

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sejak otonomi daerah berlaku di Indonesia pada tahun 2000, keuangan negara dan daerah menjadi topik sensitif dalam pengambilan keputusan di pemerintahan dan bagi para *stakeholder* terutama bagi masyarakat. Banyak faktor yang dapat memengaruhi kondisi baik buruknya keuangan sektor publik antara lain resesi ekonomi, kejadian luar biasa karena terjadinya bencana alam dan terjadinya wabah pandemi virus dan sebagainya, sehingga menyebabkan penerimaan keuangan sektor publik mengalami penurunan. Hal tersebut dapat menimbulkan dampak antara lain tidak optimalnya pelayanan publik terhadap masyarakat. Fenomena penurunan penerimaan keuangan sektor publik yang berimbas terhadap belanja pemerintah untuk pelayanan publik sehingga menimbulkan tekanan terhadap anggaran pendapatan dan belanja pemerintah disebut *fiscal stress*.

Fiscal stress paling fenomenal terjadi tahun 1970 di Amerika Serikat. Pada tahun 1970 tersebut *county* atau yang disebut sebagai pemerintah daerah versi Amerika, mengalami peningkatan *fiscal stress* dikarenakan pemerintahan negara bagian melakukan pemotongan dananya agar anggarannya seimbang (Kloha et al., 2005). Saat resesi ekonomi berakhir, banyak *county* terpaksa menyatakan kondisi *fiscal stress*, antara lain Detroit, Flint dan beberapa kota kecil lainnya di Michigan mengeluarkan *statement* keadaan darurat keuangan, kemudian pernyataan kebangkrutan juga diajukan oleh Vallejo, Stockton dan San Bernardino negara bagian California (Convery dan Imdieke, 2015).

Tekanan fiskal oleh Kloha et al. (2005) dinyatakan sebagai ketidakmampuan dalam hal pemenuhan standar pada operasional, hutang dan kebutuhan masyarakat serta sumber daya yang terjadi secara berturut-turut. Kondisi tersebut memposisikan pemerintah menghadapi kesulitan untuk memenuhi kebutuhan anggarannya. Dalam penelitian Trussel dan Patrick (2009) menyebutkan bahwa *fiscal stress* terjadi pada pemerintah daerah yang mengalami defisit operasional secara kumulatif tiga tahun berturut-turut lebih dari 5% (diukur dengan total pendapatan). Pula, pada penelitian selanjutnya Trussel dan Patrick (2013) menyatakan bahwa ketidakseimbangan yang signifikan dan terjadi secara terus-menerus antara pendapatan dan pengeluaran juga didefinisikan sebagai *fiscal stress*.

Indikasi *fiscal stress* itu sendiri terjadi pada pemerintah daerah di Indonesia ketika berlakunya otonomi di masing-masing daerah. Terkait otonomi daerah, menurut Pratikno bahwa pemekaran daerah membawa sejumlah implikasi antara lain:

1. Implikasi sosial ekonomi

Beban keuangan pemerintah pusat yang harus ditanggung semakin meningkat disebabkan ditetapkannya pemerintah daerah baru. Sehingga timbul ketergantungan terhadap pemerintah pusat untuk pembiayaan pada daerah untuk mendanai pemekaran daerahnya.

2. Implikasi bagi pembangunan ekonomi

Lebih banyak subsidi dari pemerintah pusat yaitu Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) yang diperoleh daerah miskin sebagai akibat adanya pemberian kesempatan pemekaran daerah.

Bagi pemerintah daerah gejala terjadinya *fiscal stress* merupakan topik penting otonomi daerah karena pemerintah daerah dituntut kemampuannya menyelenggarakan

pemerintahan khususnya dalam hal penyediaan barang dan aktivitas pelayanan publik bagi penduduk di wilayahnya. Usaha pemerintah daerah untuk pertumbuhan penerimaan/pendapatannya dilakukan dengan tetap mencari potensi penerimaan baru harus terus dilakukan dalam rangka membiayai anggaran belanja/pengeluaran daerah setiap tahunnya. Dengan pertumbuhan perekonomian daerah diharapkan pula berdampak terhadap kenaikan sumber pendapatan daerah dan mengurangi tingkat ketergantungan pendanaan dari pemerintah pusat, yang selama ini besarnya jauh lebih tinggi dibandingkan pendapatan asli daerah yang menggambarkan kemampuan dan kemandirian suatu daerah.

Pemerintah kabupaten/kota harus memiliki kemampuan untuk mengurus urusan pemerintahan dan mengelola keuangan daerahnya sendiri, termasuk didalamnya mencari dan meningkatkan potensi penerimaan daerah untuk membiayai pengeluaran pemerintahannya. Dalam pengaturan otonomi daerah pada Undang-Undang No.32 Tahun 2004 menyebutkan berbagai kewenangan daerah. Salah satu kewenangan yang dimaksud adalah kewenangan dalam hal pengelolaan keuangan daerah.

Bentuk hubungan dan perhatian pemerintah pusat dan pemerintah daerah, ditetapkan UU No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan antara Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dalam peraturan tersebut mengatur bahwa pemerintah pusat memberikan Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus untuk menutup kekurangan penerimaan asli pemerintah daerah yang diperoleh dari potensi yang ada di daerah sendiri. Namun demikian walaupun didukung dengan alokasi dana dari pemerintah pusat, tidak memberi kepastian absolut bahwa pemerintah daerah akan bebas dari kesulitan keuangan.

Pemerintah Indonesia telah mengatur apabila pemerintah daerah mengalami masalah pembiayaan kegiatan di pemerintahannya maka pihak ketiga dapat menerbitkan pinjaman daerah kepada pemerintah daerah lain sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 54 tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah. Pemerintah daerah dapat mengajukan pinjaman daerah jika pemerintah daerah terkait dapat memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah tersebut. Jika persyaratan tidak dapat dipenuhi sesuai Peraturan Pemerintah tersebut, maka pemerintah daerah tidak diperbolehkan melakukan pinjaman kepada pihak ketiga karena pemerintah daerah tersebut dkuatirkan mengalami kesulitan dalam pengembalian pokok dan bunga pinjaman. Kesulitan keuangan tersebut yang dikatakan bahwa pemerintah daerah di Indonesia mengalami *fiscal stress*.

Belum terdapat definisi atau pun teori yang pasti mengenai tekanan fiskal. Menurut Richard Rose dan Edward Page dari Centre for the Study of Public Policy (*Fiscal Stress in Cities*, 1982, *Cambridge University Press*), tekanan fiskal merupakan gejala yang mengindikasikan ada sesuatu yang salah, bahwa lebih banyak tuntutan terhadap pelayanan publik daripada ketersediaan uang untuk memenuhi klaim tersebut. Menurut Rose dan Page, masalah tekanan fiskal bukan sekadar tentang pemotongan belanja publik atau tentang perlunya mempertahankan layanan daerah namun tentang mencapai keseimbangan antara biaya dan manfaat pada pemerintah daerah sebagai penyedia utama manfaat kebijakan publik seperti pendidikan, perumahan, jalan, dan layanan sosial. Sementara itu untuk dapat memberikan manfaat dibutuhkan banyak uang. Ketika belanja yang dikeluarkan oleh pemerintah meningkat, maka kebutuhan akan pendapatan pun meningkat.

Hasil kajian Bappenas (2005) menginformasikan walaupun Pendapatan Asli Daerah (PAD) pemerintah daerah mengalami peningkatan, namun pemerintah daerah yang pembiayaannya tergantung terhadap Dana Alokasi Umum (DAU) masih tetap tinggi, karena belanja daerah juga mengalami pertambahan. Bahkan Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD;2011) menyampaikan, 276 daerah kabupaten dan kota di Indonesia terancam bangkrut karena hanya bergantung dari anggaran pusat. 276 daerah tersebut berada dalam posisi keuangan akan bangkrut terutama karena 75% Anggaran Pendapatan Belanja daerah (APBD) dipakai untuk belanja gaji birokrasi. Sedangkan, pendapatan asli daerah (PAD) kabupaten dan kota tersebut sangat rendah. Data KPPOD menyebutkan, 381 daerah memiliki rasio PAD atas APBD kurang dari 10 persen. Pemerintah daerah yang termasuk dalam kelompok tersebut diatas (BAPPEDA Jatim;2011) antara lain Kabupaten Lumajang, Klaten, Pemalang, Kulon Progo, Bantul, dan Kabupaten Sragen.

Penelitian *fiscal stress* juga telah dilakukan oleh Balitbang (2011) dan Muda (2012). Penelitian tersebut menyimpulkan bahwa secara signifikan pendapatan asli daerah yang mengalami peningkatan, pertumbuhan belanja modal dan pertumbuhan ekonomi simultan berpengaruh terhadap *fiscal stress*. Namun dari hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa hanya pertumbuhan pendapatan asli daerah yang secara parsial berpengaruh signifikan negatif terhadap *fiscal stress*, sementara untuk pertumbuhan belanja modal dan ekonomi tidak berpengaruh signifikan terhadap *fiscal stress*. Demikian pula penelitian Sobel (Sobel, Holcombe dan Setyawan; 2010) bahwa penyebab krisis keuangan terjadi adalah penerimaan pemerintah yang tidak memadai untuk membiayai pengeluaran.

Pemerintah Indonesia memiliki kebijakan dan struktur belanja alokasi Dana Transfer pusat ke daerah untuk meminimalisasi kesenjangan sumber pendanaan, kesenjangan pendanaan urusan pemerintahan antar daerah, dan ketimpangan layanan publik antar daerah. Berdasarkan laporan keuangan yang dikeluarkan oleh Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan Pusat tahun 2019, pendapatan asli daerah memberi pengaruh terhadap kontribusi penerimaan dana transfer pada kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur dengan presentase yang relatif berbeda antara 12,66% sampai dengan 922,70%. Laporan tersebut menunjukkan bahwa terdapat kesenjangan di kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur. Tidak sedikit daerah yang masih bergantung pada dana transfer untuk pendanaan aktivitas pemerintahannya. Besarnya dominasi dana transfer terhadap belanja daerah di Provinsi Jawa Timur dengan nilai presentase rata-rata sebesar 159,73%. Pertumbuhan presentase belanja tersebut karena kenaikan kebutuhan daerah yang disebabkan oleh banyak faktor internal dan eksternal. Kondisi tersebut dapat berpengaruh negatif jika terjadi pada jangka panjang dan secara berturut-turut yaitu belanja daerah yang setiap tahunnya mengalami peningkatan tapi tidak diiringi dengan peningkatan PAD-nya, sehingga terjadi tingkat ketergantungan tinggi pada dana transfer dari pusat dan memicu terjadinya *fiscal stress*.

Kapasitas suatu pemerintah daerah untuk menghindari terjadinya *fiscal stress* pada pemerintahannya dipengaruhi secara langsung oleh kemampuan manajemen pemerintah mengelola keuangan yang bertujuan mempertahankan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Pelayanan publik hanya bisa dilaksanakan apabila daerah tersebut terhindar dari *fiscal stress* (Honadle et al.; 2004).

Tekanan fiskal yang terjadi disebabkan oleh berbagai faktor. Gorina et al. (2017) pada penelitiannya pada pemerintah daerah Pennsylvania dan Michigan di Negara

bagian California, dengan indikator cadangan fiskal, utang dan komposisi pendapatan untuk memperkirakan terjadinya tekanan fiskal. Selain Gorina, penelitian Trussel dan Patrick (2013) menunjukkan bahwa tekanan fiskal pada pemerintahan Pennsylvania dipengaruhi faktor pendapatan dan utang.

Penyebab terjadinya tekanan fiskal sesuai dengan karakteristik pemerintah daerah di Indonesia yaitu memiliki berbagai ragam sumber pendapatan, tingkat ketergantungan dana pada pemerintah pusat dan nilai utang yang tinggi. Kondisi tersebut menggambarkan bahwa pemerintah daerah rentan mengalami tekanan fiskal. Sesuai dengan penelitian Trussel dan Patrick (2009) bahwa pemerintah daerah dengan keterbatasan sumber pendapatan memiliki kecenderungan lebih rentan terhadap kesulitan keuangan.

Tekanan terhadap anggaran dan keuangan sektor publik pada pemerintah daerah seharusnya dapat diprediksi melalui data-data yang disajikan pada laporan keuangan pemerintah daerah yang selama ini digunakan oleh para *stakeholder* sebagai salah satu sebagai media informasi dan tolak ukur sebelum dilakukan pengambilan keputusan maupun sebagai acuan untuk perencanaan-perencanaan strategis organisasi. Di sektor pemerintahan, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 menyatakan bahwa tujuan laporan keuangan adalah menyajikan informasi mengenai posisi keuangan, realisasi anggaran, saldo anggaran lebih, arus kas, hasil operasi, dan perubahan ekuitas suatu entitas pelaporan yang bermanfaat bagi para pengguna dalam membuat dan mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber daya. Sementara untuk tujuan secara spesifik bahwa tujuan pelaporan keuangan pemerintah untuk menyajikan informasi yang akuntabilitas serta berguna untuk pengambilan keputusan dari entitas pelaporan atas sumber daya yang dipercayakan kepada pemerintah daerah terkait. Oleh sebab

tujuan tersebut, maka informasi yang terdapat dalam laporan keuangan harus mempunyai karakteristik kualitatif meliputi relevan, andal, dapat diperbandingkan dan dapat dipahami. Oleh karena variabel-variabel penyebab terjadinya tekanan terhadap keuangan pemerintah daerah merupakan bagian dari informasi utama yang terdapat pada Laporan Keuangan Pemerintah Daerah maka penelitian tentang tekanan fiskal pada keuangan sektor publik ini dilakukan agar para *stakeholder* yang terkait dalam penentuan anggaran di pemerintahan juga dapat memahami bagaimana kondisi keuangan pemerintah apakah penerimaan atau pendapatan dapat memenuhi anggaran untuk pengeluaran pada pemerintah daerah terkait atau tidak.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penelitian ini dilakukan untuk menganalisis variabel-variabel yang terdapat pada laporan keuangan menjadi sebuah informasi yang berguna bagi praktisi untuk melakukan prediksi serta menanggapi kondisi keuangan pemerintah daerah yang memperlihatkan gejala serta tingkat tekanan anggaran (*fiscal stress*) melalui Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD), serta melakukan pembaharuan terhadap penelitian-penelitian sebelumnya dengan melibatkan dana perimbangan sebagai variabel yang berpengaruh dan belanja pegawai dan belanja barang jasa yang diduga mempengaruhi terjadinya tekanan fiskal pada keuangan sektor pemerintah daerah. Dengan mempertimbangkan relevansi topik penelitian yang dituju, penelitian ini dilakukan dengan tidak memasukkan aspek non-keuangan sebagai penyebab *fiscal stress* sehingga peneliti lebih berfokus pada penelitian yang menggunakan aspek keuangan yang terdapat pada laporan keuangan sebagai penyebab yang mempengaruhi terjadinya *fiscal stress*.

Selain daripada hal-hal tersebut diatas, penelitian *fiscal stress* ini menggunakan ukuran relatif bukan absolut, mengingat karakteristik pemerintahan di berbagai daerah

di Indonesia yang juga beragam maka tidak terdapat pengukuran secara absolut untuk menunjukkan indikasi bahwa suatu pemerintahan daerah tersebut mengalami *fiscal stress*. Sebagaimana yang dinyatakan oleh Bahl (1984) bahwa penelitian tentang tekanan fiskal belum berujung pada kesimpulan akhir (konsesus). Demikian halnya menurut Mubarrok (2012), belum terdapat pengertian dan variabel yang paling tepat untuk menentukan atau mempengaruhi signifikan terjadinya *fiscal stress* pada pemerintah daerah di Indonesia.

Dengan latar belakang hasil penelitian sebelumnya, maka peneliti melakukan pengujian merujuk pada konsep *fiscal stress* yang ada. Penelitian yang dilakukan ini, selain menggunakan variabel pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan profit margin (diwakili dengan Surplus/Defisit) seperti pada penelitian sebelumnya, juga mengalami pembaruan penelitian yang terletak pada penggunaan variabel-variabel independen yang belum pernah diuji pada penelitian-penelitian sebelumnya, yaitu Belanja Pegawai, dan Belanja Barang dan Jasa, yang pada struktur laporan keuangan pemerintah daerah sebagai variabel-variabel X, dan *fiscal stress* sebagai variabel Y, dengan obyek penelitian pada pemerintah daerah di Provinsi Jawa Timur periode 2010–2020.

1.2 Rumusan Masalah

Sebagai salah satu provinsi terbesar di Indonesia, Provinsi Jawa Timur termasuk pemerintah provinsi dimana pemerintah-pemerintah kabupaten/kotanya telah melaksanakan otonomi daerah dengan baik. Namun, masing-masing pemerintah kabupaten/kota memiliki perbedaan dalam melaksanakan desentralisasi. Adanya perbedaan dalam pembangunan pada setiap pemerintah kabupaten/kota dapat disebabkan kemampuan keuangan daerah yang dimiliki oleh masing-masing pemerintah

daerah. Untuk itu perlu dilakukan penelitian terhadap faktor-faktor yang memengaruhi kondisi keuangan daerah.

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Apakah pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap tingkat tekanan fiskal (*fiscal stress*) pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur?;
2. Apakah pertumbuhan Dana Perimbangan berpengaruh terhadap tingkat tekanan fiskal (*fiscal stress*) pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur?;
3. Apakah pertumbuhan belanja pegawai berpengaruh terhadap tingkat tekanan fiskal (*fiscal stress*) pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur?;
4. Apakah pertumbuhan belanja barang dan jasa berpengaruh terhadap tingkat tekanan fiskal (*fiscal stress*) pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur?;
5. Apakah *profit margin* (surlus/defisit) berpengaruh terhadap tingkat tekanan fiskal (*fiscal stress*) pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur?.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan pertanyaan penelitian tersebut, maka disusun tujuan penelitian. Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Menganalisis pengaruh pertumbuhan pendapatan asli daerah (PAD) terhadap tingkat tekanan fiskal (*fiscal stress*) pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur.

2. Menganalisis pengaruh pertumbuhan dana perimbangan/dana transfer pemerintah pusat, terhadap tingkat tekanan fiskal (*fiscal stress*) pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur.
3. Menganalisis pengaruh pertumbuhan belanja pegawai terhadap tingkat tekanan fiskal (*fiscal stress*) pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur.
4. Menganalisis pengaruh pertumbuhan belanja barang dan jasa terhadap tingkat tekanan fiskal (*fiscal stress*) pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur.
5. Menganalisis pengaruh *profit margin* terhadap tingkat tekanan fiskal (*fiscal stress*) pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat bagi praktisi di sektor pemerintahan khususnya pada bidang manajemen anggaran dan keuangan. Manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Sebagai informasi dan rekomendasi bagi para regulator di pemerintah daerah dalam menyusun rumusan kebijakan khususnya dalam rangka untuk mengantisipasi dan mengatasi masalah tekanan anggaran (*Fiscal Stress*) di pemerintah kabupaten/kota pada Provinsi Jawa Timur;
2. Bagi praktisi akuntansi dan keuangan di sektor pemerintahan, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pandangan baru dalam mengetahui manfaat yang diberikan laporan keuangan dalam proses pengambilan keputusan sehingga dapat meningkatkan tingkat transparansi kepada praktisi;

3. Bagi para stakeholder di sektor pemerintahan, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dalam rangka pengambilan keputusan yang lebih memperjelas pemerintah daerah yang mengalami *fiscal stress*.

1.5 Lingkup Penelitian

Lingkup penelitian meliputi seluruh pemerintah kabupaten /kota tingkat II yang ada di Provinsi Jawa Timur. Sampel yang dipilih adalah pemerintah daerah tingkat II yang ada di Provinsi Jawa Timur tahun 2010 s.d. 2020, kecuali Pemerintah Provinsi Jawa Timur, disebabkan Provinsi Jawa Timur merupakan pemerintah tingkat I (Provinsi) dengan karakteristik pemerintahan yang berbeda dibanding pemerintahan daerah tingkat II. Sampel berjumlah 28 pemerintah daerah tingkat II.

Pemilihan sampel didasarkan pada pertimbangan bahwa pemerintah daerah di Provinsi Jawa Timur memiliki karakteristik ekonomis dan geografis yang relatif sama. Sedangkan pertimbangan lainnya adalah ketersediaan data.

Penggunaan data dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh dari portal djpk Kementerian Keuangan. Data sekunder merupakan penyajian data primer yang lebih lanjut dilakukan pengolahan data terhadap data primer tersebut. Data-data tersebut adalah Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pemerintah daerah Tingkat II yang selanjutnya digunakan sebagai sumber (dasar) penghitungan pengaruh penerimaan dan belanja keuangan pemerintah daerah terhadap *fiscal stress*.

Kemampuan pemerintah kabupaten/kota dalam mengalokasikan belanja dapat diproyeksikan melalui besar pembiayaan tahun anggaran yang akan dialokasikan pada tahun anggaran selanjutnya.

1.6 Sistematika Tesis

Penulisan tesis ini terbagi dalam 5 (lima) bab utama, dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini menjelaskan hal-hal yang melatarbelakangi penelitian ini. Dalam bab ini juga menjelaskan rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, lingkup penelitian serta sistematika tesis.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi tentang landasan teori mengenai pengertian tentang hal-hal terkait anggaran dan keuangan pemerintah daerah. Bab ini juga menjelaskan penelitian terdahulu, kerangka konseptual, dan model analisis.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini membahas tentang jenis penelitian, definisi operasional dan pengukuran variabel, jenis dan sumber data, populasi dan sampel penelitian, metode pengumpulan data dan teknik analisis data.

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini menjelaskan tentang gambaran umum yang menjadi objek penelitian dari penulisan tesis, analisis deskriptif, pengujian hipotesis, dan pembahasan.

BAB V : PENUTUP

Bab ini berisi mengenai simpulan dari hasil penelitian *fiscal stress* terhadap keuangan di pemerintah daerah, implikasi dari penelitian dan keterbatasan penelitian, serta arah bagi peneliti selanjutnya.