

I. PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Sejak pertengahan tahun 1997 kawasan ASEAN dilanda krisis moneter yang melemahkan hampir seluruh sektor perekonomian. Pengaruh krisis ini pertama kali melemahkan sektor keuangan, sektor jasa, dan akhirnya memengaruhi secara signifikan seluruh sektor kehidupan.

Bagi Indonesia khususnya, dampak krisis moneter ini menjadi besar mempengaruhi seluruh sektor kehidupan, dikarenakan pada waktu yang bersamaan terjadi gejolak politik yang berakhir dengan terjadinya perpindahan kekuasaan dari penguasa orde baru ke orde reformasi. Dampak krisis ekonomi ini ternyata tidak hanya terjadi pada sektor privat saja, pada sektor pemerintahan pun dampak itu juga melanda (Haryadi, 2002:234).

Pada sektor pemerintahan dampak negatif ekonomi terjadi pada sektor Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Karena adanya krisis moneter ini, APBN Indonesia mengalami *fiscal stress* atau tekanan keuangan yang dapat dilihat pada APBN yang defisitnya membengkak karena besarnya pengeluaran yang harus ditanggung pemerintah tidak sesuai dengan penerimaannya.

Selama ini dominasi pusat terhadap daerah menimbulkan besarnya ketergantungan daerah terhadap pusat. Pemerintah daerah tidak mempunyai keluasaan dalam menetapkan program-program pembangunan daerahnya. Demikian juga dengan sumber keuangan penyelenggaraan pemerintah yang diatur oleh pusat. Beranjak dari kondisi tersebut mendorong timbulnya tuntutan agar kewenangan pemerintahan dapat didesentralisasikan dari pusat ke daerah. Untuk mengatasi hal ini maka ditetapkanlah Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, yang menegaskan kembali pelaksanaan Otonomi Daerah (Adi,2007:1).

Undang-undang No 32 Tahun 2004 ini menitikberatkan otonomi pada daerah kabupaten dan kota, dengan tujuan untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat. Selain UU No.32 Tahun 2004 ditetapkan juga UU No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang menyebabkan perubahan mendasar mengenai pengaturan hubungan pusat dan daerah, khususnya dalam administrasi pemerintahan maupun dalam hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, yang dikenal sebagai era otonomi.

Sumber-sumber penerimaan suatu negara yang merupakan dana publik yang harus dikelola dengan baik dan bertanggung jawab. Dengan adanya otonomi daerah, pengelolaan keuangan publik pemerintah pusat harus dengan melimpahkan kewenangan pengelolaan 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 (Abdul Halim dan Theresia Damayanti,2007:17).

Seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah dan sesuai dengan semangat Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No.33 tahun 2004 tersebut maka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah berasal dari Pendapatan Asli Daerah dan penerimaan berupa dana transfer pemerintah pusat yang merupakan dana perimbangan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang memberikan manfaat positif bagi pengembangan daerah.

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

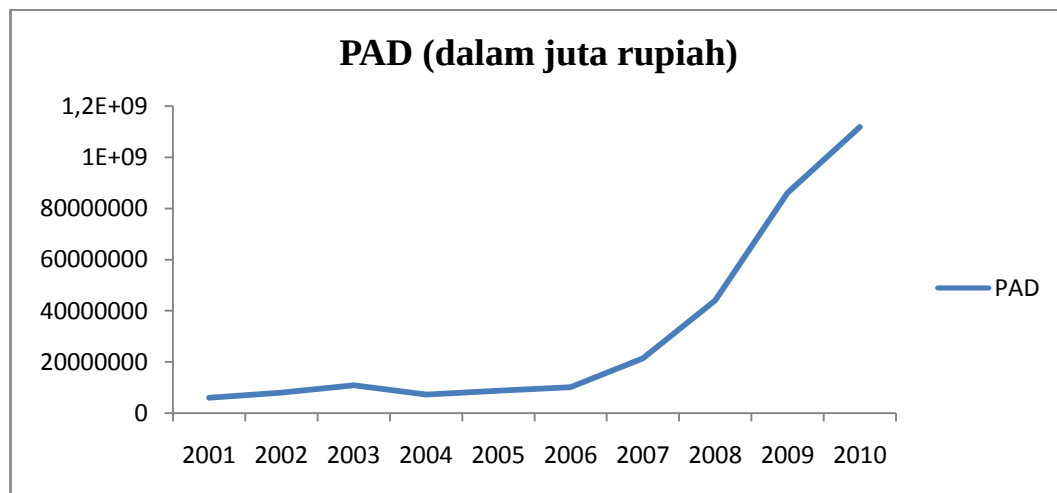
Kebijakan ini memberikan tantangan kepada daerah untuk mengelola sumber daya yang dimiliki secara efektif dan efisien sesuai dengan kapasitas kemampuan daerah masing-masing. Akibatnya, kebijakan ini memunculkan kesiapan (fiskal) yang berbeda satu dengan yang lain mengingat sistem pengelolaan pemerintah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

Kebijakan otonomi daerah pun dinilai beberapa pihak terlalu cepat digulirkan dikarenakan krisis ekonomi yang melanda negara kita tahun 1997 menjadi alasan mengapa kebijakan ini terlalu cepat digulirkan. Disaat pemerintah pusat termasuk pemerintah daerah sedang berusaha 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.

Daerah yang mengalami tekanan keuangan (*fiscal stress*) yang lebih tinggi daerah dituntut untuk mengoptimalkan setiap potensi maupun kapasitas fiskal yang mereka miliki dalam rangka mengurangi ketergantungan pada pemerintah pusat. 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.

Semenjak otonomi daerah pendapatan asli daerah pemerintah daerah Provinsi Lampung mengalami peningkatan yang cukup drastis. Hal tersebut dapat dilihat dari grafik berikut :



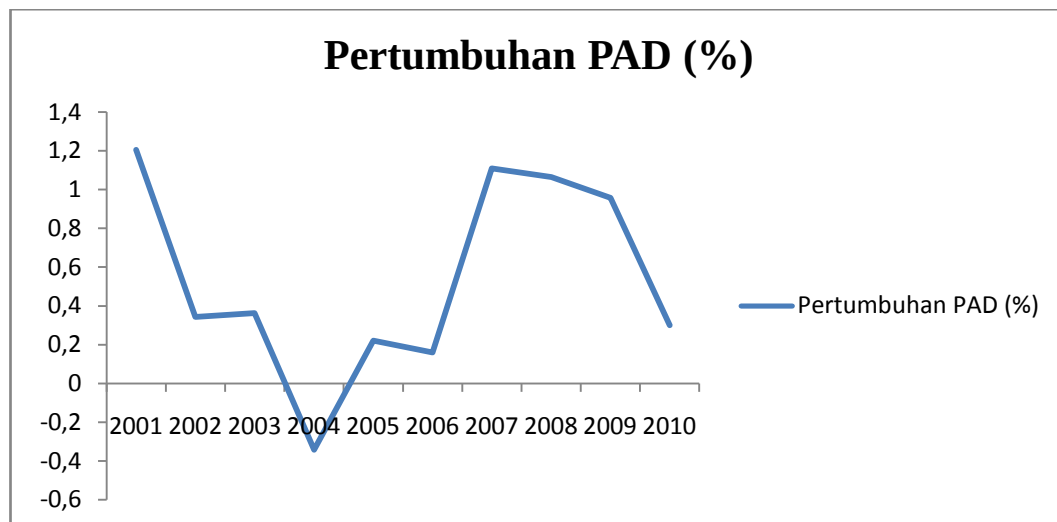
Sumber : lampung.bps.go.id

Gambar 1. Pendapatan Asli Daerah se-Provinsi Lampung (data diolah, BPS)

Dapat dilihat dari gambar 1 pendapatan asli daerah Pemda Provinsi Lampung mengalami peningkatan semenjak dibentuknya otonomi daerah. Peningkatan

pendapatan asli daerah yang cukup drastis terjadi pada tahun 2006 dan terus mengalami peningkatan sampai tahun 2010. Hal ini dikarenakan daerah memiliki kapasitas fiskal yang tinggi dengan sumber-sumber penerimaan yang potensial.

Sedangkan, untuk pertumbuhan PADnya dapat dilihat dalam grafik dibawah ini:



Sumber : *lampung.bps.go.id*

Gambar 2. Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah se-Provinsi Lampung (data diolah, BPS)

Pada awal otonomi daerah pertumbuhan PAD Pemda Provinsi Lampung setiap tahunnya rata-rata mencapai 0,53%. PAD tertinggi pada tahun 2001 sebesar 1,20% dan PAD yang terendah terjadi tahun 2006 dengan pertumbuhan sebesar 0,15%. Hal ini merupakan kemajuan bagi pemerintah daerah. Karena Peningkatan pertumbuhan PAD pada Pemda Provinsi Lampung merupakan salah satu indikasi adanya tekanan fiskal yang tinggi.

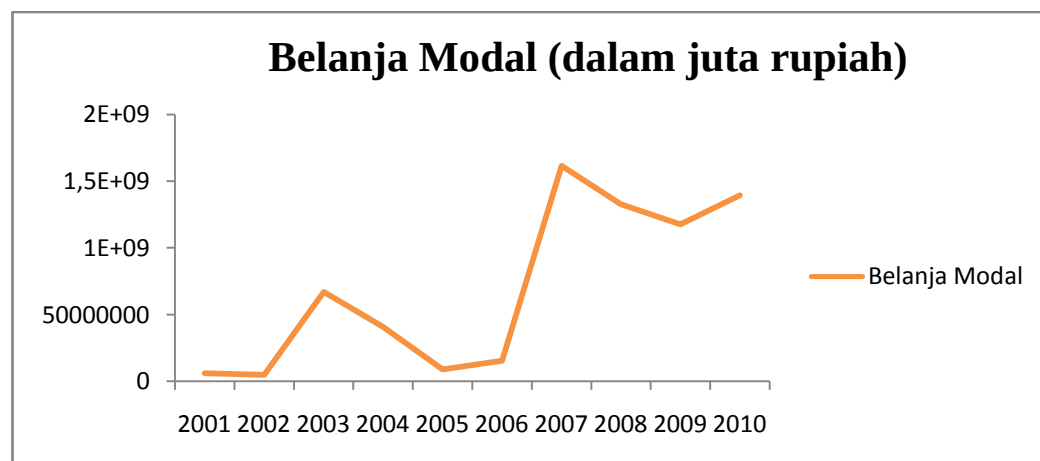
Selain peningkatan pertumbuhan PAD, terjadi pula pergeseran komposisi belanja pada pemerintah daerah. Kebijakan otonomi daerah menuntut pemerintah daerah meningkatkan pelayanan publiknya. Upaya ini akan terus mengalami perbaikan jika didukung oleh pembiayaan daerah yang memadai. Alokasi

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 Provinsi Lampung.

Peningkatan belanja modal pada Pemda Provinsi Lampung dapat dilihat pada grafik berikut :



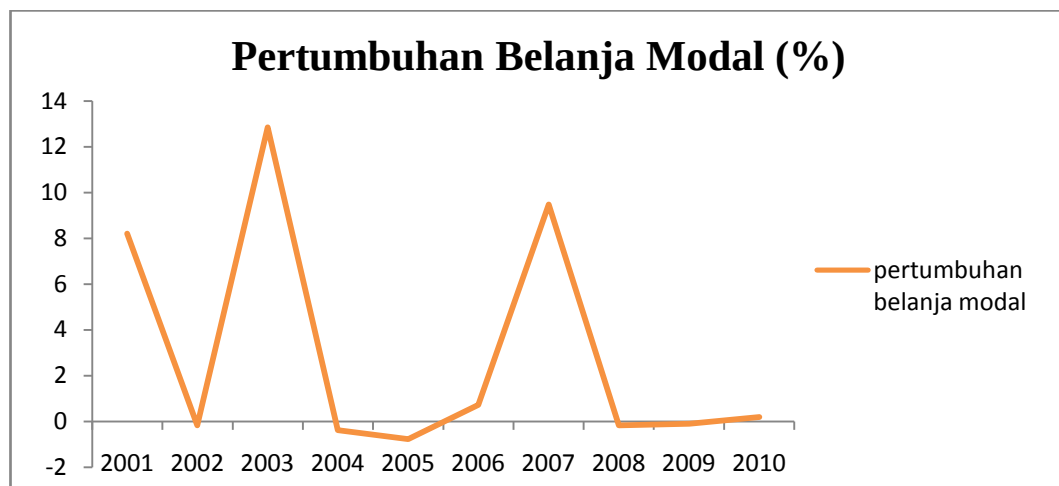
Sumber : *lampung.bps.go.id*

Gambar 3. Belanja Modal se-Provinsi Lampung (data diolah, BPS)

Dilihat dari gambar 3 diatas menunjukkan peningkatan belanja modal di provinsi lampung. Dari tahun ke tahun belanja modal mengalami peningkatan yang signifikan, pada tahun 2003 dan 2005 mengalami penurunan dalam belanja modal

untuk pembangunan. Pada tahun 2006-2007 mengalami peningkatan yang dratis, pemerintah harus mengeluarkan untuk belanja modal yang signifikan.

Sedangkan, untuk pertumbuhan belanja modalnya dapat dilihat pada grafik dibawah ini:



Sumber : lampung.bps.go.id

Gambar 4. Pertumbuhan Belanja Modal se-Provinsi Lampung (data diolah, BPS)

Berbeda dengan belanja modal setelah otonomi yang naik dan turun secara drastis, pertumbuhan belanja modal selama sepuluh tahun yang rata-rata nya sebesar 2,97 %, ini dilihat yang tertinggi pada tahun 2003 sebesar 12,85 % namun pada tahun 2002 sebesar - 0,18 %, tahun 2004-2005 sebesar – 0,38% dan – 0,78% dan pada tahun 2008-2009 pertumbuhan belanja modal sebesar -,017% dan – 0,11% karena mengalami penurunan. Pada tahun 2010 ini pertumbuhan belanja modal yang terendah sebesar 0,18%.

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 potensialnya rendah, memberikan persoalan tersendiri mengingat adanya tuntutan kemandirian daerah. Berikut ini gambaran kondisi keuangan Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung yang menampilkan profil kondisi keuangan yang menunjukkan adanya gejala *fiscal stress* terdapat pada tabel 2 berikut :

Tabel 1. Kondisi Keuangan Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung Tahun 2010 (dalam jutaan rupiah)

No	Kab./Kota	DBH	DAU	DAK	Total Trnsfr	PAD	BD	% PAD/Trnsfr	% Trnsfr/BD
1	Lambar	31,425	347,590	42,370	421,384	13,007	553,063	3.08%	76.19%
2	Lamsel	65,136	505,874	71,311	642,321	36,253	771,841	5.64%	83.21%
3	Lamteng	56,071	706,862	87,142	850,075	32,501	932,782	3.82%	91.13%
4	Lamut	53,062	470,730	76,825	600,617	14,747	688,937	2.45%	87.18%
5	Lamtim	116,418	543,771	76,244	736,432	20,000	962,566	2.71%	76.50%
6	Tanggamus Tulang	23,494	361,777	59,990	445,261	10,080	529,747	2.26%	84.05%
7	Bawang Way	41,057	254,713	37,934	333,705	6,306	461,155	1.88%	72.36%
8	Kanan Bandar	62,900	360,000	45,000	467,900	15,600	666,000	3.33%	70.25%
9	Lampung	76,540	539,268	34,104	649,912	75,032	864,080	11.54%	75.21%
10	Metro	26,348	232,383	19,130	277,861	25,179	372,771	9.06%	74.53%
11	Pesawaran	26,051	337,193	48,177	411,421	5,039	470,475	1.22%	87.44%
12	Pringsewu	10,000	268,312	36,509	314,821	4,826	381,357	1.53%	82.55%
13	Mesuji	32,849	111,166	13,328	157,343	2,941	205,871	1.86%	76.42%
14	Tulang Bawang Barat	3,300	128,870	4,085	136,255	1,667	158,922	1.22%	85.73%

Sumber : Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Pusat Dearah Jakarta 2011

Berdasarkan data tersebut terlihat bahwa rata-rata persentase PAD di Provinsi Lampung sebesar 3,6%. Sedangkan kebutuhan untuk memenuhi belanja daerah masih bergantung dari pembagian dana perimbangan. Selain itu peningkatan persentase belanja daerah juga disebabkan oleh banyak faktor internal dan eksternal. Latar belakang dari adanya fenomena *fiscal stress* ini karena adanya fenomena yang terjadi dimana lahirnya Undang – Undang No 28 tahun 2009

Tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Diundangkannya UU No 28 tahun 2009, suatu bentuk apresiasi pelaksanaan otonomi daerah yang memberikan kewenangan yang semakin besar kepada daerah dalam rangka penyelenggara Pemerintah Daerah yang berbasis pelayanan kepada masyarakat.

Pada akhir tahun 2007, sekitar 38 persen dari total pengeluaran sektor publik hanya sekitar 8 persen dari total pendapatan masyarakat. Akibatnya, transfer dari pemerintah pusat diperlukan untuk sebagian besar pengeluaran desentralisasi ke tingkat daerah. Penurunan kegiatan ekonomi diberbagai daerah juga menyebabkan penurunan PAD daerah sehingga menghambat pelaksanaan kegiatan pemerintah, pembangunan, dan pelayanan masyarakat oleh pemerintah daerah secara otonom. Sebaliknya, peningkatan kegiatan ekonomi diberbagai daerah akan meningkatkan PAD daerah sehingga pelaksanaan kegiatan pemerintah, pembangunan, dan pelayanan masyarakat oleh pemerintah daerah tidak terhambat.

Kondisi tersebut merupakan suatu pemicu dan fenomena *fiscal stress* yang menunjukan sejauh mana upaya daerah menggali penerimaan baru untuk meningkatkan PAD melalui peningkatan kegiatan ekonomi yang digunakan untuk menutupi pengeluaran daerah yang setiap tahunnya meningkat.

Penelitian ini dilakukan yaitu untuk mengetahui pengaruh pertumbuhan PAD dan belanja modal terhadap *fiscal stress*. Adanya kewenangan yang lebih luas yang diberikan oleh pemerintah pusat tidak hanya diindikasikan mempengaruhi pendapatan daerah, tetapi mempengaruhi pola/struktur belanja daerah.

Perubahan pola belanja, terutama dengan peningkatan belanja modal menjadi hal yang logis dilakukan dalam rangka meningkatkan pendapatan asli daerah.

Berdasarkan latar belakang di atas maka penulis bermaksud untuk melakukan penelitian dengan judul “**Pengaruh Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Modal terhadap *Fiscal Stress* Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Lampung tahun 2012.**”

B. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang yang telah diutarakan sebelumnya maka masalah yang muncul adalah :

1. Bagaimanakah pengaruh secara parsial pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah terhadap *fiscal stress* Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung ?
2. Bagaimanakah pengaruh secara parsial Belanja Modal terhadap *fiscal stress* Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung ?
3. Bagaimanakah pengaruh secara simultan pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Modal terhadap *fiscal stress* Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Lampung ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pengaruh secara parsial Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah terhadap *fiscal stress* Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung ?

2. Untuk mengetahui pengaruh secara parsial Belanja Modal terhadap *fiscal stress* Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung ?
3. Untuk mengetahui pengaruh secara simultan Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Modal terhadap *fiscal stress* Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Lampung ?

4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat sebagai bahan informasi maupun bahan pertimbangan berbagai pihak antara lain :

1. Bagi Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Lampung
Sebagaimana bahan masukan bagi pemerintah kabupaten/kota Provinsi Lampung dalam menyikapi fenomena yang berkembang sehubungan dengan pertumbuhan pendapatan asli daerah, pertumbuhan belanja modal dan *fiscal stress*
2. Bagi Peneliti
Sebagai bahan referensi bagi peneliti selanjutnya dalam mengembangkan dan memperluas penelitian.
3. Bagi Pembaca
Sebagai bahan masukan dalam menambah dan mengembangkan khasanah ilmu pengetahuan dan wawasan, khususnya tentang hubungan pertumbuhan pendapatan asli daerah, pertumbuhan belanja dan *fiscal stress*.

5. Kerangka Penelitian

Otonomi daerah memberikan perubahan yang sangat berarti pada pemerintahan Negara Republik Indonesia khususnya bagi pemerintah daerah. Otonomi daerah yang diatur oleh UU No. 32 tahun 2004 dan UU No. 12 tahun 2008 memberikan harapan baru bagi kemajuan daerah. Dengan adanya otonomi daerah, pemerintah daerah mendapatkan kewenangan untuk mengurus daerahnya sendiri termasuk dalam hal pengelolaan keuangannya. Selanjutnya, untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah melalui penyediaan sumber-sumber pendanaan berdasarkan kewenangan Pemerintah Pusat, desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan maka dikeluarkan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah yang telah diperbaharui dengan UU No. 33 tahun 2004.

Dikeluarkan UU No.25 tahun 1999 dan UU No 33 tahun 2004 merupakan bukti bahwa Negara kita menjalankan kebijakan desentralisasi fiskal. Dengan itu, pengelolaan keuangan publik pemerintah pusat harus dilakukan dengan melimpahkan kewenangan pengelolaan keuangan kepada daerah. Pemerintah Daerah dapat menyusun anggarannya sendiri sesuai dengan kebutuhan daerahnya tanpa ada campur tangan dari pemerintah pusat.

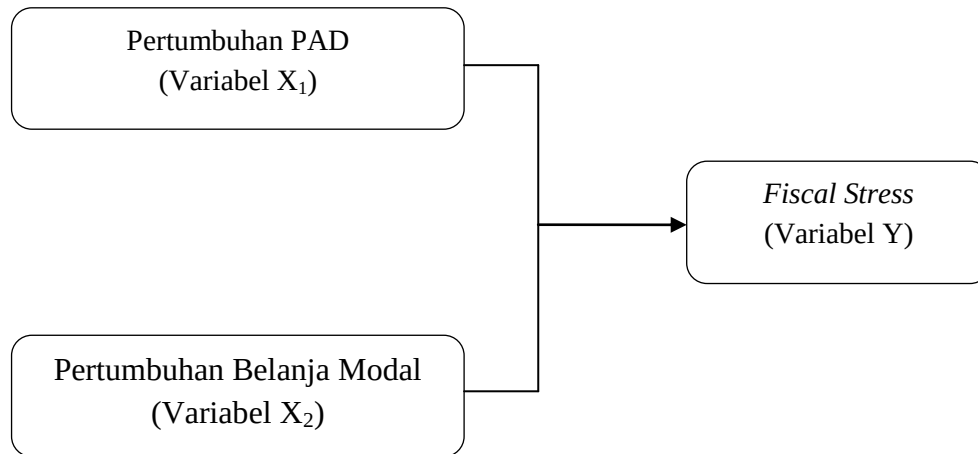
Kebijakan desentralisasi fiskal dan otonomi ini memberikan peluang yang lebih besar untuk kemajuan daerah. Pemerintah daerah dapat mengoptimalkan sumber-sumber pendapatannya guna meningkatkan penerimaan daerah. Dengan meningkatkan pendapatan, daerah dapat membelanjakan anggaran belanjanya sesuai kebutuhan daerah.

Kebijakan otonomi daerah menuntut pemerintah daerah untuk lebih mandiri, dengan mengandalkan sumber daya yang ada. Beruntung bagi daerah yang memiliki kapasitas fiskal cukup tinggi, tetapi bagi daerah yang memiliki kapasitas fiskal yang rendah ini merupakan tantangan sekaligus tekanan. Tekanan kepada daerah semakin besar karena daerah baru saja bangkit dari keterpurukan krisis ekonomi dan politik pada saat itu. Hal tersebut yang mengakibatkan terjadinya *fiscal stress* yang cukup tinggi di berbagai daerah.

Diberlakukannya UU No. 28 tahun 2009 perihal mengenai pengalihan pungutan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah akan mampu meningkatkan PAD Daerah atau malah sebaliknya. Jika hal tersebut tidak mungkin menjadi potensi bagi daerah khususnya bagi daerah-daerah kecil dan daerah yang baru melaksanakan pemekaran, dapat melaksanakan hak uji materi UU tersebut.

Karena filosofi diberlakukannya UU tersebut, tidak lain harus tetap memperhatikan aspek keadilan bagi masyarakat dan kondisi daerah yang bersangkutan. Kondisi tersebut merupakan suatu pemicu dan fenomena *fiscal stress* yang menunjukan sejauh mana upaya daerah menggali penerimaan baru untuk meningkatkan PAD melalui peningkatan kegiatan ekonomi yang digunakan untuk menutupi pengeluaran daerah yang setiap tahunnya meningkat.

Berdasarkan kerangka pemikiran diatas, dapat ditarik sebuah model penelitian adalah sebagai berikut :



Gambar 5. Pengaruh Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Modal Terhadap *Fiscal Stress*

Keterangan :

Pertumbuhan Pendapatan Asli (Variabel X₁) dan Pertumbuhan Belanja Modal (Variabel X₂) sebagai variable independen berpengaruh terhadap *Fiscal Stress* sebagai variabel dependen (Variabel Y). *Fiscal Stress* (tax effort) diukur berdasarkan realisasi penerimaan dibandingkan dengan nilai potensi pendapatan. Sedangkan Pertumbuhan PAD diukur berdasarkan Pendapatan Asli Daerah periode APBD tahun tertentu dibagi dengan pendapatan asli daerah periode APBD sebelumnya. Untuk Pertumbuhan Belanja Modal maka diukur berdasarkan belanja modal periode APBD tahun tertentu dibagi dengan Belanja Modal Periode APBD sebelumnya.

6. Hipotesis

Berdasarkan kajian pustaka dan kerangka pemikiran yang telah dijelaskan sebelumnya, maka dapat ditarik dua hipotesis sebagai berikut:

1. Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah secara parsial berpengaruh terhadap *Fiscal stress* Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung.
2. Pertumbuhan belanja modal secara parsial berpengaruh terhadap *Fiscal stress* Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung.
3. Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah dan belanja modal secara simultan berpengaruh terhadap *Fiscal stress* Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung.