

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Seiring perkembangan zaman, reformasi selalu mengalami perubahan dari tahun 1998 hingga kini yang berdampak pada perubahan politik. Salah satu bentuk reformasi tersebut yaitu perubahan bentuk pemerintahan dari sentralisasi menjadi struktur yang desentralisasi dengan UU No. 23 tahun 2014, diubah dengan UU No 9 tahun 2015 tentang pemerintahan daerah. (Kusnandar dan Dodik Siswanto, 2012) Tujuan ekonomi yang ingin dicapai dengan adanya desentralisasi adalah mewujudkan kesejahteraan melalui penyediaan pelayanan publik yang lebih merata dan memperpendek jarak antara penyedia layanan publik dan masyarakat lokal.

Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, Otonomi Daerah diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hak dan kewajiban pemerintah daerah di wujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintah daerah dan dapat dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel sesuai dengan perundang-undangan.

Dalam pelaksanaannya Otonomi Daerah diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, yang telah direvisi menjadi Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintah daerah menjalankan otonomi daerah seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugasnya. Hak dan kewajiban pemerintah daerah diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk

pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah.

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia yang dilakukan sejak tahun 2001, telah memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk mengatur rumah tangga daerahnya secara mandiri. Hal ini merupakan langkah reformasi dan proses demokratisasi sistem pemerintahan yang ada di Indonesia, yang sebelumnya bersifat sentralistik (Hermawan dan Herususanto, 2015). Namun keberhasilan program ini mulai banyak dipertanyakan, Otonomi Daerah yang tadinya diharapkan mampu memperbaiki masalah ketimpangan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan, justru menimbulkan masalah baru akibat penyalahgunaan wewenang yang telah diberikan pemerintah pusat kepada daerah. Menurut Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (2014), setidaknya terdapat 276 kabupaten/kota yang terancam bangkrut akibat keborosan pemerintah daerah. Keborosan tersebut akan menyebabkan pemerintah daerah kekurangan dana untuk pembangunan fasilitas publik, pelayanan yang berkualitas, percepatan pembangunan, serta pemerataan kesejahteraan rakyat, sesuai dengan amanah kebijakan otonomi daerah (Syurmita, 2014).

Apabila kondisi ini terus berlangsung, pemerintah daerah akan mengalami kondisi *financial distress*. *Financial distress* dalam definisi sektor publik (Jones dan Walker, 2007) yaitu ketidakmampuan pemerintah untuk menyediakan pelayanan pada publik sesuai standar mutu pelayanan yang telah ditetapkan. Ketidakmampuan pemerintah ini karena pemerintah tidak mempunyai ketersediaan dana untuk diinvestasikan pada infrastruktur yang digunakan dalam penyediaan pelayanan pada publik tersebut.

Beberapa berita telah menyatakan bagaimana pemerintah daerah tidak mampu dalam melakukan pengelolaan keuangannya dengan baik dan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan. Pengelolaan keuangan daerah yang baik merupakan salah satu bentuk kewajiban otonomi daerah. Apabila kewajiban tersebut tidak dapat terlaksana dengan baik, maka dapat menimbulkan dampak bagi masyarakat dimasa yang akan datang. Dampak tersebut akan mempengaruhi kesejahteraan masyarakat yakni, ketidakmampuan pemerintah daerah dalam memenuhi kebutuhan masyarakatnya.

Berdasarkan kasus berita yang telah diterbitkan, dalam berita online beritasatu.com Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Tjahjo Kumolo mengungkapkan masih ada 294 dari 514 Kabupaten/Kota yang menggunakan 50-73% Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk belanja pegawai. Dan secara langsung Tjahjo menyebut bahwa Kabupaten Karanganyar di Jawa Tengah adalah kabupaten yang menggunakan lebih dari 70% anggarannya untuk belanja pegawai. Seringkali dalam proses penyusunan anggaran ditemukan permasalahan perbedaan persepsi dalam penyusunan dan pengelompokan belanja. Untuk itu, Tjahjo menegaskan, akan terus memacu 294 Kabupaten/Kota tersebut menggunakan anggarannya untuk belanja modal. Dalam rangka meningkatkan pembangunan dan kesejahteraan masyarakatnya. Dirjen Keuangan Daerah Reydonnyzar Moenek menambahkan bahwa belanja modal pada kabupaten dan kota rata-rata nasional baru 22,86%. Oleh karena itu, dia mengungkapkan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) akan mendorong agar belanja modal ditingkatkan, setidaknya mendekati 30% dari anggaran yang dimiliki. Belanja modal, di dorong supaya bisa meningkat.

Sebenarnya penerimaan pemerintah daerah tidaklah hanya dari dana transfer dari pemerintah pusat, namun juga dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dengan pendapatan asli daerah yang rendah, pemerintah daerah pada umumnya dapat bergantung pada dana transfer daerah. Namun disayangkan ketika dana transfer daerah tersebut sebagian besar habis hanya untuk belanja pegawai.

Terkait laporan dari Kementerian Dalam Negeri tersebut dapat disimpulkan bahwa, nilai anggaran belanja pegawai lebih tinggi dibandingkan dengan belanja modal. Padahal belanja modal merupakan salah satu faktor terpenting dalam meningkatkan pembangunan daerah, apabila anggaran untuk belanja modal lebih besar digunakan untuk belanja pegawai maka akan mempengaruhi kebutuhan pembangunan daerah. Walaupun sebelumnya dikatakan bahwa, pendapatan pemerintah daerah tidak hanya didapat dari APBD namun juga dari pendapatan asli daerah. Pendapatan asli daerah dapat digunakan untuk membantu APBD dalam mendanai segala urusan pemerintah daerah terutama pembangunan daerah, oleh karena itu pemerintah daerah harus meningkatkan nilai pendapatan asli daerah dan juga mengelola APBD sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Tidak semua daerah dapat dikatakan mampu dalam mendanai sendiri seluruh kebutuhan pemerintah daerahnya. Kurangnya rasa tanggungjawab pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah dan kurangnya partisipasi masyarakat dalam meningkatkan pendapatan asli daerah merupakan salah satu faktor penghambat pembangunan daerah tersebut. Hal-hal tersebut yang dapat memicu kemungkinan terjadinya *financial distress* pada pemerintah daerah. Secara umum dapat dijelaskan bahwa ‘financial distress adalah ketidakmampuan pemerintah untuk menyediakan pelayanan publik sesuai standar mutu pelayanan yang telah ditetapkan’. Berdasarkan dari Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) tahun 2015, beberapa kasus di salah satu Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah, sebagai berikut:

Tabel 1. Perbandingan atas fenomena Financial Distress Pemerintah Daerah

Daerah	Kemandirian Keuangan Daerah	Belanja Modal
Kab. Banjarnegara	12%	20%
Kota Tegal	40%	22%

Sumber : Diolah dari LKPD

Berdasarkan pada tabel 1 di atas, hal ini sesuai dengan fenomena berita sebelumnya yang menyatakan bahwa setara 50% pemerintah daerah di Indonesia menggunakan anggarannya untuk menggaji pegawai dibandingkan membelanjakannya untuk proyek pembangunan. Hal tersebut dapat diartikan bahwa Kabupaten Banjarnegara mengalami kemungkinan terjadinya *financial distress* karena belanja modal pada daerah tersebut <30% hal tersebut menandakan bahwa pemerintah daerah belum efisien dalam mengelola APBD karena lebih besar menggunakan anggaran belanja daerah untuk belanja pegawai dibandingkan belanja modal. Karena menurut Kementerian Keuangan nilai belanja pegawai >50% dan nilai belanja modal <30% akan mempengaruhi kesehatan fiskal di masa yang akan datang. Berdasarkan tabel di atas, Kabupaten Banjarnegara memiliki kemandirian keuangan daerah yang lebih rendah dibandingkan dengan Kota Tegal sebesar 12% ,sedangkan Kota Tegal memiliki kemandirian keuangan daerah sebesar 40%. Kondisi ini menyatakan bahwa terdapat kemungkinan terjadinya *financial distress* pada Kabupaten

Banjarnegara lebih tinggi dibandingkan Kota Tegal dilihat dari sisi kecilnya nilai kemandirian keuangan daerah.

Beberapa penelitian terkait dengan *financial distress* di pemeritahan telah banyak dilakukan sebelumnya. Hasil penelitian Mahayani dan Gayatri (2017), dan Syumirta (2014) yang menyatakan bahwa kemandirian keuangan daerah berpengaruh signifikan terhadap *financial distress* pada pemerintah daerah.. Namun penelitian yang dilakukan oleh Hermawan dan Herusantoso (2015) Memperoleh hasil bahwa kemandirian keuangan tidak berpengaruh terhadap *financial distress*, hasil yang sama juga di peroleh dari penelitian Husniati, dkk (2016). dalam hasil penelitian yang sudah di uraikan diatas, terdapat ketidak konsistenan yang membuat peneliti tertarik untuk melakukan penelitian kembali.

Hubungan rasio efisiensi frngsn finsncisl distress pada Penelitian yang dilakukan oleh Atmaja (2012) dan Sutaryo (2010) bahwa rasio efisiensi berpengaruh signifikan terhadap *financial distress* di pemerintah daerah. begitu juga Trusel dan Patric (2009). Namun penelitian Hermawan dan Herusantoso (2015) dan Husniati, dkk (2016) memperoleh hasil sebaliknya. Penelitian yang dilakukan Husniati, dkk (2016) Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa rasio efisiensi tidak berpengaruh signifikan terhadap *financial distress*.

Beberapa penelitian juga telah menjelaskan tentang hubungan mengenai rasio posisi keuangan. Penelitian yang dilakukan oleh Wibowo dan Samekto (2013) dan Atmaja (2012) menyatakan bahwa rasio posisi keuangan berpengaruh signifikan terhadap *financial distress* di pemerintah daerah. Namun penelitian Sutaryo (2010) dan Husniati, dkk (2016) hasil penelitian ini menunjukkan bahwa rasio posisi keuangan tidak berpengaruh signifikan terhadap *financial distress*.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terletak pada horizon waktu penelitian dan unit analisis yang digunakan. Berdasarkan latar belakang, fenomena-fenomena, dan adanya inkonsistensi hasil dari penelitian-penelitian sebelumnya yang telah dilakukan, peneliti tertarik untuk meneliti kembali terkait dengan *Financial Distress* di Pemerintah Daerah. Maka dilakukanlah penelitian dengan judul Pengaruh Kemandirian Keuangan Daerah, Rasio Efisiensi , dan Rasio Posisi Keuangan terhadap *Financial Distress*

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan atas latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka permasalahan pada penelitian ini dapat dituangkan sebagai berikut:

- a. Apakah Kemandirian Keuangan Daerah berpengaruh terhadap Prediksi *Financial Distress* Pemerintah Daerah?
- b. Apakah Rasio Efisiensi berpengaruh terhadap Prediksi *Financial Distress* Pemerintah Daerah?
- c. Apakah Rasio Posisi Keuangan berpengaruh terhadap Prediksi *Financial Distress* Pemerintah Daerah?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh Kemandirian Keuangan Daerah terhadap *Financial Distress* Pemerintah Daerah.
- b. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh Rasio Efisiensi terhadap *Financial Distress* Pemerintah Daerah.
- c. Untuk membuktikan secara empiris Rasio Posisi Keuangan terhadap *Financial Distress* Pemerintah Daerah.

1.4 Manfaat Hasil Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang telah diuraikan sebelumnya, diharapkan dapat memberi manfaat ke berbagai pihak, antara lain:

- a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bukti untuk memperkuat penelitian sebelumnya, menjadi dasar untuk penelitian selanjutnya dan penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk memperdalam dan mengaplikasikan teori yang sudah diperoleh, khususnya Pengaruh Kemandirian Keuangan Daerah, Rasio Efisiensi, dan Rasio Posisi Keuangan terhadap *Financial Distress* Pemerintah Daerah.

b. Manfaat Praktis

1) Bagi Peneliti

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan bagi peneliti tentang Pengaruh Kemandirian Keuangan Daerah, Rasio Efisiensi, dan Rasio Posisi Keuangan terhadap *Financial Distress* Pemerintah Daerah.

2) Bagi Pemerintah Daerah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan kesadaran kepada pemerintah daerah mengenai pentingnya untuk menghindari kemungkinan terjadinya *Financial Distress* di pemereintah daerah. Dapat meningkatkan rasa tanggung jawab pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan dan menjadi lebih baik dari sebelumnya.

3) Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan bisa menjadi salah satu referensi bagi masyarakat mengenai *financial distress* dan lebih memahami bagaimana pemerintah daerah mengatur pengelolaan keuangannya.

