

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pelaksanaan otonomi daerah telah diselenggarakan 10 tahun lebih di Indonesia, namun pelaksanaan otonomi tersebut banyak dipertanyakan keberhasilannya. Otonomi daerah justru menimbulkan masalah baru, bukan memperbaiki masalah ketimpangan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi. Masalah tersebut berasal dari penyalahgunaan wewenang dan tugas yang telah diamanahkan oleh pemerintah pusat untuk dikerjakan oleh pemerintah daerah. Temuan dari lembaga independen yang berpartisipasi dalam pengawasan otonomi daerah menyebutkan bahwa saat ini kondisi keuangan pemerintah daerah cenderung mengkhawatirkan dan kritis (Syurmita,2014).

Peraturan Pemerintah No. 54/2005 dan Peraturan Pemerintah No. 30/2011 yang memuat konsep dasar pinjaman daerah, pada prinsipnya merupakan turunan dari Undang-Undang No. 33/2004 yang membahas mengenai perimbangan keuangan. Undang-undang tersebut menyebutkan bahwa dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan juga desentralisasi fiskal, pemerintah daerah diperbolehkan melakukan pinjaman sebagai alternatif sumber pembiayaan bagi pemerintah daerah guna memperlancar pertumbuhan ekonomi daerah. Selain itu pinjaman daerah membantu peningkatan pelayanan kepada masyarakat yang nantinya akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun meskipun banyak manfaat yang didapatkan, pinjaman juga memiliki berbagai risiko seperti risiko tingkat bunga, risiko kurs, risiko pembiayaan

kembali, risiko operasional. Untuk menghindari berbagai macam risiko tersebut menteri keuangan selaku pihak pengelola fiskal nasional menetapkan batas atau rambu-rambu untuk pinjaman daerah.

Data dari Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), menunjukkan bahwa tahun 2012, sebesar 42% dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) provinsi, kabupaten dan kota merupakan rata-rata belanja pegawai. Sedangkan 20% merupakan kebutuhan belanja barang dan jasa, dan 22% merupakan belanja infrastruktur/belanja modal. Dari data diatas dapat dilihat bahwa APBD pada setiap daerah banyak digunakan untuk kepentingan Pegawai Negeri Sipil (PNS), seperti pembayaran gaji PNS serta berbagai kegiatan lain yang dilakukan oleh PNS daripada belanja infrastruktur publik. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) telah memberikan target sebesar 29% pada tahun 2013 serta 30% pada tahun 2014 sebagai porsi belanja modal dalam APBD. Mantan menteri keuangan mengeluhkan bahwa 50% lebih dari APBD suatu daerah digunakan untuk biaya pegawai pemerintah daerah tersebut. Bahkan, pada daerah tertentu biaya untuk kepentingan pegawai pemerintah telah mencapai 70% dari APBD. Sedangkan untuk belanja infrastruktur/modal, serta untuk kepentingan sosial justru lebih kecil yaitu sebesar sisa belanja pegawai pemerintah. Oleh karena itu, sangat diperlukan pengendalian untuk belanja pemerintah dalam hal belanja pegawai, belanja modal, maupun belanja barang dan jasa (sumber: <http://wartaekonomi.co.id/>).

Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA) mengatakan bahwa belanja APBD semakin dibebani dengan belanja untuk pegawai daerah tersebut. Analisis yang dilakukan oleh FITRA menunjukkan hasil lebih dari separuh daerah menggunakan APBD-nya untuk kepentingan pegawainya. Ada 298 daerah yang mengalokasikan belanja pegawainya lebih dari 50% pada tahun 2011 dan tahun 2012 meningkat menjadi 302 daerah. Menurut Yuna, hal tersebut menjadi kekhawatiran dari tujuan otonomi daerah yaitu mensejahterakan masyarakat daerah. Apabila sebagian besar dana APBD habis untuk belanja pegawai, kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan utama dari otonomi akan sulit diwujudkan. Regulasi untuk pemeratakan pegawai serta mengendalikan pegawai kabupaten/kota sangat diperlukan untuk meminimalisir belanja pegawai, sehingga kesejahteraan masyarakat dapat segera terwujud (sumber: <http://wartaekonomi.co.id/>).

Dari kondisi-kondisi di atas, warta ekonomi melakukan penelitian mengenai peringkat belanja pegawai yang tertinggi pada tahun 2013 di 491 kabupaten/kota se-Indonesia. Riset tersebut menggunakan metodologi yang mengacu pada kementerian keuangan, yaitu dengan melakukan perhitungan realisasi belanja pegawai terhadap total belanja daerah dalam rentan waktu 5 tahun anggaran yaitu 2008 sampai dengan 2012. Rasio dari kementerian keuangan tersebut menunjukkan besaran belanja daerah yang telah digunakan untuk belanja pegawai baik secara langsung maupun tidak langsung. Apabila sudah diperoleh hasil perhitungan belanja pegawai terhadap total belanja, kemudian langkah selanjutnya yaitu menghitung rerata selama 5 tahun (2008-

2012) dan diurutkan atau diperingkat dari yang memiliki angka rasio tertinggi hingga angka rasio terendah. Semakin tinggi angka rasio yang diperoleh semakin tinggi pula besaran APBD yang digunakan untuk alokasi belanja pegawai.

Belanja pegawai langsung merupakan pengeluaran yang dilakukan untuk pegawai yaitu: lembur pegawai, upah pegawai, belanja barang dan jasa, serta belanja modal (Nurhidayati dan Yaya, 2013). Pengeluaran tersebut digunakan untuk memotivasi serta meningkatkan mutu pegawai apabila menjalankan program dan kegiatan dalam pemerintahan daerah. Sedangkan belanja pegawai tidak langsung yaitu yang termasuk di dalam belanja kompensasi yang berbentuk tunjangan dan gaji, dan penghasilan lain untuk PNS dengan ketentuan sesuai undang-undang. Representasi, tunjangan pimpinan dan juga anggota DPRD, serta tunjangan kepada kepala daerah dan wakilnya juga termasuk di dalam belanja pegawai tidak langsung.

Menurut hasil hitung, realisasi APBD yang digunakan untuk belanja pegawai di 50 daerah tergolong tinggi yaitu sekitar 65% sampai dengan 75%. Wilayah Jawa mendominasi rata-rata realisasi belanja pegawai daerah kemudian disusul oleh wilayah Sumatera. Kabupaten Klaten memegang posisi rata-rata realisasi porsi APBD untuk belanja pegawai tertinggi yaitu mencapai 74%, kemudian pada posisi kedua yaitu Kabupaten Pandeglang, selanjutnya Gunung Kidul, Wonogiri, dan Purworejo. Apabila dilihat dari segi provinsi, Provinsi Jawa Tengah (Kabupaten Klaten, Wonogiri, Purworejo, Sragen) mendominasi rata-rata besarnya realisasi belanja pegawai selama 5 tahun,

disusul Provinsi Jawa Barat (Kabupaten Kuningan dan Sumedang), kemudian Provinsi Yogyakarta (Kabupaten Gunung Kidul dan Kulon Progo).

Perhatian semakin tertuju pada APBD, karena lebih dari 50% APBD habis digunakan untuk belanja pegawai daerah. Secara implisit hanya anggaran kecil porsi APBD diluar belanja pegawai. Hal tersebut nantinya akan mengakibatkan keterbatasan program dan kegiatan daerah terutama dalam pemerataan infrastuktur dan juga pemenuhan pelayanan publik untuk kesejahteraan masyarakat. Kondisi inilah yang nantinya akan menyebabkan pemerintah daerah tidak mampu mensejahterakan masyarakat karena belum mampu memenuhi infrastuktur pelayanan publik sesuai dengan standar mutu pelayanan yang telah ditetapkan.

Financial distress pada sektor swasta sering diartikan sebagai kesulitan keuangan sebelum mengalami kebangkrutan. Sedangkan *financial distress* pada sektor publik didefinisikan sebagai ketidakmampuan pihak pemerintah untuk menyediakan pelayanan kepada publik yang sesuai dengan standar mutu dan pelayanan yang telah ditetapkan. Ketidakmampuan pemerintah tersebut dikarenakan pemerintah tidak memiliki cukup dana untuk menginvestasikannya pada infrastruktur yang digunakan untuk menyediakan pelayanan publik (Jones dan Walker, 2007).

Penelitian sejenis sebelumnya dilakukan oleh Atmaja (2012) dengan hasil bahwa rasio kinerja keuangan, rasio posisi keuangan, rasio efisiensi, dan rasio utang secara simultan memiliki pengaruh terhadap kemungkinan terjadinya *financial distress*. Namun secara parsial rasio posisi keuangan, rasio

efisiensi, dan juga rasio utang memiliki pengaruh terhadap kemungkinan *financial distress*, akan tetapi rasio kinerja keuangan tidak memiliki pengaruh terhadap kemungkinan *financial distress*.

Hasil penelitian Syurmita (2014) menunjukkan hasil bahwa tingkat kemandirian daerah, derajat desentralisasi, populasi penduduk, dan pemekaran wilayah secara signifikan memengaruhi kemungkinan terjadinya *financial distress* pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia. Namun secara parsial derajat desentralisasi, solvabilitas, dan juga pemekaran wilayah berpengaruh secara positif terhadap kemungkinan *financial distress*. Sedangkan 2 variabel lain yaitu kemandirian keuangan dan juga populasi penduduk berpengaruh negatif terhadap kemungkinan terjadinya *financial distress*.

Penelitian yang dilakukan Husniati (2016) menunjukkan hasil bahwa variabel kemandirian keuangan, solvabilitas, kinerja keuangan, efisiensi, dan pemekaran daerah tidak berpengaruh positif dan tidak signifikan terhadap prediksi *financial distress*. Sedangkan variabel posisi keuangan dan kompleksitas pemerintah daerah tidak berpengaruh negatif dan tidak signifikan terhadap prediksi *financial distress*. Namun ada satu variabel yang berpengaruh positif terhadap prediksi *financial distress* yaitu variabel derajat desentralisasi.

Sedangkan hasil penelitian Sutaryo dkk. (2010) menunjukkan bahwa beberapa rasio keuangan seperti *return on asset (ROA)*, *position government wealth (posGW)*, *current liquidity government wealth (CLGW)*, *liquidity (LQ)*, *current liability (CL)* serta *long term debt to total asset (LTDA)* berpengaruh

terhadap *financial distress* pada tahun selanjutnya. Sedangkan rasio lain yaitu *performance government wealth (perGW)*, *level of capital outlay (LCO)*, *long term debt to total asset (LTDA)* serta *debt to revenue (DTR)* memiliki pengaruh terhadap *financial distress* untuk dua tahun selanjutnya.

Penelitian mengenai prediksi *financial distress* ini dilakukan mengingat pentingnya peran pemerintah bagi masyarakat sehingga pemerintah perlu mengetahui indikator-indikator yang mempengaruhi prediksi *financial distress* agar dapat terhindar dari kondisi tersebut, serta perbedaan hasil penelitian yang ditemukan oleh peneliti-peneliti terdahulu. Penelitian ini mereplikasi penelitian yang dilakukan oleh Atmaja (2012) mengenai analisis rasio keuangan untuk memprediksi kemungkinan *financial distress*. Kontribusi penelitian ini adalah menambahkan variabel independen yaitu rasio kemandirian keuangan. Selain itu penelitian ini memperpanjang, memperluas sampel, dan memperbarui tahun pengamatan yaitu menjadi tahun 2013-2014. Penelitian ini memiliki tujuan untuk memprediksi *financial distress* pada Pemerintahan Daerah di Indonesia dalam rentan waktu 2 tahun yaitu dari tahun 2013 sampai dengan 2014 dengan menggunakan indikator keuangan sebagai variabel independen. Indikator-indikator keuangan dalam memprediksi *financial distress* penelitian ini menggunakan rasio-rasio keuangan yang terdiri dari: rasio kinerja keuangan, rasio posisi keuangan, rasio solvabilitas, serta rasio kemandirian keuangan.

Untuk memperoleh bukti empiris maka peneliti mengangkat judul:

**“ANALISIS RASIO KEUANGAN SEBAGAI PREDIKSI
FINANCIAL DISTRESS” (Studi pada Pemerintah Daerah
Kabupaten/Kota di Indonesia Tahun 2013-2014)**

B. Batasan Masalah

Agar penulisan ini tidak menyimpang dan mengembang dari tujuan yang semula direncanakan sehingga mempermudah mendapatkan data dan informasi yang diperlukan, maka penulis menetapkan batasan-batasan sebagai berikut:

1. Determinan yang akan dianalisis pengaruhnya terhadap *financial distress* pemerintah daerah hanya rasio kinerja keuangan, rasio posisi keuangan, rasio solvabilitas, dan rasio kemandirian keuangan.
2. Laporan keuangan yang akan diteliti yaitu laporan keuangan pemerintah daerah yang diterbitkan dalam 2 tahun yaitu 2013 dan 2014.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka rumusan dalam penelitian ini yaitu :

1. Apakah rasio kinerja keuangan pemerintah daerah berpengaruh terhadap prediksi *financial distress*?
2. Apakah rasio posisi keuangan pemerintah daerah berpengaruh terhadap prediksi *financial distress*?
3. Apakah rasio solvabilitas pemerintah daerah berpengaruh terhadap prediksi *financial distress*?

4. Apakah rasio kemandirian keuangan pemerintah daerah berpengaruh terhadap prediksi *financial distress*?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka secara umum penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris apakah rasio kinerja keuangan pemerintah daerah berpengaruh terhadap prediksi *financial distress*.
2. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris apakah rasio posisi keuangan pemerintah daerah berpengaruh terhadap prediksi *financial distress*.
3. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris apakah rasio solvabilitas pemerintah daerah berpengaruh terhadap prediksi *financial distress*.
4. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris apakah rasio kemandirian keuangan pemerintah daerah berpengaruh terhadap prediksi *financial distress*.

E. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian dalam menganalisis *financial distress* pemerintah daerah di Indonesia dengan menggunakan indikator keuangan yaitu:

1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui prediksi *financial distress* pemerintah daerah di Indonesia yang ditinjau dari indikator keuangan.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Pemerintah

Penelitian mengenai *financial distress* ini diharapkan mampu memberikan sumbangan serta pedoman bagi pemerintah daerah dalam membuat kebijakan baru untuk meminimalisir terjadinya *financial distress*.

b. Bagi Masyarakat

Penelitian mengenai *financial distress* ini diharapkan mampu memberikan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menyebabkan terjadinya *financial distress* pada pemerintah daerah di Indonesia.

c. Bagi Peneliti

Penelitian mengenai *financial distress* ini dapat menambah pengetahuan bagi peneliti dan merupakan media belajar untuk memecahkan masalah mengenai pengaruh indikator keuangan terhadap *financial distress* pemerintah daerah di Indonesia.

d. Bagi Peneliti Selanjutnya

Hasil penelitian mengenai *financial distress* ini diharapkan dapat menambah pengetahuan peneliti selanjutnya serta dijadikan bahan acuan atau referensi untuk penelitian yang akan datang dalam bidang sama.