

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Fiscal distress kini menjadi topik penting bagi pemerintah di berbagai negara selama hampir setengah abad ini. Fenomena paling menonjol terjadi di Amerika Serikat, dimana sejak tahun 1970 jumlah pemerintah daerah yang mengalami *fiscal distress* terus meningkat, hal tersebut disebabkan karena pemerintah negara bagian memotong dana pemerintah daerah untuk menyeimbangkan anggarannya (Kloha et al., 2005). Setelah terjadinya resesi ekonomi, banyak pemerintah daerah dengan terpaksa menyatakan kondisi darurat *fiscal distress*. Pada dekade terakhir, *fiscal distress* telah menimpa kabupaten dan kota di Amerika Serikat. Di California, Vallejo, Stockton dan San Bernardino telah mengajukan kebangkrutan. Kota Michigan telah menyatakan keadaan darurat keuangan di Detroit, Flint dan beberapa kota kecil lainnya (Convery dan Imdieke, 2015).

Survei yang dilakukan oleh *The National League of Cities* pada tahun 2017 melaporkan bahwa terdapat indikasi keterlambatan di pemerintahan yang menyebabkan pemerintah kabupaten dan kota di Amerika Serikat mengalami *fiscal distress*, seperti menurunnya kepercayaan dari pegawai keuangan, memperlambat penerimaan pendapatan daerah dan adanya kecenderungan dalam belanja, serta ketidakcapaian dalam pengembalian utang setelah terjadinya masa resesi. Walaupun sebagian besar pejabat keuangan pusat yakin akan posisi fiskal pada kabupaten dan kota di Amerika Serikat, kecenderungan yang menurun mulai muncul. Pada tahun 2017, pejabat keuangan melaporkan bahwa 69% pejabat keuangan mampu memenuhi kebutuhan pemerintah, dibandingkan pada tahun 2016 dengan tingkat 81% dan pada tahun 2015, tingkat optimisme yang paling tinggi sepanjang sejarah survei sebesar 82%. Pejabat keuangan melaporkan bahwa pada tahun 2017, sebagian besar kota mengalami pengeluaran yang meningkat untuk gaji karyawan sebesar 86%, belanja publik sebesar 75% dan infrastruktur 74%. Terlepas dari tantangan ini, pemerintah harus mengantisipasi perubahan,

aktif menyesuaikan pendapatan dan pengeluaran sepanjang tahun dan menyeimbangkan anggaran di setiap daerah setiap tahun. (www.nlc.org)

Fenomena tersebut mengindikasikan terjadinya *fiscal distress* pada kabupaten dan kota di Amerika Serikat. Menurut Kloha et al. (2005) mengatakan bahwa *fiscal distress* sebagai kegagalan dalam memenuhi standar pada operasional, hutang dan kebutuhan masyarakat serta sumber daya yang terjadi secara berturut-turut. Sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Trussel dan Patrick (2009) menyatakan bahwa mengoperasikan *fiscal distress* pada pemerintah daerah yang mengalami defisit operasi selama tiga tahun berturut-turut (diukur dengan total pendapatan), dengan defisit operasi secara kumulatif tiga tahun lebih dari 5%. Trussel dan Patrick (2013) mendefinisikan *fiscal distress* sebagai ketidakseimbangan yang signifikan dan terus-menerus antara pendapatan dan pengeluaran.

Berbeda halnya dengan yang terjadi di Indonesia. Menurut Busrizalti (2013, hlm. 42) Negara Indonesia sebagai Negara Kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah dengan memberikan kesempatan dan keleluasan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Otonomi daerah bertujuan antara lain adalah untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), selain untuk menciptakan persaingan yang sehat antar daerah dan mendorong timbulnya inovasi (Ismail, 2002). Dalam struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), terdapat rekening *transfer* dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang merupakan salah satu instrumen pelaksanaan desentralisasi fiskal. *Transfer* fiskal dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah ini direalisasikan dalam bentuk *transfer* Dana Perimbangan, Dana Otonomi Khusus dan Dana Penyesuaian. Dana Perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Menurut Ahmad Yani (2002, hlm. 41) mengemukakan bahwa kebutuhan Dana Alokasi Umum (DAU) suatu daerah ditentukan dengan menggunakan konsep kesenjangan fiskal (*fiscal gap*), dimana kebutuhan DAU suatu daerah

ditentukan atas kebutuhan daerah (*fiscal needs*) dengan potensi daerah (*fiscal capacity*).

Dengan adanya dana alokasi umum ini, akan memberikan kepastian bagi daerah dalam memperoleh sumber-sumber pembiayaan untuk membiayai kebutuhan pengeluaran yang menjadi tanggungjawabnya. Keberadaan dana alokasi umum menimbulkan beberapa permasalahan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), yang menunjukkan bahwa pemerintah pusat memerlukan dana yang cukup besar dari Penerimaan Dalam Negeri untuk mengurangi tekanan defisit anggaran.

Sebagaimana yang dikemukakan oleh Menteri Keuangan Republik Indonesia Sri Mulyani membuat gebrakan atas Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2017, “Mulai tahun ini, pemerintah mengubah skema penganggaran Dana Alokasi Umum (DAU) tidak lagi bersifat final, melainkan fleksibel mengikuti fluktuasi Penerimaan Dalam Negeri (PDN). Penerimaan negara senantiasa memuat unsur ketidakpastian, akibatnya pemerintah daerah turut menanggung risiko mengalami ketidakpastian penerimaan dana alokasi umum yang tinggi. Ketidakpastian jumlah penerimaan dana alokasi umum memantik ketidakpastian belanja daerah. Hal ini dapat menyebabkan pemerintah daerah mengalami *fiscal distress*, sebagaimana yang pernah dialami pada masa krisis 1997/1998”. (nasional.kontan.co.id)

Indikasi adanya *fiscal distress* pada Kabupaten dan Kota di Indonesia sesuai dengan data yang bersumber dari www.djpk.kemenkeu.go.id, dapat dilihat pada Tabel 1.1 berikut ini.

Tabel 1.1
Tren APBD Kabupaten dan Kota Tahun 2010-2016
(dalam Triliun)

Tahun	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pendapatan	448,82	546,71	646,18	727,45	835,17	903,03	1.013,5
Belanja	439,7	519,05	617,76	715,63	798,9	915,52	1.003,34
Pembiayaan	49,07	47,59	67,44	85,2	89,37	114,14	90,46
Defisit/Surplus	9,12	27,66	28,43	11,82	36,27	-12,49	10,16
Presentase (%)	2,03	5,06	4,4	1,62	4,34	-1,38	1,0

Sumber: www.djpk.kemenkeu.go.id (2018)

Bedasarkan tabel 1.1 tren APBD kabupaten dan kota di Indonesia pada tahun 2010 hingga 2016 menunjukkan bahwa rata-rata kabupaten dan kota di

Indonesia mengalami surplus terhadap pendapatan. Terdapat defisit APBD pada tahun 2015 sebesar -1,38%, namun tren cenderung terus membaik dengan adanya surplus pada tahun 2010 sampai dengan tahun 2014 dan pada tahun 2016 dengan surplus sebesar 2,03%, 5,06%, 4,4%, 1,62%, 4,34% dan 1,0%. Terjadi fluktuasi pada pembiayaan daerah, pada tahun 2012 hingga 2015 mengalami peningkatan yang signifikan. Namun, pada tahun 2011 dan 2016 mengalami penurunan sebesar Rp. 1,48 Triliun dan Rp. 23,68 Triliun. Pada tahun 2015 merupakan pembiayaan daerah tertinggi dengan jumlah sebesar Rp. 114,14 Triliun. Adanya pembiayaan daerah, merupakan salah satu cara untuk meminimalisir terjadinya defisit APBD. Hal tersebut mengindikasikan pasca pelaksanaan desentralisasi, tidak adanya kecenderungan kabupaten dan kota di Indonesia yang mengalami *fiscal distress* kecuali pada tahun 2015. Selanjutnya, untuk menganalisis ketergantungan fiskal pada kabupaten dan kota di Indonesia dapat dilihat pada tabel 1.2 berikut ini.

Tabel 1.2
Komposisi Pendapatan Daerah pada Kabupaten dan Kota di Indonesia
Tahun 2010-2016
(dalam Presentase)

Tahun	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PAD	18,1	19,91	20,4	21,73	24,01	23,85	22,63
Dana Perimbangan	68,16	62,74	62,82	60,88	57,05	53,7	62,81
Pendapatan Lainnya	13,74	17,34	16,78	17,39	18,95	22,45	14,55

Sumber: www.djpk.kemenkeu.go.id (2018)

Berdasarkan tabel 1.2 komposisi pendapatan daerah pada tahun 2010-2016 kabupaten dan kota di Indonesia sangat bergantung pada dana perimbangan. Hal ini terlihat dari presentase dana perimbangan yang sangat besar terhadap total pendapatan daerah. Kecenderungan pemerintah dalam mengandalkan dana alokasi umum terlihat pada tabel 1.3 berikut ini.

Tabel 1.3
Komposisi Dana Perimbangan pada Kabupaten dan Kota di Indonesia
Tahun 2010-2016
(dalam Presentase)

Tahun	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
DBH	29,64	27,17	26,12	22,93	21,94	16,01	13,89
DAU	63,49	65,65	67,52	70,14	71,34	72,69	62,03
DAK	6,87	7,18	6,35	6,93	6,72	11,30	24,08

Sumber: www.djpk.kemenkeu.go.id (2018)

Dapat dilihat pada tabel 1.3 menunjukkan bahwa besaran dana alokasi umum yang diterima kabupaten dan kota sangat tinggi dibandingkan dengan dana bagi hasil dan dana alokasi khusus. Pada tahun 2010 hingga tahun 2015 dana alokasi umum terus mengalami peningkatan dan mengalami penurunan pada tahun 2016 menjadi sebesar 62,03%. Pada tahun 2015 merupakan besaran dana alokasi umum paling tinggi yaitu sebesar 72,69%. Data tersebut menunjukkan ketergantungan pemerintah daerah pada kabupaten dan kota terhadap besaran dana alokasi umum, sehingga dapat mengindikasikan terjadinya *fiscal distress* pada kabupaten dan kota di Indonesia pasca pelaksanaan desentralisasi. Hal tersebut berdampak negatif bagi kepala daerah di masing-masing daerah, karena kecil kemungkinan untuk bekerja keras dalam menggali pendapatan asli daerahnya.

Fenomena adanya indikasi *fiscal distress* terjadi pada Pemerintah Kabupaten Nunukan, Kalimantan Utara yang mengalami kesulitan keuangan dalam membayar kegiatan pengerjaan infrastruktur yang dikerjakan oleh sejumlah kontraktor karena masalah keuangan yang terbatas. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Kepala Dinas Pekerjaan Umum, Muhammad Sufyang dalam berita regional.kompas.com (13/1/2018) mengatakan bahwa “Pemerintah Kabupaten Nunukan masih memiliki utang kepada kontraktor sebesar Rp 40 Miliar dari total Rp 50 Miliar, ini merupakan anggaran untuk pembangunan infrastruktur tahun 2018”. Fenomena tersebut menunjukkan, bahwa pemerintah Kabupaten Nunukan terindikasi terjadinya *fiscal distress*. Hal tersebut membuat seluruh kontraktor memiliki banyak pinjaman di luar. Muhammad Sufyang memberikan kemudahan bagi para kontraktor untuk mengajukan pinjaman kredit ke bank daerah dengan pengantar surat keterangan dari pemerintah daerah. Pengembalian utang kontraktor kepada bank akan dilakukan setelah pemerintah daerah mendapat *transfer* dari pemerintah pusat.

Perihal pengembalian utang, akan dilakukan oleh pemerintah kabupaten nunukan setelah pemerintah daerah mendapat dana *transfer* dari pemerintah pusat. Hal ini menunjukkan dampak negatif dari ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana *transfer* dari pemerintah pusat. Apabila dana *transfer* pada suatu daerah tersebut berkurang atau habis seperti fenomena yang terjadi pada

Kabupaten Nunukan, maka daerah tersebut terindikasi *fiscal distress*, yaitu gagal dalam mengelola keuangan untuk menyelenggarakan pelayanan publiknya.

Kemampuan sebuah pemerintah daerah untuk menghindari *fiscal distress* secara langsung dipengaruhi oleh kemampuannya dalam mengelola keuangan, agar dapat mempertahankan tingkat pelayanannya kepada masyarakat. Honadle et al. (2004) mengatakan bahwa pelaksanaan pelayanan publik hanya bisa dilakukan apabila daerah tersebut terhindar dari *fiscal distress*.

Fiscal distress yang terjadi disebabkan oleh berbagai faktor. Menurut Trussel dan Patrick (2013) mengatakan bahwa penyebab terjadinya *fiscal distress* merupakan faktor-faktor risiko yang berasal dari laporan keuangan. Di negara maju, Gorina et al. (2017) menggunakan indikator cadangan fiskal, utang dan komposisi pendapatan dalam memprediksi terjadinya *fiscal distress* pada pemerintah daerah di Negara California, Pennsylvania dan Michigan. Trussel dan Patrick (2009) menunjukkan bahwa faktor yang mempengaruhi *fiscal distress* pada Pemerintah Daerah di Pennsylvania adalah konsentrasi pendapatan dan penggunaan utang. Trussel dan Patrick (2013) kembali melakukan penelitian mengenai faktor yang mempengaruhi *fiscal distress* pada Kabupaten di Amerika Serikat yaitu konsentrasi pendapatan dan penggunaan utang.

Kriteria yang menjadi penyebab terjadinya *fiscal distress* sesuai dengan kondisi pemerintah daerah di Indonesia yang memiliki beragam sumber pendapatan, ketergantungan pada pemerintah pusat dan penggunaan utang yang tinggi. Hal tersebut menyebabkan pemerintah daerah lebih rentan mengalami *fiscal distress*. Seperti penelitian yang telah dilakukan oleh Trussel dan Patrick (2009) menyatakan bahwa pemerintah daerah dengan sedikit sumber pendapatan cenderung lebih rentan terhadap masalah keuangan. Berbeda dengan pernyataan dalam penelitian yang dilakukan kembali oleh Trussel dan Patrick (2013) menyatakan bahwa pemerintah daerah yang mengalami *fiscal distress* memiliki sumber pendapatan yang lebih beragam, dibandingkan dengan pemerintah daerah yang hanya memiliki sumber pendapatan tunggal. Penelitian yang berfokus mengenai *fiscal distress* pada Pemerintah Daerah di Indonesia masih relatif sedikit.

Penelitian yang telah dilakukan oleh Halim dkk (2016) yang menunjukkan bahwa tingkat desentralisasi, rasio ketergantungan keuangan daerah dan rasio kemandirian keuangan daerah tidak berpengaruh terhadap *fiscal distress* pada kabupaten dan kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur, Maluku dan Maluku Utara. Mubarrok (2012) menyebutkan bahwa konsentrasi pendapatan berpengaruh positif terhadap *fiscal distress*. Namun, pinjaman daerah jangka panjang dan sumber daya pemerintah daerah tidak berpengaruh terhadap *fiscal distress*. Supranggono (2015) menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Bagi Hasil, Utang, Rasio Belanja Modal, Pertumbuhan Pendapatan dan Besaran Pendapatan berpengaruh positif secara signifikan terhadap indikasi terjadinya *fiscal distress*. Namun, hal tersebut tidak sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Indrayeni (2011) yang menunjukkan bahwa *IGR*, *SIZE* dan *Growth* memiliki hubungan dengan *fiscal distress*, tetapi dengan arah yang berlawanan. Sedangkan, *TAXREV*, *ADMIN*, *DEBT* dan *DEBTREV* tidak memiliki hubungan dengan *fiscal distress*.

Dalam menentukan *fiscal distress*, pada penelitian terdahulu umumnya alat analisis yang digunakan oleh negara-negara maju, salah satunya Amerika Serikat menggunakan regresi logistik. Hal ini disebabkan karena variabel dependen adalah kategoris (*distress* dan *non-distress*). Menurut beberapa hasil penelitian terdahulu, Gorina et al. (2017) menggunakan model regresi logistik biner dengan hasil penelitian menunjukkan bahwa 32% pemerintah daerah di California, Pennsylvania dan Michigan mengalami *fiscal distress*. Trussel dan Patrick (2013) menggunakan model regresi *cox* yang mampu menghasilkan akurasi prediksi sebesar 93,4% pada seluruh Kabupaten di Amerika Serikat. Trussel dan Patrick (2009) menggunakan model regresi logistik, mampu menghasilkan akurasi prediksi sampai dengan 91% dari sampel Pemerintah Daerah di Pennsylvania. Penelitian terdahulu di Indonesia, yang menggunakan regresi logistik dalam menentukan *fiscal distress* dilakukan oleh Supranggono (2015) menunjukkan bahwa sebesar 9,6% dari seluruh pemerintah daerah di Indonesia mengalami *fiscal distress*.

Stevens dan LaPlante (1987) memilih daerah yang lebih spesifik dan terbatas pada area-area yang homogen dari aspek-aspek spesifik. Supranggono

(2015) menyatakan bahwa *fiscal distress* banyak terjadi pada kabupaten/kota di luar pulau Jawa dan daerah dengan level pemerintahan kabupaten lebih banyak menderita *fiscal distress*. Riyanti (2010) menyatakan bahwa rata-rata derajat otonomi fiskal pemerintah kota lebih besar daripada rata-rata derajat otonomi fiskal pemerintah kabupaten. Ketergantungan yang tinggi terhadap pemerintah pusat tersebut, dapat menyebabkan pemerintah kabupaten lebih rentan mengalami *fiscal distress*.

Fiscal distress dalam penelitian ini menggunakan ukuran relatif, bukan menggunakan ukuran absolut, dikarenakan di Indonesia tidak terdapat ukuran absolut yang mengindikasikan suatu pemerintah daerah mengalami *fiscal distress* sebagaimana regulasi seperti *Financially Distressed Municipalities Act Tahun 1987 (Act 47)* di Pennsylvania. Secara teoritis, *fiscal distress* kecil kemungkinan terjadi pada pemerintah kabupaten dan kota di Indonesia. Menurut Bahl (1984) bahwa penelitian mengenai *fiscal distress*, belum menghasilkan konsensus (kesimpulan akhir). Serupa dengan pernyataan yang dikemukakan oleh Kloha et al. (2004) bahwa ketiadaan konsensus kemungkinan disebabkan oleh masalah empiris dalam mendefinisikan apa itu *fiscal distress*. Supranggono (2015) menyebutkan bahwa penelitian *fiscal distress* di Indonesia belum banyak dilakukan, sehingga belum terdapat variabel-variabel yang paling cocok untuk menentukan *fiscal distress* di Indonesia dan disepakati oleh para akademisi. Sejalan dengan keterbatasan dalam penelitian yang dilakukan oleh Mubarrok (2012) menyebutkan bahwa belum terdapat pengertian dan indikator yang tepat mengenai *fiscal distress* yang terjadi pada pemerintah daerah di Indonesia. Sehingga ketiadaan *fiscal distress* ini membuat peneliti tertarik untuk melakukan pengujian empiris dengan menggunakan konsep *fiscal distress* yang sudah ada.

Berdasarkan hal-hal tersebut, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai **“Pengaruh Konsentrasi Pendapatan dan Penggunaan Utang Terhadap *Fiscal Distress* Pada Pemerintah Kabupaten di Indonesia”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh konsentrasi pendapatan terhadap *fiscal distress* pada Pemerintah Kabupaten di Indonesia.
2. Bagaimana pengaruh penggunaan utang terhadap *fiscal distress* pada Pemerintah Kabupaten di Indonesia.

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini dimaksudkan untuk menganalisis bagaimana pengaruh konsentrasi pendapatan dan penggunaan utang terhadap *fiscal distress* pada Pemerintah Kabupaten di Indonesia.

1. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh konsentrasi pendapatan terhadap *fiscal distress* pada Pemerintah Kabupaten di Indonesia.
2. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh penggunaan utang terhadap *fiscal distress* pada Pemerintah Kabupaten di Indonesia.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang telah diuraikan sebelumnya, penelitian ini diharapkan memberikan manfaat sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan memberikan kontribusi konseptual bagi pengembangan literatur dalam bidang sektor publik, khususnya mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi terjadinya *fiscal distress* pada pemerintah daerah di Indonesia. Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi referensi untuk penelitian selanjutnya.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Bagi Peneliti: Penelitian ini menjadi sarana dalam pengembangan keterampilan dalam menulis karya ilmiah, wawasan dan pengembangan keterampilan dalam melakukan penelitian sebagai peneliti pemula dalam bidang non kependidikan, khususnya mengenai pengaruh konsentrasi pendapatan dan penggunaan utang terhadap *fiscal distress*.
2. Bagi Pemerintah Daerah: Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi dalam menentukan kebijakan terkait faktor yang mempengaruhi terjadinya *fiscal distress*.