

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam keadaan keuangan saat ini, pemerintah daerah belum mampu menghadapi *fiscal stress* terutama yang di akibatkan dari terjadinya defisit anggaran (Thompson, 2017). Dalam beberapa tahun terakhir terdapat kota yang mengalami kebangkrutan karena masalah keuangan yang parah. Dua kota yang memiliki penduduk paling padat di Amerika Serikat mengajukan kebangkrutan yaitu kota Detroit di Michigan dan kota Stockton di California, pengajuan kebangkrutan pada tahun 2013 oleh Detroit tercatat sebagai pengajuan kebangkrutan terbesar. Laporan dari State Comptroller Thomas P. DiNapoli's, *Fiscal Stress Monitoring System* menunjukan bahwa 25 kota di seluruh negara bagian mengalami *fiscal stress*. Mencakup sepuluh daerah, enam kota besar, dan sembilan kota kecil, menandai penurunan ketiga berturut-turut dalam jumlah keseluruhan kota yang mengalami *fiscal stress*. Jumlah pemerintah daerah yang dianggap mengalami "*significant fiscal stress*" meningkat lebih dari dua kali lipat dibandingkan dengan tahun sebelumnya. "Lebih sedikit pemerintah daerah yang mengalami *fiscal stress*, tetapi pemerintah daerah yang memiliki masalah keuangan secara terus-menerus harus berjuang untuk tetap keluar dan memperbaiki masalah. Meskipun beberapa daerah menunjukkan hasil yang baik, terdapat kotamadya yang harus tetap fokus pada risiko keuangan jangka pendek dan menerapkan perencanaan jangka panjang yang lebih bijaksana" menurut DiNapoli.

Demikian pula bahwa adanya indikasi *fiscal stress* yang terjadi di Indonesia, dengan diberlakukannya otonomi daerah pemerintah kabupaten/kota harus mampu mengurus sendiri urusan pemerintahannya termasuk menggali sendiri potensi penerimaan daerah untuk membiayai pengeluaran pemerintahan. Pemerintah daerah kabupaten/kota yang tidak memiliki kesiapan dalam era otonomi daerah dapat mengalami masalah keuangan. Daerah yang tidak mampu untuk menggali potensial penerimaannya untuk pembiayaan penyelenggaraan

Mitha Krismayanti, 2019

**PENGARUH FISCAL STRESS TERHADAP TINGKAT KEJAHATAN DAN PENDAPATAN PERKAPITA
PADA PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA DI INDONESIA**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

fungsi-fungsi pemerintahan dan pelayanan kepada publik atau dalam kata lain pengeluaran pemerintah lebih besar dibandingkan dengan penerimaannya sehingga terjadinya defisit anggaran, maka pemerintah daerah tersebut dapat terindikasi mengalami *fiscal stress* (Muryawan & Sukarsa, 2016).

Tabel 1.1
Tren APBD Kabupaten dan Kota di Indonesia Tahun 2010-2017
(dalam triliun)

Tahun	Pendapatan	Belanja	Surplus/Defisit	Presentase (%)
2010	448,82	439,7	9,12	2,03
2011	8.639,61	8.149,31	490,3	5,68
2012	10.363,07	9.796,20	566,87	5,47
2013	11.714,81	12.350,31	-635,5	-5,43
2014	12.703,60	13.093,11	-389,51	-3,07
2015	12.179,60	12.947,89	-768,29	-6,31
2016	1.003,14	1.002,34	0,8	0,08
2017	14.983,13	18.700,94	-3.717,81	-24,81

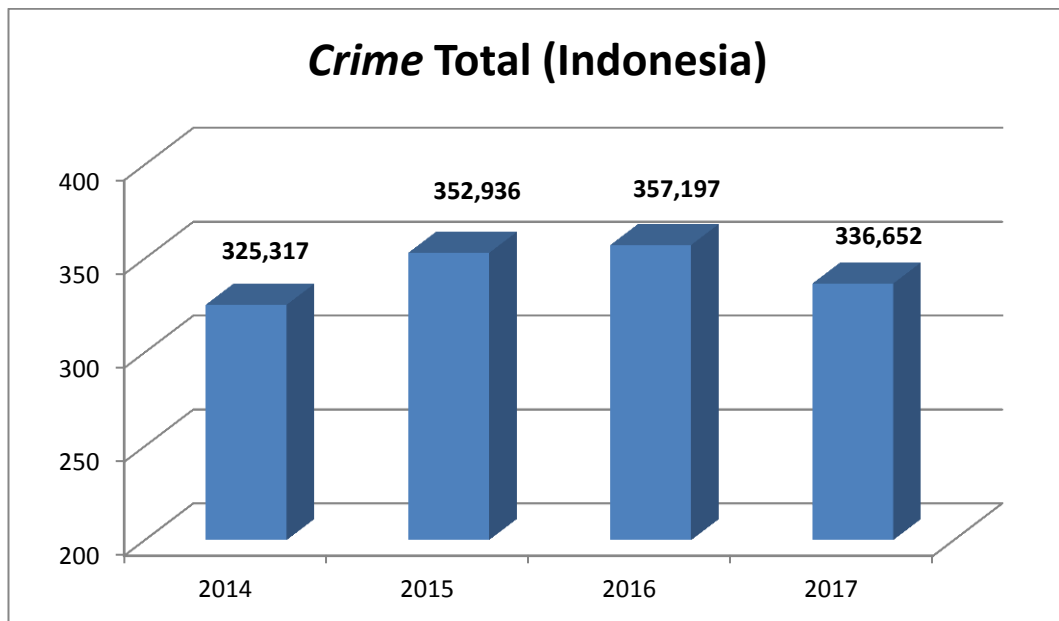
Sumber : (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2018) (diolah)

Berdasarkan tabel 1.1 dapat dilihat bahwa adanya indikasi *fiscal stress* yang terjadi pada kabupaten dan kota di Indonesia, menurut data yang bersumber dari (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2018) tren APBD kabupaten dan kota di Indonesia tersebut menunjukkan pada tahun 2010 hingga tahun 2012 masih mengalami surplus. Pada tahun 2010 kabupaten dan kota mengalami surplus hanya 2,03% meningkat pada tahun 2011 surplus menjadi 5,68% dan pada tahun 2012 sebesar 5,47%. Sedangkan pada tahun 2013 kabupaten dan kota di Indonesia mulai mengalami defisit yaitu sebesar -5,43% , tahun 2014 mengalami penurunan defisit menjadi -3,07% , dan defisit kembali meningkat pada tahun 2015 sebesar -6,31%. Tahun 2016 kabupaten dan kota di Indonesia kembali mengalami surplus walaupun hanya 0,08% dan tahun berikutnya ternyata kembali mengalami defisit mencapai -24,81%, jika dilihat dari tahun sebelumnya dapat dikatakan defisit yang terjadi pada tahun 2017 tersebut merupakan defisit terbesar.

Mitha Krismayanti, 2019

**PENGARUH FISCAL STRESS TERHADAP TINGKAT KEJAHATAN DAN PENDAPATAN PERKAPITA
PADA PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA DI INDONESIA**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu



Sumber : (Badan Pusat Statistik, 2018)

Grafik 1.1
Data Tingkat Kejahatan di Indonesia Tahun 2014-2017

Jumlah tindak kejahatan atau kriminal di Indonesia menunjukkan tren cenderung fluktuatif sejak tahun 2014-2017. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik angka kejahatan pada tahun 2014 sebanyak 325.317 kasus, pada tahun 2015 menjadi sebanyak 352.936 kasus dan meningkat pada tahun 2016 menjadi 357.197 kasus dan tindak kejahatan kembali menurun pada tahun 2017 menjadi 336.652 kasus (Badan Pusat Statistik, 2018).

Tabel 1.2
Data Fiscal Stress, Tingkat Kejahatan dan Pendapatan PerKapita Kabupaten/Kota di Indonesia

Nama Kabupaten/Kota	Fiscal Stress		Tingkat Kejahatan (Crime Rate)		Pendapatan perkapita (Dalam Jutaan Rp)	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Kab. Nias Selatan	-6,6910	-19,1494	115	118	14,09	15,34
Kab. Empat Lawang	1,0844	4,0506	134	149	14,77	16,02
Kab. Bangka Barat	-4,6409	-17,6945	124	105	55,55	58,36
Kota Tanjung Pinang	7,8416	36,9349	306	234	59,54	62,15

Mitha Krismayanti, 2019

PENGARUH FISCAL STRESS TERHADAP TINGKAT KEJAHATAN DAN PENDAPATAN PERKAPITA PADA PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA DI INDONESIA

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

Nama Kabupaten/Kota	<i>Fiscal Stress</i>		Tingkat Kejahatan (<i>Crime Rate</i>)		Pendapatan perkapita (Dalam Jutaan Rp)	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Kab. Lingga	8,4848	-0,5769	89	98	32,33	34,35
Kab. Nunukan	0,2374	31,0435	88	70	91,19	88,05

Sumber : DJPK dan BPS (data diolah)

Dapat dilihat berdasarkan tabel 1.2 menunjukkan bahwa pemerintah kabupaten/kota di Indonesia terindikasi mengalami peningkatan dan penurunan kondisi *fiscal stress*. Jika nilai indeks belanja pelayanan pemerintah lebih besar dari nilai indeks pendapatan maka dapat dikatakan daerah tersebut dalam kondisi *fiscal stress*. Semakin tinggi angka selisih yang muncul maka daerah tersebut dalam kondisi *fiscal stress* berat/mengalami tekanan tinggi, dan sebaliknya jika angka selisih yang muncul rendah maka daerah tersebut tidak dalam kondisi *fiscal stress* berat. Pada saat pemerintah daerah mengalami *fiscal stress* angka tingkat kejahatan mengalami peningkatan dan penurunan, begitu juga dengan pendapatan perkapita yang mengalami peningkatan dan penurunan.

Dapat dilihat bahwa dua tahun berturut-turut yaitu tahun 2014 dan tahun 2015 Kabupaten Empat Lawang, Kota Tanjung Pinang dan Kabupaten Nunukan terindikasi mengalami *fiscal stress*. Pada tahun 2014 Kabupaten Empat Lawang mengalami *fiscal stress* sebesar 1,0844 kemudian meningkat pada tahun 2015 menjadi 4,0506. Pada saat mengalami *fiscal stress* angka tingkat kejahatan meningkat, tahun 2014 tingkat kejahatan sebesar 134 dan pada tahun 2015 mengalami peningkatan menjadi 149. Pendapatan perkapita Kabupaten Empat Lawang pun mengalami peningkatan, tahun 2014 pendapatan perkapita yaitu 14,77 kemudian pada tahun 2015 meningkat menjadi sebesar 16,02.

Kota Tanjung Pinang mengalami peningkatan *fiscal stress* cukup drastis pada tahun 2014 angka *fiscal stress* hanya 7,8416 sedangkan tahun 2015 menjadi sebesar 36,9349. Kabupaten Empat Lawang yang mengalami peningkatan tingkat kejahatan saat mengalami *fiscal stress* beda halnya yang dialami oleh Kota Tanjung Pinang saat berada dalam kondisi *fiscal stress* angka tingkat kejahatan

Mitha Krismayanti, 2019

PENGARUH FISCAL STRESS TERHADAP TINGKAT KEJAHATAN DAN PENDAPATAN PERKAPITA
PADA PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA DI INDONESIA

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

mengalami penurunan. Pada tahun 2014 tingkat kejahatan sebesar 306 sedangkan tahun 2015 menjadi 234. Pendapatan perkapita Kota Tanjung Pinang mengalami peningkatan tahun 2014 yaitu 59,54 dan pada tahun 2015 pendapatan perkapita sebesar 62,15.

Seperti halnya yang dialami oleh Kota Tanjung Pinang, Kabupaten Nunukan pun mengalami peningkatan angka *fiscal stress* yang drastis. Pada tahun 2014 yaitu hanya 0,2374 sedangkan pada tahun 2015 meningkat menjadi sebesar 31,0435. Dalam kondisi *fiscal stress* yang berat Kabupaten Nunukan mengalami penurunan angka tingkat kejahatan, tahun 2014 tingkat kejahatan sebesar 88 dan pada tahun 2015 menurun menjadi 70. Pendapatan perkapita Kabupaten Nunukan pun mengalami penurunan, pada tahun 2014 pendapatan perkapita sebesar 91,19 kemudian pada tahun 2015 angka pendapatan perkapita menurun menjadi 88,05.

Hal tersebut didukung oleh fenomena *fiscal stress* terjadi pada daerah Nunukan yang mengalami defisit anggaran hingga Rp. 366,75 miliar yang disebabkan oleh tingginya pengeluaran belanja sedangkan pemasukan pendapatan daerah rendah tidak mencapai target. Hal tersebut dapat dilihat dari pendapatan regional masyarakat ada yang mencapai Rp. 90 juta perorang dalam setahun tetapi ketika dibandingkan dengan pengeluaran perkapita perorang hanya Rp. 800 ribu perbulan, jika setahun maka sekitar Rp. 9 juta saja. Perbedaan dari pendapatan regional dan pengeluaran perkapita sangat jauh sekitar 90 persen. Karena minimnya pengeluaran masyarakat sehingga pemasukan pendapatan daerah pun menurun (Kaltara, 2016).

Beberapa penelitian yang meneliti mengenai reaksi terhadap masalah anggaran, berfokus pada perubahan yang dilakukan terhadap keuangan akibat dari defisit anggaran dan menemukan bahwa banyak pemerintah daerah yang mengalami kesulitan keuangan dalam mencari sumber pendapatan tambahan, termasuk peningkatan dana bantuan pemerintah pusat, pajak daerah dan biaya pengguna (Pagano, 1993). Pemerintah daerah mengurangi pengeluaran administratif (Forrester & Spindler, 1990) dan menunda pengeluaran modal hal tersebut dilakukan untuk menyeimbangkan anggaran, hingga terpaksa untuk

melakukan pengurangan terhadap layanan publik yang penting (Maher & Deller, 2007).

Skidmore & Scorsone (2011) meneliti pengaruh dari *fiscal stress* terhadap penyediaan layanan publik. Menggunakan indikator *fiscal stress* yang mengukur irisan antara biaya penyediaan layanan publik dan pendapatan yang dihasilkan. Menunjukkan bahwa *fiscal stress* mengakibatkan pemotongan terhadap pengeluaran pemerintah, pekerjaan umum, taman dan hiburan, dan pengeluarannya lainnya. Sedangkan keselamatan publik, kesehatan dan kesejahteraan, dan pembangunan ekonomi tidak secara sistematis terkait dengan *fiscal stress*. Pemerintah kota telah memotong pengeluaran untuk kegiatan yang berkaitan dengan hiburan dan telah menunda peningkatan modal serta pemeliharaan untuk jalan, bangunan, dan sejenisnya. Penundaan tersebut merupakan strategi jangka pendek yang efektif dapat menghasilkan biaya lebih luas dalam jangka panjang. *Fiscal stress* tidak mengakibatkan pemotongan terhadap pengeluaran keselamatan publik. Dengan meneliti respon masyarakat Michigan terhadap *fiscal stress* (Elling, Krawczyk, & Carr, 2013) menunjukkan bahwa responden tidak setuju dengan pemotongan terhadap pengeluaran keselamatan publik akibat terjadinya *fiscal stress*. Responden mendukung keselamatan publik dalam hal perlindungan kebakaran dan mempertahankan patroli polisi. Mengingat bahwa polisi dan pemadam kebakaran merupakan bagian besar dari anggaran pemerintah daerah, sebagian besar responden menyatakan kesediaan untuk menerapkan pajak tambahan agar pengeluaran terhadap keselamatan publik tidak dipotong.

Thompson (2017) menganalisis efek dari pemberian label kepada pemerintah yang mengalami *fiscal stress* terhadap keuangan pemerintah, tingkat kejahatan, dan transaksi perumahan. Menunjukkan pemerintah kota yang terindikasi mengalami *fiscal stress* melakukan pemulihan keuangan dengan mengurangi pengeluaran, tetapi tidak berupaya untuk meningkatkan pendapatan. Dalam penelitian ini tidak menemukan efek yang signifikan secara statistik dari penerimaan label *fiscal stress* terhadap total pendapatan per kapita, mengingat

kurangnya perubahan yang dilakukan terhadap pendapatan karena pemerintah kota menanggapi penerimaan label *fiscal stress* dengan melakukan pengurangan terhadap pengeluaran. Belanja modal relatif lebih mudah untuk dihilangkan atau dieliminasi pada tingkat yang lebih tinggi untuk meminimalkan pengurangan dalam pengeluaran operasi layanan publik. Mengurangi pengeluaran yang boros atau ukuran potongan pengeluaran yang besar menunjukkan terjadinya beberapa penurunan dalam kualitas layanan publik setelah menerima label *fiscal stress*. Kualitas layanan publik dalam penelitian ini menggunakan kualitas layanan keselamatan dengan indikator tingkat kejahatan. Pengurangan pengeluaran untuk layanan keamanan pada kota mengakibatkan konsekuensi dari penerimaan label *fiscal stress* terhadap tingkat kejahatan. Pemotongan terhadap layanan polisi memungkinkan lebih sedikitnya polisi yang bertugas menyebabkan meningkatnya kejahatan karena kurangnya penegakan hukum. Hasil penelitian ini menunjukkan pemerintah kota yang melakukan pengurangan baik pengeluaran belanja modal per kapita maupun pengeluaran belanja operasional, pengurangan persentase terbesar terjadi dalam belanja modal per kapita. Label *fiscal stress* memiliki dampak minimal terhadap tingkat kejahatan. Meskipun penelitian ini menunjukkan bahwa label *fiscal stress* tidak memiliki pengaruh yang signifikan secara statistik terhadap harga perumahan, tetapi penelitian ini menemukan bahwa harga jual rumah hunian jatuh setelah penerimaan dan penghapusan label *fiscal stress*. Dengan demikian, pengurangan dalam belanja layanan publik memiliki konsekuensi jangka panjang terhadap kualitas layanan publik.

Penelitian yang dilakukan oleh Thompson (2017) menunjukkan bahwa *fiscal stress* memberikan efek peningkatan substansial terhadap pendapatan per kapita walaupun secara statistik *fiscal stress* tidak memberikan efek yang signifikan terhadap pendapatan per kapita. Mengingat bahwa kurangnya perubahan yang dilakukan terhadap pendapatan karena pemerintah daerah cenderung melakukan pengurangan terhadap pengeluaran. Pemerintah melakukan pengurangan untuk layanan publik, sehingga total pengeluaran per kapita naik 22 persen bertepatan dengan peningkatan terhadap pendapatan per kapita sebesar 19,8 persen. Pengurangan terhadap pengeluaran menunjukkan penurunan dalam

Mitha Krismayanti, 2019

**PENGARUH FISCAL STRESS TERHADAP TINGKAT KEJAHATAN DAN PENDAPATAN PERKAPITA
PADA PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA DI INDONESIA**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

kualitas layanan publik, meskipun kualitas layanan publik sulit untuk diukur dalam penelitian ini indikator yang digunakan untuk menilai kualitas layanan keselamatan yaitu dengan tingkat kejahatan. *Fiscal stress* memberikan pengaruh terhadap tingkat kejahatan. Pada saat mengalami *fiscal stress* tingkat kejahatan meningkat sebesar 6,7 kejahatan per 1000 populasi. Diantaranya kejahatan properti meningkat sebesar 6,3 kejahatan per 1000 populasi dan kejahatan perampokan meningkat sebesar 1,6 kejahatan per 1000 populasi. Meskipun secara statistik *fiscal stress* tidak signifikan berpengaruh terhadap tingkat kejahatan tetapi pada kenyataannya *fiscal stress* mengakibatkan tingkat kejahatan meningkat.

Penelitian yang berfokus mengenai *fiscal stress* pada pemerintah daerah di Indonesia masih relatif sedikit. Penelitian yang dilakukan oleh (Halim, 2001) menunjukkan bahwa *fiscal stress* dapat mempengaruhi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dengan mengakibatkan adanya pergeseran kenaikan/penurunan terhadap komponen penerimaan dan pengeluaran APBD. (Junita & Abdullah, 2016) menunjukkan bahwa *fiscal stress* berpengaruh terhadap perubahan belanja dengan arah negatif, dimaknai dengan semakin tinggi *fiscal stress* maka semakin kecil perubahan terhadap anggaran belanja. Hal ini menunjukkan pemerintah daerah yang mengalami *fiscal stress* memiliki keleluasaan dalam penyesuaian anggaran yang rendah. *Fiscal stress* menggambarkan keadaan keuangan pemerintah daerah yang mengalami kekurangan terhadap sumber daya penerimaannya untuk memenuhi kebutuhan belanjanya. Alokasi belanja menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik dan kebutuhan operasional pemerintah daerah. *Fiscal stress* yang tinggi mencerminkan kebutuhan belanja yang besar tetapi hal tersebut tidak diimbangi dengan kemampuan memperoleh pendapatan yang seimbang, sehingga fleksibilitas pemerintah daerah dalam melakukan penyesuaian untuk belanjanya rendah pada kondisi *fiscal stress* yang tinggi.

Berdasarkan hal-hal tersebut, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai **“Pengaruh *Fiscal Stress* Terhadap Tingkat Kejahatan dan Pendapatan PerKapita Pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang ada, maka rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaruh *fiscal stress* terhadap tingkat kejahatan pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia?
2. Bagaimana pengaruh *fiscal stress* terhadap pendapatan per kapita pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia?

1.3 Tujuan Penelitian

Dari rumusan masalah diatas, tujuan umum dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan bagaimana tingkat kejahatan, pendapatan per kapita dan *fiscal stress* yang terjadi pada pemerintah kabupaten/kota di Indonesia. Selain itu, dapat diketahui pula tujuan khusus dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh *fiscal stress* terhadap tingkat kejahatan pada pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia.
2. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh *fiscal stress* terhadap pendapatan per kapita pada pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia.

1.4 Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi semua pihak yang berkepentingan, yaitu:

1.4.1 Manfaat Teoritis

1. Hasil penelitian diharapkan dapat menambah khasanah keilmuan dan kajian akademik pada sektor publik khususnya menyangkut topik *fiscal stress* pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia.
2. Hasil penelitian diharapkan dapat digunakan sebagai referensi bagi peneliti selanjutnya.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Hasil penelitian dapat dijadikan sebagai bahan masukan bagi Pemerintah Daerah untuk menilai tingkat *fiscal stress* baik Pemerintah Kabupaten maupun Pemerintah Kota.
2. Hasil penelitian dapat dijadikan sebagai bahan masukan bagi Pemerintah Kota untuk mengetahui cara mengatasi masalah *fiscal stress*.
3. Hasil penelitian dapat dijadikan sebagai bahan masukan bagi Pemerintah Kabupaten untuk mengetahui cara mengatasi masalah *fiscal stress*.