

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Keberhasilan program otonomi daerah belakangan ini menjadi perhatian publik. Sejak diterbitkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang otonomi daerah, membawa perubahan yang cukup besar bagi Indonesia. Konsekuensi dari diterbitkannya undang-undang tersebut adalah pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengelola daerahnya sendiri. Salah satu kewewenang yang diberikan oleh pusat dalam rangka otonomi daerah yaitu pengelolaan keuangan daerah. Pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengatur pendapatan dan belanjanya yang akan digunakan dalam melaksanakan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik. Oleh karena itu, mengetahui kondisi keuangan pemerintah daerah sangat penting agar tujuan utama program otonomi daerah dan pembangunan dapat berjalan dengan baik.

Meskipun otonomi daerah sudah dijalankan sejak tahun 2001, namun pembangunan di daerah masih belum merata. Hal ini karena masih adanya kendala dalam pengelolaan keuangan daerah. Berdasarkan data kementerian keuangan, belanja pegawai masih mendominasi struktur belanja daerah dengan rata-rata sebesar 43,75% dari 2010 sampai 2014. Sedangkan porsi belanja modal rata-rata hanya 23,92% (Republika.com, 2015). Hal ini

menunjukkan masih banyak pemerintah daerah yang menggunakan anggaran belanjanya untuk kepentingan belanja pegawai dibandingkan dengan belanja modal. Padahal belanja modal tersebut digunakan untuk pembangunan dan pelayanan publik. Kondisi tersebut akan menimbulkan potensi kesulitan keuangan atau *financial distress* pada pemerintah daerah.

Penelitian tentang *financial distress* lebih banyak dilakukan pada sektor privat. Hal ini karena sektor privat berorientasi pada pencapaian laba yang tinggi, sehingga stabilitas dan kondisi keuangan perusahaan menjadi perhatian berbagai pihak yang berkepentingan untuk membuat sebuah keputusan ekonomi. *Financial distress* dalam sektor privat merupakan penurunan kondisi keuangan pada perusahaan yang mengakibatkan kegagalan perusahaan dalam memenuhi kewajibannya seperti ketidakmampuan melunasi pinjaman, kegagalan membayar dividen, dan ketidakcukupan dana untuk membayar sejumlah biaya perusahaan.

Penelitian tentang fenomena *financial distress* pada pemerintah banyak dilakukan di negara maju seperti Amerika Serikat dan kawasan Eropa. Pada negara-negara tersebut kondisi *financial distress* disebut sebagai *fiscal distress* (Wicaksono, 2015). *Financial distress* yang terjadi pada pemerintah berbeda dengan sektor privat. Indikator kesuksesan suatu pemerintahan tidak diukur oleh saldo laba seperti sektor privat, tetapi dilihat dari mutu pelayanan dan efisiensi dari penggunaan dana yang tersedia. Oleh karena itu terdapat perbedaan dalam mengukur kondisi keuangan dari kedua organisasi tersebut. Menurut Jones dan Walker (2007) *financial distress* pemerintah daerah

terjadi ketika pemerintah tidak mampu memberikan dan mempertahankan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat. Hal ini karena pemerintah tidak memiliki dana yang cukup yang dapat digunakan untuk investasi di bidang infrastruktur dalam rangka pelayanan publik.

Kota Detroit di Michigan, Amerika Serikat merupakan salah satu potret kota yang mengalami kesulitan keuangan. Pada tanggal 13 Juli 2013 kota tersebut menyatakan kebangkrutan kepada pengadilan federal Amerika Serikat. Penyebab kebangkrutan kota Detroit diantaranya karena pengelolaan keuangan yang buruk sehingga kota tersebut terlilit utang sebesar US\$ 18 miliar atau setara Rp 184,6 triliun (liputan6.com, 2013). Kebangkrutan yang dialami Kota Detroit juga berpotensi akan terjadi di pemerintah daerah Indonesia jika tidak mengelola keuangannya dengan baik.

Potensi bangkrut pada pemerintah daerah dapat terjadi jika APBD sebagian besar dipergunakan untuk belanja pegawai, bukan pembangunan daerah. Sejak 2007, pemerintah menaikkan gaji para aparatur negara atau Pegawai Negeri Sipil (PNS). Hal ini terlihat dari kebijakan pemerintah atas belanja pegawai yang ditempuh dari tahun 2007 hingga 2012 yang terus mengalami kenaikan. Realisasi belanja pegawai secara nominal mengalami peningkatan rata-rata 18,6% per tahun, yaitu dari Rp 90,4 triliun di 2007, menjadi Rp 212,3 triliun di 2012 (finance.detik.com, 2014). Alokasi belanja pegawai yang besar akan membebani anggaran pemerintah daerah, sehingga pemerintah daerah tidak mampu memberikan pelayanan publik secara optimal karena tidak memiliki ketersediaan dana yang cukup.

Berdasarkan kajian FITRA, terdapat 4 daerah yang berpotensi mengalami kebangkrutan, dua diantaranya terdapat di Provinsi Jawa Tengah yaitu Kabupaten Karanganyar dan Kabupaten Klaten. Menurut Maulana, Koordinator Riset FITRA, potensi bangkrut daerah tersebut karena kesalahan dalam mengelola anggaran. Kedua daerah tersebut mengalokasikan belanja pegawai yang sangat besar yaitu lebih dari 70%, sementara itu untuk belanja modal dibawah 15%. Padahal, belanja modal sangat diperlukan untuk pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah (Gatranews.com, 2013). Selain itu tercatat sepanjang tahun 2014 rata-rata belanja modal pemerintah kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Tengah hanya 15,73%, dibawah rata-rata nasional yaitu 26,14% (Kemenkeu.go.id, 2014). Hal ini menunjukkan pemerintah kota dan kabupaten di Provinsi Jawa Tengah sedang mengalami kondisi keuangan yang kurang baik sehingga menimbulkan potensi *financial distress*.

Beberapa peneliti yang telah melakukan penelitian terkait *financial distress* pada pemerintah daerah diantaranya ada Jones dan Walker (2007) yang melakukan penelitian *financial distress* di New South Wales, Australia. Penelitian ini menggunakan variabel keuangan dan non-keuangan untuk mengukur *financial distress* di Australia. Selanjutnya ada Carmeli (2008) melakukan penelitian tentang *fiscal distress* di Israel. Penelitian tersebut mengungkapkan beberapa faktor yang menyebabkan *fiscal distress* yaitu faktor struktural, faktor hibrid, dan faktor organisasi. Trussel dan Patrick

(2009) juga melakukan penelitian yang serupa di Pennsylvania, Amerika Serikat.

Di Indonesia penelitian mengenai *financial distress* pemerintah daerah masih jarang ditemui. Hal ini dikarenakan umur akuntansi sektor publik masih baru sehingga literatur dan penelitian yang dilakukan masih sedikit jika dibandingkan sektor privat. Beberapa peneliti sebelumnya (Sutaryo *et al.*, 2010; Atmaja, 2012; Wibowo dan Sumekto, 2013) menggunakan ukuran rasio keuangan dalam memprediksi *financial distress* pada pemerintah daerah. Sementara itu Syurmita (2014) menggunakan ukuran keuangan dan non-keuangan untuk memprediksi *financial distress* pada pemerintah daerah. Penelitian tentang *financial distress* pada pemerintah daerah penting dilakukan. Dengan mengetahui adanya *financial distress* sejak dini, pemerintah daerah dapat melakukan tindakan antisipasi agar tidak terjadi kondisi yang lebih buruk.

Kemandirian keuangan suatu daerah merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi *financial distress*. Kemandirian keuangan daerah mencerminkan keadaan keuangan suatu daerah yang diukur dengan besarnya PAD. Semakin mandiri sebuah daerah maka semakin kecil kemungkinan daerah tersebut akan mengalami *financial distress*. Hal ini karena tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap sumber dana eksternal rendah, sehingga pemerintah daerah tersebut mampu membiayai kegiatan operasionalnya sendiri untuk melaksanakan pelayanan publik dan pembangunan di daerahnya. Tingkat kemandirian yang tinggi juga

menunjukkan bahwa pemerintah daerah sudah mampu mengelola keuangannya dengan baik, sehingga potensi terkena *financial distress* rendah. Berdasarkan data dari kemenkeu rata-rata penggunaan PAD dari total kebutuhan daerah masih rendah yaitu sekitar 15-20% (Kemenkeu.go.id, 2015). Berdasarkan data tersebut menunjukkan masih rendahnya kemandirian daerah dalam membiayai kewajiban dan kewenangannya. Kondisi ini menimbulkan potensi *financial distress* pada pemerintah daerah di Indonesia.

Kemampuan pemerintah daerah dalam melunasi utangnya menunjukkan bahwa kondisi keuangan daerah tersebut dalam keadaan sehat. Solvabilitas menggambarkan ketersediaan sumber daya pemerintah daerah dalam memenuhi kewajiban-kewajiban jangka panjang dan jangka pendeknya. Solvabilitas yang tinggi menunjukkan bahwa pemerintah memiliki ketersediaan dana yang cukup dalam memenuhi komitmen keuangannya sehingga potensi daerah terkena *financial distress* rendah.

Sejak tahun 2011 pemerintah memberikan kewenangan pada pemerintah daerah (pemda) untuk melakukan pinjaman luar negeri dalam bentuk penerusan pinjaman atau *Subsidiary Loan Agreement* (SLA). Berdasarkan data Badan Kebijakan Fiskal (BKF) rata-rata kenaikan tunggakan pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota terhadap SLA, diperkirakan sebesar 29% dengan kenaikan tertinggi terjadi pada tunggakan pemerintah kabupaten sekitar 43%, kenaikan tersebut diperkirakan akan meningkat setiap tahunnya (detik.com, 2011). Kenaikan tunggakan pemerintah provinsi yang meningkat, tidak diimbangi dengan perbaikan kapasitas fiskal. Hingga tahun 2014 masih

terdapat 17 daerah yang memiliki kapasitas fiskal yang rendah termasuk daerah jawa diantaranya jawa barat, jawa tengah, jawa timur dan D.I Yogyakarta (Kemenkeu.go.id, 2014). Kondisi tersebut akan menimbulkan kekhawatiran berbagai pihak terkait kemampuan pemerintah daerah dalam melunasi utangnya tersebut dan menimbulkan potensi *financial distress*.

Dalam sektor privat ukuran perusahaan merupakan variabel yang sering digunakan dalam memprediksi *financial distress*. Ukuran perusahaan menggambarkan seberapa besar total aset yang dimiliki perusahaan tersebut, sehingga diharapkan perusahaan yang memiliki total aset yang besar mampu melunasi kewajibannya. Pada sektor pemerintah ukuran pemerintah merupakan faktor tetap yang mempengaruhi *financial distress* pada pemerintah daerah (Carmeli, 2008). Pemerintah daerah yang lebih kecil akan kesulitan memperoleh tingkat efisiensi karena keterbatasan sumber daya dan kompleksitas yang dimilikinya (Carmeli, 2008)

Berdasarkan uraian diatas maka penulis tertarik untuk meneliti bagaimana pengaruh kemandirian keuangan, kemampuan solvabilitas, dan ukuran pemerintah dengan mengambil judul **“Pengaruh Kemandirian Keuangan, Solvabilitas dan Ukuran Pemerintah terhadap *Financial Distress* Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2011-2014.”**

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas maka dapat diidentifikasi beberapa permasalahan, diantaranya :

1. Rata-rata penggunaan belanja pegawai lebih tinggi dibandingkan belanja modal. Alokasi belanja pegawai yang tinggi membuat proporsi belanja modal menjadi kecil karena tidak memiliki ketersediaan dana yang cukup. Kondisi tersebut menimbulkan potensi *financial distress* pemerintah daerah dan menyebabkan pemerintah daerah belum bisa memberikan pelayanan publik secara optimal.
2. Kemandirian keuangan pemerintah daerah di Indonesia masih rendah. Rata-rata penggunaan PAD terhadap total kebutuhan daerah 15-20%. Hal ini mengindikasikan pemerintah daerah belum bisa mengelola dan memanfaatkan pendapatan sendiri untuk mendanai kegiatan operasional pemerintah. Kondisi ini juga menyebabkan pemerintah daerah lebih rentan terkena *financial distress* karena masih tergantung dari sumber pembiayaan eksternal.
3. Solvabilitas daerah yang tinggi menunjukkan kondisi keuangan pemerintah daerah dalam keadaan sehat. Namun di Indonesia kemampuan pemerintah daerah dalam melunasi kewajibannya tersebut masih diragukan. Hal ini karena kenaikan tunggakan pemerintah tidak diiringi dengan perbaikan kapasitas fiskal sehingga pemerintah daerah juga berpotensi mengalami *financial distress*.

4. Ukuran pemerintah daerah menyebabkan tidak meratanya sumber daya alam dan sumber penerimaan pajak daerah tersebut. Pemerintah daerah yang lebih kecil akan kesulitan memperoleh tingkat efisiensi karena keterbatasan sumber daya dan kompleksitas yang dimilikinya. Hal ini menyebabkan tingkat pelayanan publik masing-masing daerah berbeda.

C. Pembatasan Masalah

Pembatasan masalah dalam penelitian ini yaitu penelitian ini hanya meneliti pengaruh kemandirian keuangan, solvabilitas dan ukuran pemerintah terhadap *financial distress* pemerintah daerah di Jawa Tengah. Selain itu hanya terfokus pada rasio belanja modal sebagai pengukuran *financial distress*.

D. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah maka permasalahan yang akan diteliti dalam penelitian ini yaitu :

1. Apakah kemandirian keuangan berpengaruh terhadap *financial distress* pemerintah daerah di provinsi Jawa Tengah?
2. Apakah solvabilitas berpengaruh terhadap *financial distress* pemerintah daerah di provinsi Jawa Tengah ?
3. Apakah ukuran pemerintah berpengaruh terhadap *financial distress* pemerintah daerah di provinsi Jawa Tengah

E. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian yang penulis harapkan dengan adanya penelitian ini antara lain:

1. Kegunaan Teoritis

- a) Hasil penelitian diharapkan dapat digunakan sebagai sumbangan pemikiran berdasarkan disiplin ilmu yang didapat selama perkuliahan dan merupakan media latihan dalam memecahkan secara ilmiah. Dari segi ilmiah diharapkan, mampu memberikan kontribusi pada ilmu akuntansi dan memberikan ide serta gagasan untuk penelitian selanjutnya terkait *financial distress* pada pemerintah daerah.

2. Kegunaan Praktisi

- a) Bagi pemakai laporan keuangan, penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada pemerintah pusat, DPRD, kreditur dan pengguna lainnya tentang kemungkinan adanya *financial distress* pada pemerintah daerah sehingga dapat menjadi sebuah pertimbangan dalam pengambilan keputusan.
- b) Bagi pemerintah daerah, penelitian ini diharapkan mampu memberikan informasi tentang gejala *financial distress* sehingga pemerintah dapat mengambil tindakan-tindakan untuk mengantisipasi kondisi yang mengarah pada kebangkrutan.