

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Reformasi keuangan dan otonomi daerah telah menciptakan perubahan dalam urusan pemerintahan, diatur dalam 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. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi 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. Pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel sesuai dengan perundang-undangan.

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 kepada masyarakat (Sartika, 2016). 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 setelah lebih dari satu dasawarsa pelaksanaan

otonomi daerah di Indonesia, keberhasilan program ini mulai banyak dipertanyakan. Otonomi daerah yang tadinya diharapkan mampu memperbaiki masalah ketimpangan ekonomi dan pembangunan, justru menimbulkan masalah baru akibat penyalahgunaan wewenang yang telah diberikan pemerintah pusat kepada daerah (Syurmita, 2014).

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, di dalam situs kontan.co.id bahwa Kementerian Dalam Negeri mencatat mayoritas pemerintah daerah masih lebih banyak menggunakan anggarannya untuk menggaji pegawai dibandingkan membelanjakannya untuk proyek pembangunan. Bahkan, pada tahun 2016 terdapat 294 Kabupaten/Kota di Tanah Air yang nilai belanja pegawainya di atas 50% dari total APBD masing-masing daerah. Menteri Dalam Negeri mengatakan, dari 514 Kabupaten/Kota yang ada di Indonesia sebanyak 294 daerah atau setara 57% yang masih bermasalah dalam anggaran belanja. Daerah-daerah tersebut menggunakan sebesar 50% hingga 73% dari total APBD. Berdasarkan realisasi pelaksanaan APBN dan APBD tahun 2015 lalu, jumlah belanja pegawai secara nasional masih cukup tinggi, yakni mencapai Rp 707 triliun. Jumlah tersebut sekitar 33,8% dari dari total belanja pemerintah sebesar Rp 2.093 triliun. Kementerian Keuangan mengingatkan bahwa belanja pegawai daerah kini tidak boleh lagi melebihi 50% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Namun Direktur Jenderal Keuangan Daerah Kemendagri mengatakan, Kabupaten dengan porsi belanja tertinggi saat ini yakni Kabupaten Karang Anyar, Jawa Tengah dengan kebutuhan hingga 73% dari total anggaran. Dalam APBD 2016, daerah ini mengalokasikan anggaran belanja senilai Rp 2,23 triliun (Yazid, 2016).

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. Seharusnya belanja modal harus melebihi 30% dan belanja pegawai tidak boleh melebihi 50%, 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. Pengelolaan APBD dapat menilai suatu pemerintah daerah dalam hal kemandirian keuangan daerah, penerapan desentralisasi fiskal dan efisiensi pengelolaan keuangan daerah tersebut.

Secara umum dapat diartikan bahwa 'kemandirian keuangan daerah merupakan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat'. Selanjutnya dijelaskan bahwa 'desentralisasi fiskal adalah adanya kewenangan ataupun keleluasaan daerah mengalokasikan anggarannya sesuai kebutuhan dan prioritas daerahnya'. Kemudian dijelaskan 'efisiensi merupakan gambaran yang menjelaskan sejauh mana pemerintah daerah melakukan pengelolaan keuangannya secara efisien'. Dari penjelasan tersebut dapat diketahui bahwa kemandirian keuangan daerah, penerapan desentralisasi fiskal dan efisiensi pengelolaan keuangan daerah merupakan hal penting yang harus diperhatikan oleh pemerintah daerah.

Namun kemampuan keuangan daerah, penerapan desentralisasi fiskal dan efisiensi disetiap daerah berbeda, 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	Derajat Desentralisasi	Rasio Efisiensi	Belanja Modal	Financial Distress
Kab. Banjarnegara	12%	11%	19%	20%	53%
Kab. Blora	11%	9%	20%	20%	53%
Kota Tegal	40%	29%	22%	22%	42%

Sumber: Diolah dari LKPD

Berdasarkan pada tabel 1 di atas, dapat disimpulkan bahwa pada tahun 2015 Kabupaten Banjarnegara dan Blora diindikasikan memiliki kemungkinan terjadinya *financial distress* yakni masing-masing sebesar 53%, sedangkan Kota Tegal memiliki kemungkinan *financial distress* sebesar 42%. 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 dan Blora mengalami kemungkinan terjadinya *financial distress* karena nilainya >50%. Nilai *financial distress* >50% menandakan bahwa pemerintah daerah telah mengelola APBD belum secara efisien 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 dan Blora memiliki kemandirian keuangan daerah yang lebih rendah dibandingkan dengan Kota Tegal yakni masing-masing sebesar 12% dan 11%, sedangkan Kota Tegal memiliki kemandirian keuangan daerah sebesar 40%. Kondisi ini menyatakan bahwa terdapat kemungkinan terjadinya *financial distress* pada Kabupaten Banjarnegara dan Blora lebih tinggi dibandingkan Kota Tegal dilihat dari sisi kecilnya nilai kemandirian keuangan daerah. Karena menurut Purba (2012) dalam Sijabat, Saleh & Wahid (2012) menyatakan bahwa kecilnya nilai kemandirian keuangan daerah termasuk dalam skala interval 0-25% atau dapat dikatakan rendah sekali, dilihat dari pengukuran kemandirian keuangan daerah. *Financial distress* dapat dipengaruhi oleh kemandirian keuangan daerah karena menurut Undang-Undang, pemerintah daerah memiliki tiga komponen sumber pendapatan, yaitu pendapatan asli daerah, pendapatan transfer dan pendapatan lain-lain (Syurmita, 2014). Rendahnya kemandirian keuangan daerah akan berdampak pada pembangunan daerah dan kesejahteraan masyarakat, karena pemerintah daerah yang memiliki nilai kemandirian keuangan daerah rendah menandakan bahwa pendapatan asli daerahnya rendah. Pendapatan asli daerah yang rendah akan menimbulkan tingkat ketergantungan yang tinggi karena pemerintah daerah hanya akan mengandalkan dana perimbangan dari pemerintah pusat.

Derajat desentralisasi fiskal atau biasa disebut dengan derajat otonomi fiskal daerah merupakan aspek yang sangat penting dalam pelaksanaan otonomi daerah secara keseluruhan (Sistiana dan Makmur, 2014). Desentralisasi dilaksanakan dengan tujuan untuk mempermudah daerah dalam melaksanakan fungsi pemerintah yakni, memaksimalkan potensi daerah masing-masing (Sartika, 2014). Namun berdasarkan tabel di atas, dapat disimpulkan bahwa Kabupaten Banjarnegara dan Blora memiliki derajat desentralisasi lebih rendah dibandingkan Kota Tegal yang masing-masing sebesar 11% dan 9%, sedangkan Kota Tegal memiliki derajat desentralisasi memiliki nilai paling tinggi yakni sebesar 29%. Menurut KKPFE UGM dalam Sistiana & Makmur (2014) menyatakan bahwa Kabupaten Banjarnegara dan Blora termasuk dalam skala interval 10,01-20,00% atau dapat dikatakan kurang, dilihat dari pengukuran derajat desentralisasi di atas. Salah satu alasan desentralisasi fiskal yang rendah adalah pengaruh rendahnya

pendapatan asli daerah. Pemerintah Kabupaten/Kota yang memiliki pendapatan asli daerah yang rendah akan bergantung pada transfer dana pemerintah Pusat/Provinsi, agar dapat mendanai program-programnya (Syurmita, 2014). Rendahnya derajat desentralisasi akan mencerminkan ketidakmampuan pemerintah daerah dalam menjalankan wewenang yang telah diberikan pemerintah pusat untuk secara mandiri mengatur dan mengelola anggarannya.

Berdasarkan tabel di atas, disimpulkan bahwa Kota Tegal memiliki rasio efisiensi paling tinggi yakni sebesar 22% dibandingkan Kabupaten Banjarnegara dan Blora yakni masing-masing sebesar 19% dan 20%. Hal ini menandakan bahwa Kota Tegal memiliki kemungkinan terjadinya *financial distress* lebih besar dibandingkan Kabupaten Banjarnegara dan Blora, karena tingginya nilai rasio efisiensi pada Kota Tegal. Menurut Mahmudi (2011, hlm. 177) dalam Mahmudi & Artini (2012) menyatakan bahwa besarnya nilai tersebut termasuk dalam skala interval 21%-30% atau dapat dikatakan kurang efisien, dilihat dari pengukuran rasio efisiensi. Karena, angka rasio yang tinggi akan mengindikasikan bahwa pemerintah daerah mempunyai jumlah pengeluaran modal yang lebih tinggi atas jumlah pendapatan daerah (Sutaryo, 2010). Rasio efisiensi yang tinggi menandakan bahwa pemerintah daerah tersebut tidak mampu melakukan penghematan terhadap pendapatan asli daerah maupun pendapatan transfer. Rendahnya rasio efisiensi juga menggambarkan bahwa pemerintah daerah tidak efisien dalam mengelola keuangan daerahnya dari sisi mengelola penerimaan pendapatan dan pengeluaran pendapatan, karena ketidak efisienan ini akan mempengaruhi terjadinya defisit APBD.

Fenomena di atas menjelaskan bahwa terdapat perbedaan antara teori dengan fakta yang ada. Nilai kemandirian keuangan daerah yang seharusnya tinggi namun terlihat di beberapa kabupaten masih bernilai rendah, kemudian untuk nilai derajat desentralisasi yang seharusnya bernilai tinggi namun yang terlihat dalam fenomena ada beberapa kabupaten yang bernilai rendah dan selanjutnya nilai rasio efisiensi yang seharusnya bernilai rendah namun beberapa kabupaten menunjukkan nilai besar. Hal ini menandakan bahwa besar dan kecilnya nilai kemandirian keuangan daerah, derajat desentralisasi dan rasio efisiensi memiliki pengaruh terhadap *financial distress* pada pemerintah daerah.

Pada fenomena tersebut terdapat adanya perbedaan yang tidak konsisten pada peneliti-peneliti sebelumnya.

Menurut Sartika (2014) menyatakan bahwa kemandirian keuangan daerah berpengaruh signifikan positif terhadap *financial distress* pada pemerintah daerah. Sedangkan, penelitian Syurmita (2014) mengenai pengaruh kemandirian keuangan daerah terhadap *financial distress* menyatakan bahwa kemandirian keuangan daerah berpengaruh signifikan negatif terhadap *financial distress* pemerintah pada daerah. Namun, penelitian Hermawan & Herusansto (2015) dan Husniati, Fitriasuri & Wahasusmiah (2016) tidak sejalan dengan penelitian Syurmita (2014) dan Sartika (2014) yang mengatakan bahwa kemandirian keuangan daerah tidak berpengaruh signifikan terhadap *financial distress* pada pemerintah daerah. Dapat disimpulkan terjadi ketidak konsistenan pada hasil penelitian terdahulu yang tidak sejalan.

Beberapa peneliti telah melakukan penelitian mengenai pengaruh derajat desentralisasi terhadap *financial distress* pada pemerintah daerah. Penelitian Syurmita (2014) dan Husniati, Fitriasuri & Wahasusmiah (2016) memiliki hasil yang sama yaitu, menyatakan bahwa derajat desentralisasi berpengaruh positif signifikan terhadap *financial distress* pada pemerintah daerah. Begitupun dengan penelitian Jones & Walker (2007) yang melakukan penelitian di negara Australia (New South Wales) menyatakan bahwa derajat desentralisasi berpengaruh signifikan positif terhadap *financial distress*. Namun, penelitian Sartika (2014) dan Hermawan & Herusansto (2015) bertolak belakang dengan penelitian Syurmita (2014) dan Husniati, Fitriasuri & Wahasusmiah (2016) yang menyatakan bahwa derajat desentralisasi tidak berpengaruh signifikan terhadap *financial distress* pada pemerintah daerah. Ketidak konsistenan ini menimbulkan perbedaan yang sangat menarik untuk dilakukan penelitian kembali.

Adapun hasil penelitian Trussel & Patrick (2009) dan Sutaryo (2010) yang menyatakan bahwa rasio efisiensi berpengaruh signifikan positif terhadap *financial distress* pada pemerintah daerah. Kemudian, hasil penelitian Atmaja (2012) yang menyatakan bahwa rasio efisiensi berpengaruh signifikan negatif terhadap *financial distress* pada pemerintah daerah. Namun, penelitian Hermawan & Herusansto (2015) dan Husniati, Fitriasuri & Wahasusmiah (2016) tidak sejalan

dengan penelitian Sutaryo (2010) dan Atmaja (2012) yang menyatakan bahwa rasio efisiensi tidak berpengaruh signifikan terhadap *financial distress* pada pemerintah daerah. Dalam hasil penelitian di atas, terdapat ketidak konsistenan yang membuat peniliti tertarik untuk melakukan penelitian kembali.

Berdasarkan hasil uraian diatas, dapat diketahui bahwa terdapat perbedaan antara penelitian ini dengan penelitian terdahulu yaitu perbedaan pada sampel, periode dan beberapa variabel independend. Penelitian Syurmita (2014) menggunakan variabel Kemandirian Keuangan Daerah, Derajat Desentralisasi, Rasio Solvabilitas, Kompleksitas dan Pemekaran Wilayah Studi Kasus di Indonesia dengan menggunakan sampel 100 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Kabupaten/Kota di Indonesia dengan *simple random sampling* pada tahun 2010.

Sedangkan perbedaan dalam penelitian ini dengan peneliti terdahulu yaitu, penelitian ini menggunakan variabel Kemandirian Keuangan Daerah, Derajat Desentralisasi dan Rasio Efisiensi. Sampel yang digunakan dalam penelitian ini yaitu, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah pada tahun 2012-2015.

Berdasarkan fenomena dan gap research sebelumnya yang menunjukkan hasil yang berbeda atau belum konsisten, maka dilakukanlah penelitian yang berjudul ‘Pengaruh Kemandirian Keuangan Daerah, Derajat Desentralisasi dan Rasio Efisiensi Terhadap *Financial Distress* Pemerintah Daerah’.

I.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka perumusan masalahnya adalah sebagai berikut:

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

I.3 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan perumusan masalah diatas, maka tujuan dilakukannya penelitian ini adalah:

- a. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh Kemandirian Keuangan Daerah Terhadap Prediksi *Financial Distress* Pemerintah Daerah.
- b. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh Derajat Desentralisasi Terhadap Prediksi *Financial Distress* Pemerintah Daerah.
- c. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh Rasio Efisiensi Terhadap Prediksi *Financial Distress* Pemerintah Daerah.

I.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada beberapa pihak, antara lain:

- a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bukti untuk memperkuat penelitian sebelumnya, menjadi dasar bagi peneliti selanjutnya dan Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk memperdalam dan mengaplikasikan teori yang sudah diperoleh, khususnya mengenai Pengaruh Kemandirian Keuangan Daerah, Derajat Desentralisasi dan Rasio Efisiensi 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, Derajat Desentralisasi dan Rasio Efisiensi terhadap *Financial Distress* Pemerintah Daerah. Pengukuran didasarkan pada atribut berbasis akuntansi pemerintah, laporan realisasi berdasarkan anggaran dalam APBD dan laporan neraca.

- 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. Manfaat praktis lainnya dapat memberikan informasi terkait dengan topik penelitian ini kepada pihak yang membutuhkannya.

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.

