

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Otonomi Daerah di Indonesia lahir di tengah gejolak sosial yang sangat masif pada tahun 1998. Gejolak sosial tersebut didahului oleh krisis ekonomi yang melanda Indonesia kemudian melahirkan gejolak politik yang puncaknya ditandai dengan berakhirnya pemerintahan orde baru. Setelah runtuhnya pemerintahan orde baru, mencuat sejumlah permasalahan terkait dengan sistem ketatanegaraan dan tuntutan daerah-daerah yang selama ini telah memberikan kontribusi yang besar dengan kekayaan alam yang dimilikinya.

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 diwujudkan 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.

Sebagai salah satu bentuk organisasi yang bertujuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat umum berupa peningkatan keamanan, peningkatan kesejahteraan, peningkatan mutu pendidikan atau peningkatan mutu kesehatan dan lain-lain, entitas pemerintah merupakan sebuah organisasi yang orientasi

utamanya tidak mencari keuntungan (laba). Entitas pemerintah memiliki karakteristik khusus dan terkesan sebagai lembaga politik dari pada lembaga ekonomi, jika dibandingkan dengan organisasi lainnya. Akan tetapi, karakteristik tersebut tidak berarti bahwa entitas pemerintah tidak memerlukan lembaga ekonomi, Sebagaimana organisasi nirlaba lainnya, entitas pemerintah juga memerlukan sebuah lembaga ekonomi untuk mengatur perekonomian pemerintah, termasuk pengaturan mengenai pendapatan pemerintah yang berasal dari retribusi, pajak, dan lain-lain, serta pengaturan mengenai pengeluaran pemerintah untuk membiayai kegiatan-kegiatan yang dilakukan pemerintah guna mendukung pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat (Sartika, 2016).

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia sudah diselenggarakan lebih dari satu dasawarsa, namun pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia mengenai keberhasilan program ini banyak dipertanyakan. Otonomi daerah seharusnya diharapkan dapat memperbaiki masalah pertumbuhan ekonomi dan pembangunan, tetapi sampai saat ini otonomi daerah menimbulkan masalah terkait penyalahgunaan wewenang yang telah diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Adanya temuan lembaga independen (FITRA) yang ikut mengawasi pelaksanaan otonomi daerah juga menyebutkan bahwa kini kondisi keuangan daerah cenderung kritis dan mengkhawatirkan (Syumirta, 2014).

Terdapat fenomena-fenomena *financial distress* yang terjadi di Luar Negeri maupun Dalam Negeri. Menurut Alexis Tsipras (2015) selaku Perdana Menteri Yunani, menjelaskan bahwa Yunani resmi menjadi Negara bangkrut, setelah tidak bisa membayar utangnya ke *International Monetary Fund* (IMF) sekitar Rp 22 triliun yang jatuh tempo 30 juni 2015. Status bangkrut ini akan membuat Uni Eropa 'menendang' Yunani sebelum referendum dilakukan. Karena akan mengganggu stabilitas ekonomi dan mata uang euro. Hal serupa juga terjadi di kota Detroit di Negara Bagian Michigan yang merupakan kota terbesar di Amerika Serikat, dimana kota tersebut mengajukan kebangkrutan dengan utang sedikitnya 15 miliar dollar atau sekitar Rp 151 triliun (Kevyn Orr, 2013).

Berdasarkan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK-RI) Semester I tahun 2014 tentang kinerja atas aspek 3 E (Ekonomi, Efisiensi, dan Efektifitas) BPK RI menemukan 6 kasus ketidakhematan/ketidak ekonomisan

senilai Rp. 77.903,12 juta, 5 kasus ketidakefisienan, dan 173 kasus ketidakefektifan senilai Rp. 419.593,25 juta. Kemudian berdasarkan Laporan Analisis Anggaran Daerah 2016 terhadap 70 Kabupaten/Kota yang diambil secara random oleh Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA) di peroleh bahwa terdapat 9 Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah yang memiliki rasio kemandirian keuangan daerahnya dibawah 50% (lihat Tabel 1)

Tabel 1. Persentase Kemandirian Keuangan Daerah

NO.	Kabupaten Jawa Tengah	Kemandirian Keuangan daerah
1.	Banyumas	16%
2.	Boyolali	12%
3.	Cilacap	12%
4.	Jepara	11%
5.	Kebumen	9%
6.	Kendal	11%
7.	Pekalongan	15%
8.	Semarang	14%
9.	Wonogiri	9%

Sumber: FITRA, 2016

Berdasarkan pada tabel 1 diatas, bahwa dengan rasio yang sangat kecil tersebut yakni kemandirian keuangan daerah masuk kategori rendah sekali dalam skala 0% - 25%, maka tingkat kemandirian keuangan masih sangat bergantung pada dana transfer dari pemerintah pusat sehingga akan terjadi turbelensi ekonomi yang akan sangat berpengaruh terhadap pembangunan daerah. berdasarkan penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Havid dan Yanuar (2012) bahwa rasio kemandirian keuangan daerah menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber eksternal.

Menurut Bambang Brodjonegoro (2015) selaku Menteri Keuangan, pemerintah daerah lebih senang menghamburkan anggaran negara untuk belanja pegawai dibandingkan untuk biaya pembangunan. Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional – Perubahan Tahun Anggaran 2015, sebanyak 1200 triliun ditujukan kepada daerah. Anggaran tersebut dialokasikan ke daerah dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH), hingga ke alokasi untuk Dana Desa. Namun, yang terjadi seluruh anggaran itu dimanfaatkan pemerintah daerah bukan untuk pembangunan.

menurutnya salah satu penyebabnya lantaran longgarnya penggunaan DAU dan dana bagi hasil yang diserahkan pemerintah pusat dalam bentuk *block grant*. Hal tersebut memberikan keleluasaan bagi daerah untuk menghabiskan anggaran itu. Bahkan bambang mencontohkan APBD sebuah kabupaten di Aceh, yang 80 persen anggarannya habis untuk belanja pegawai.

Provinsi Nanggro Aceh Darussalam (NAD) beberapa daerah seperti Langsa, Bireun, dan Aceh Utara kondisinya harus berhutang pada pihak ketiga untuk membayar gaji para pegawai. Menurut Makmur selaku Kepala Biro Hukum dan Humas Provinsi Nanggro Aceh Darussalam (NAD). Hal ini disebabkan adanya tarik ulur kepentingan dari legislatif, dan juga mismanagement (Said, 2011).

Kementerian Keuangan mencatat masih ada sebanyak 131 daerah yang menggunakan dana APBD-nya untuk belanja pegawai. Direktur Jendral Perimbangan Keuangan memaparkan dari 131 daerah tersebut, rasio belanja pegawai terhadap total belanja APBD, daerah Kabupaten/kota rata-rata rasio belanja pegawai terhadap total belanja sebesar 43,5%. Beberapa daerah bahkan memiliki rasio Belanja Pegawai yang cukup besar, seperti Kabupaten Langkat 68,4%, Kota Pematang Siatar 66,25%, dan Kota Tasikmalaya 66,07%.

Permasalahan tersebut dapat disimpulkan bahwa, nilai anggaran Belanja Pegawai yang digunakan lebih tinggi dibandingkan dengan nilai anggaran Belanja Modal. Ketidakmampuan pemerintah untuk menyediakan pelayanan publik sesuai dengan standar mutu pelayanan yang telah ditetapkan dikarenakan tidak terkendalinya pengeluaran yang dilakukan untuk belanja secara rutin, sehingga pemerintah daerah menekankan pengeluaran untuk belanja modal atau belanja investasi.

Penelitian yang dilakukan oleh Jones dan Walker (2007) menjelaskan bahwa *financial distress* pada sektor publik merupakan ketidakmampuan pemerintah untuk menyediakan pelayanan pada publik sesuai dengan 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 penelitian terkait dengan *financial distress* di pemeritahan telah banyak dilakukan sebelumnya. Hasil penelitian Atmaja (2012) dan Sutaryo (2010)

bahwa rasio efisiensi berpengaruh signifikan terhadap *financial distress* di pemerintah daerah. begitu juga Trusel dan Patric (2009) yang melakukan penelitian dengan menggunakan sampel data sebanyak 21.574 Pemerintah Daerah Kabupaten di Pennsylvania, Amerika Serikat pada tahun 1995-2008. Sumber data penelitian ini menggunakan data sekunder yang didapat dari U.S Census Bureau database. Namun penelitian Hermawan dan Herusantoso (2015) dan Husniati, dkk (2016) memperoleh hasil sebaliknya. Penelitian yang dilakukan Husniati, dkk (2016) menggunakan sampel data 12 Pemerintah Provinsi di Indonesia pada tahun 2014. Sumber data yang digunakan adalah data sekunder berupa dokumen yang dikumpulkan oleh peneliti melalui pihak pertama, yaitu Kementerian Dalam Negeri dan BPS. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa rasio efisiensi tidak berpengaruh signifikan terhadap *financial distress*.

Penelitian Husniati, dkk (2016) dan Sutaryo (2010) memperoleh hasil yang sama bahwa Rasio Solvabilitas berpengaruh signifikan terhadap *financial distress* pada pemerintah daerah. Namun penelitian Syumirta (2014) dan Hapsari (2014) menyatakan bahwa Rasio Solvabilitas tidak berpengaruh signifikan terhadap *financial distress* pada pemerintah daerah.

Adapun penelitian yang dilakukan oleh Mahayani dan Gayatri (2017), dan Syumirta (2014) yang menyatakan bahwa kemandirian keuangan daerah berpengaruh signifikan terhadap *financial distress* pada pemerintah daerah. Syumirta (2014) melakukan penelitian dengan sampel yang digunakan sebanyak 100 Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia yang dipilih secara random pada tahun 2010. Namun penelitian yang dilakukan oleh Hermawan dan Herusantoso (2015) dengan menggunakan data 3.065 Laporan Realisasi Anggaran dan 2.641 Laporan Neraca pada seluruh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia pada Tahun 2008-2013. Data yang diperoleh dari situs DJKP, dan Kementerian Keuangan. 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.

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. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terletak pada horizon waktu penelitian dan unit analisis yang digunakan.

I.2 Perumusan Masalah

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

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

I.3 Tujuan Penelitian

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

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

I.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 mengenai Pengaruh Efisiensi, Solvabilitas, dan Kemandirian Keuangan Daerah terhadap *Financial Distress* Pemerintah Daerah.

b. Manfaat Praktis

1. Bagi Peneliti

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan bagi peneliti tentang pengaruh Efisiensi, Solvabilitas, dan Kemandirian Keuangan Daerah 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 pemerintah 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.