

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Landasan Teori

##### 1. Teori *Stewardship* (*Stewardship theory*)

*Stewardship theory* (Donaldson dan Davis, 1991), menggambarkan bahwa tidak ada suatu keadaan situasi para manajemen termotivasi untuk tujuan-tujuan individu melainkan lebih fokus untuk tujuan sasaran utama yaitu kepentingan organisasi. Asumsi filosofi mengenai teori *stewardship* dibangun berdasarkan sifat manusia yaitu dapat dipercaya, mampu bertindak dengan penuh tanggung jawab, memiliki integritas, serta dapat berlaku jujur untuk pihak lainnya.

Dengan kata lain, *stewardship theory* memandang bahwa manajemen dapat berperilaku baik untuk kepentingan publik dan umumnya maupun *shareholders* pada khususnya (Daniri, 2005). Teori ini menggambarkan hubungan yang kuat antara kepuasan dan kesuksesan organisasi. Tercapainya kesuksesan dalam sebuah organisasi dapat dicapai dengan cara maksimalisasi utilitas *principals* dan manajemen. Teori *stewardship* menggambarkan situasi dimana manajemen tidaklah termotivasi oleh tujuan-tujuan individu tetapi lebih ditujukan pada sasaran hasil utama mereka untuk kepentingan organisasi (Raharjo, 2007).

Secara prinsip akuntansi merupakan alat pengendalian diri, sebagai sarana pelaporan aktivitas manajer atas pengelolaan sumber daya manusia dan keuangan. Dengan adanya keterbatasan, pemilik sumber daya menyerahkan amanah pengelolaan sumber daya kepada pihak lain (*stewards/manajemen*) yang lebih siap. Kontrak hubungan antara *principals* dengan *stewards* didasari dengan kepercayaan, kolektif sesuai dengan tujuan organisasi. *Stewardship theory* merupakan model yang dapat diterapkan dalam organisasi sektor publik.

Implikasi teori *stewardship* terhadap penelitian ini yaitu dapat menjelaskan eksistensi pemerintah daerah sebagai suatu lembaga yang dipercaya dapat menampung aspirasi masyarakat, dapat memberikan pelayanan yang baik bagi publik, dan mampu membuat pertanggungjawaban keuangan yang diamanahkan kepadanya, sehingga tujuan ekonomi terpenuhi serta kesejahteraan masyarakat dapat tercapai secara maksimal.

## **2. Otonomi Daerah**

Sudah 10 tahun lebih otonomi daerah diselenggarakan di Indonesia. Pertama kali otonomi daerah diberlakukan mengacu kepada Undang-Undang No. 22/1999 tentang pemerintah daerah yang mengalami banyak perubahan hingga saat ini. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 84/2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus

kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundangan (Albasiah, 2013).

Dampak dari pelaksanaan otonomi di Indonesia yaitu mengakibatkan adanya perubahan sistem pada pemerintah daerah dan juga memberikan dampak dalam kehidupan masyarakat dalam bidang-bidang tertentu. Peningkatan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah berkat adanya otonomi daerah diharapkan mampu meningkatkan kemandirian daerah dengan memaksimalkan potensi yang ada (Apriana dan Suryanto, 2010). Menurut konsep otonomi daerah, peranan penting dalam meningkatkan pembangunan masing-masing daerah dipegang oleh pemerintah dan seluruh masyarakat di daerah tersebut. Hal tersebut karena adanya peralihan wewenang dari pemerintah pusat menjadi pemerintah daerah. Tugas dan wewenang yang awalnya menjadi urusan pemerintah pusat kini beralih menjadi tanggungjawab pemerintah daerah (Syurmita, 2014).

### **3. Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah**

Menurut Mardiasmo (2007) kinerja keuangan pemerintah daerah merupakan salah satu fokus perhatian di dalam pengelolaan keuangan negara. Kondisi keuangan pemerintah dan juga kemampuan dalam memperoleh serta menggunakan dana untuk pembangunan negara dapat dilihat pada kinerja keuangan. Kinerja keuangan perlu diukur untuk mengetahui sejauh mana pencapaian pemerintah dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Apakah pemerintah mengalami kemajuan dalam

menjalankan tugasnya atau tidak mengalami kemajuan bisa dilihat dari kinerja keuangan. Rasio kinerja keuangan menurut Hendrariyadi (2011) digunakan untuk menilai kemampuan suatu daerah untuk menggali dan mengelola sumber-sumber keuangan asli daerahnya.

Perlu dilakukan analisis kinerja keuangan pemerintah pusat dalam pengelolaan keuangan negara untuk mengetahui kinerjanya. Salah satu alat untuk menganalisis kinerja pemerintah dalam mengelola keuangan negara adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan. Surplus yang dihasilkan pemerintah daerah juga mampu menjadi tolok ukur kinerja keuangan, semakin tinggi surplus pemerintah daerah semakin baik pula rasio kinerja keuangan pemerintah (Sutaryo, dkk., 2010).

#### **4. Laporan Keuangan Pemerintah Daerah**

Bila ada, laporan keuangan tidak hanya menyajikan laporan keuangan, namun juga menyajikan catatan yang menyertai. Catatan-catatan yang disajikan bermaksud untuk memperlancar komunikasi dan memberikan informasi perubahan aktiva dan atau kewajiban suatu pemerintahan selama satu periode tertentu yang sesuai dengan standar akuntansi pemerintah. Pemerintah daerah menyusun laporan keuangan memiliki fungsi untuk memberikan informasi relevan mengenai posisi keuangan pemerintah serta seluruh transaksi yang telah dilakukan dalam satu periode. Penggunaan laporan keuangan memiliki fungsi utama yaitu untuk perbandingan antara realisasi pendapatan, pembiayaan dengan anggaran yang sudah ditetapkan, transfer, belanja, memberikan evaluasi untuk keefektifan serta keefisienan

suatu entitas laporan, memberikan nilai untuk kondisi pemerintahan, serta membantu ketaatan pemerintahan terhadap peraturan yang berlaku (kerangka konseptual akuntansi pemerintah, par 21). Posisi keuangan pemerintah daerah bisa dilihat pada laporan keuangannya apakah posisi keuangan sudah termasuk dalam kategori baik ataupun belum.

## **5. Rasio Solvabilitas**

Menurut Prasetyaningsih (2011) rasio solvabilitas pada sektor swasta menggambarkan kemampuan perusahaan di dalam melunasi hutang jangka panjang atau hutang perusahaan tersebut apabila dilikuidasi. Rasio solvabilitas menunjukkan kemampuan perusahaan untuk memenuhi kewajiban keuangan/hutang perusahaan apabila perusahaan dilikuidasi, baik hutang keuangan jangka pendek maupun jangka panjang (Munawir, 2001).

Hutang pemerintah daerah adalah bagian yang penting dalam pendanaan karena dapat dipergunakan sebagai penopang pemerintah dalam pembiayaan pembangunan di daerah apabila pendapatan asli daerah dan transfer pemerintah pusat tidak mencukupi kebutuhan dana pemerintah daerah (Halim dan Damayanti, 2008). Hutang yang terjadi pada sektor pemerintahan berbeda dengan hutang yang terjadi pada sektor swasta. Hal ini akan berakibat pada jumlah hutang dan bunga pinjaman pemerintah daerah. Jumlah hutang yang tinggi bukan merupakan jaminan bahwa pemerintah daerah kesulitan dalam pembayaran pokok dan pinjaman.

Apabila hutang dilakukan pada pemerintah pusat, maka bunga dan syarat pengembalian hutang dilakukan dengan mudah, dalam arti bunga pinjaman rendah dan dalam hal pengembalian dapat di negosiasikan, namun apabila pinjaman dilakukan pada pihak ketiga (perbankan), maka perlakuan untuk utang pemerintah daerah sama halnya dengan pinjaman pada sektor swasta (Sutaryo dkk., 2012). Dapat disimpulkan bahwa rasio solvabilitas memfokuskan pada hutang pemerintah, jadi rasio ini menggambarkan seberapa besar kemampuan pemerintah untuk membayar hutang yang dimiliki.

## **6. Kemandirian Keuangan Pemerintah**

Otonomi fiskal atau kemandirian keuangan daerah menggambarkan kemampuan pembiayaan sendiri kegiatan pemerintah oleh pemerintah itu sendiri. Kegiatan pemerintah diantaranya pembangunan daerah, pelayanan terhadap masyarakat yang telah membayar sumber pendapatan daerah berupa pajak dan juga retribusi, serta kegiatan-kegiatan yang lainnya (Halim dan Kusufi, 2012). Kemandirian keuangan pemerintah daerah dalam penelitian ini digambarkan oleh rasio kemandirian keuangan. Rasio tersebut menggambarkan sejauh mana partisipasi masyarakat di dalam pembangunan daerah.

Kekuatan keuangan pemerintah daerah tercermin dari seberapa besar pemerintah daerah tersebut mampu menghasilkan pendapatannya. Pendapatan pemerintah daerah di dalam undang-undang terdiri dari 3 komponen utama sebagai berikut: PAD (Pendapatan Asli Daerah),

pendapatan yang diperoleh dari transfer (dana perimbangan), serta sumber-sumber pendapatan daerah lainnya yang sah. Apabila pemerintah daerah memiliki PAD yang rendah, maka pemerintah akan mencari sumber dana lain untuk membantu pemenuhan kebutuhannya. Apabila terjadi peningkatan dalam PAD maka peningkatan tersebut akan berpengaruh pula terhadap peningkatan rasio kemandirian keuangan daerah (Tahar dan Zhakiya, 2011). Pada pemerintah daerah kabupaten/kota, dana perimbangan merupakan salah satu sumber dana utama untuk pemenuhan kebutuhan (Syurmita, 2014). Semakin tinggi kemandirian keuangan mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak eksternal terutama pemerintah pusat dan provinsi semakin rendah dan demikian sebaliknya (Sartika, 2016).

#### **7. *Financial distress***

Ketidakmampuan pihak pemerintah dalam penyediaan pelayanan publik yang sesuai dengan standar yang ditetapkan disebut dengan *financial distress* (Jones dan Walker, 2007). Pemerintah daerah tidak mampu menyediakan layanan publik karena tidak memiliki dana yang cukup untuk menginvestasikannya pada belanja modal untuk menyediakan infrastruktur pelayanan publik. Infrastruktur pelayanan publik yang dimaksud misalnya jalan raya, jembatan serta infrastruktur lainnya yang digunakan sebagai fasilitas untuk kepentingan publik. Indikasi awal terjadinya *financial distress* dalam pemerintah daerah yaitu tidak terkendalinya pengeluaran yang

digunakan untuk belanja rutin. Akibat pengeluaran tersebut tidak terkendali, pengeluaran untuk belanja modal atau belanja investasi justru semakin kecil.

Sartika (2016) juga mendefinisikan *financial distress* sebagai kegagalan pemerintah dalam penyediaan layanan publik yang ditetapkan sesuai standar dan mutu pelayanan yang berlaku. Alokasi belanja modal merupakan salah satu dari standar mutu pelayanan yang telah ditetapkan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Berdasarkan pedoman penyusunan APBD standar mutu pelayanan tersebut yaitu sebesar 30%.

*Financial distress* pada sektor swasta berbeda dengan sektor publik. Pada sektor swasta *financial distress* ditandai dengan adanya kesulitan keuangan terlebih dahulu sebelum perusahaan mengalami kebangkrutan. Sedangkan dalam sektor publik dari penjelasan diatas dapat diambil kesimpulan bahwa *financial distress* pemerintahan bukan menyangkut mengenai kebangkrutan pada sektor pemerintahan tersebut, namun lebih tertuju kepada kegagalan pemerintah daerah dalam menyediakan infrastruktur pelayanan publik, seperti jalan raya, jembatan, rumah sakit dan segala infrastruktur lain yang berfungsi untuk kepentingan publik serta kesejahteraan masyarakat dikarenakan tidak memiliki cukup dana untuk pemenuhan fasilitas tersebut, karena pengalokasian dana yang kurang tepat.

## **B. Hasil Penelitian Terdahulu dan Hipotesis**

### **1. Penurunan Hipotesis**

#### 1. Rasio Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah dan Prediksi *Financial distress*

Kinerja keuangan pemerintah merupakan salah satu topik menarik untuk diteliti karena dengan meneliti hal tersebut dapat mengetahui hasil program serta kegiatan-kegiatan yang telah dilaksanakan oleh pemerintah. Dari hal ini, dapat dilihat bahwa apakah pemerintah sudah baik dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai amanat masyarakat untuk mencapai kesejahteraan bersama (Mirza, 2012). Kinerja keuangan pemerintah daerah dalam penelitian ini menggambarkan sejauh mana target pendapatan suatu daerah mampu terealisasi.

Hasil penelitian Sutaryo dkk. (2010) menunjukkan hasil bahwa rasio kinerja keuangan pemerintah yang berupa kinerja keuangan dari anggaran pemerintah (*perGW*) berpengaruh positif terhadap kemungkinan pemerintah daerah mengalami *financial distress*. Berbeda dengan penelitian Atmaja (2012) yang secara parsial menunjukkan hasil bahwa rasio kinerja keuangan tidak memengaruhi kemungkinan *financial distress* pemerintah daerah. Hasil penelitian Husniati dkk. (2016) juga menunjukkan hasil bahwa rasio kinerja keuangan tidak memengaruhi kemungkinan pemerintah daerah mengalami *financial distress*.

Kinerja keuangan juga mampu digambarkan dari surplus pemerintah daerah. Semakin tinggi surplus pemerintah daerah, maka semakin tinggi

pula angka rasio kinerja keuangan pemerintah daerah (Sutaryo dkk., 2010). Rasio kinerja keuangan yang baik dalam penelitian ini ditandai dengan hasil hitung realisasi pendapatan dibanding target pendapatan yang tinggi. Semakin tinggi rasio kinerja keuangan maka menunjukkan bahwa semakin baik kinerja pemerintah daerah dalam pelayanan publik dan semakin efektif pemerintah daerah kabupaten/kota dalam anggarannya. Jadi dapat disimpulkan bahwa semakin tinggi kinerja keuangan yang maka semakin rendah kemungkinan terjadinya *financial distress*.

Berdasarkan hasil dari penelitian terdahulu serta logika hipotesis diatas, maka dapat diturunkan hipotesis pertama yaitu:

**H<sub>1</sub>: Rasio kinerja keuangan pemerintah daerah berpengaruh negatif terhadap prediksi *financial distress* pemerintah daerah.**

## 2. Rasio Posisi Keuangan Pemerintah Daerah dan Prediksi *Financial distress*

Posisi keuangan pemerintah daerah dapat dilihat pada laporan keuangan pemerintah yang telah diterbitkan. Pemerintah daerah menyusun laporan keuangan memiliki fungsi untuk memberikan informasi relevan mengenai posisi keuangan pemerintah serta seluruh transaksi yang telah dilakukan dalam satu periode.

Penelitian Sutaryo dkk. (2010) menunjukkan hasil bahwa variabel posisi keuangan pemerintah yang berupa *position government wealth (posGW)* memiliki pengaruh negatif terhadap kemungkinan *financial distress* pada pemerintah daerah di Indonesia untuk periode satu tahun

setelah laporan keuangan diterbitkan. Hasil yang sama ditunjukkan dari penelitian Atmaja (2012) yang menunjukkan hasil bahwa rasio posisi keuangan memiliki pengaruh negatif terhadap kemungkinan *financial distress*. Hasil penelitian Plammer *et al.* (2007) dengan menggunakan indikator *position government wealth (posGW)* dan *position fund (posFund)* untuk posisi keuangan pemerintah juga menunjukkan hasil bahwa kedua indikator tersebut memiliki pengaruh terhadap kegagalan pengeluaran pemerintah. Namun berbeda dengan penelitian Husniati dkk. (2016) yang menunjukkan hasil bahwa rasio posisi keuangan tidak memiliki pengaruh terhadap kemungkinan pemerintah daerah mengalami *financial distress*.

Menurut Sutaryo dkk. (2010) rasio posisi keuangan merupakan ukuran untuk posisi keuangan pemerintah daerah yang menggambarkan perbandingan antara jumlah total bersih aset dengan jumlah total pendapatan. Semakin tinggi angka rasio *posGW* maka menunjukkan bahwa pemerintah daerah memiliki infrastruktur pelayanan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Infrastruktur tersebut didanai oleh pendapatan asli daerah serta sumber daya berupa kas dll, sehingga semakin tinggi angka rasio *posGW*, semakin kecil kemungkinan pemerintah daerah untuk mengalami *financial distress*. Dengan kalimat lain yaitu semakin tinggi tingkat posisi keuangan pemerintah semakin kecil pula kemungkinan *financial distress*.

Berdasarkan hasil dari penelitian terdahulu serta logika hipotesis di atas, maka dapat diturunkan hipotesis kedua yaitu:

**H<sub>2</sub> : Posisi keuangan pemerintah daerah berpengaruh negatif terhadap prediksi *financial distress*.**

### 3. Rasio Solvabilitas Pemerintah Daerah dan Prediksi *Financial distress*

Solvabilitas sering disebut juga dengan hutang. *Financial distress* sering dikaitkan dengan hutang. Salah satu bagian penting pendanaan pemerintah adalah hutang pemerintah. Hutang pemerintah mampu digunakan dalam menopang pembiayaan pembangunan daerah apabila transfer dari pemerintah pusat dan pendapatan asli daerah tidak mampu memenuhi kebutuhan daerah dan dana yang diperlukannya (Halim dan Damayanti, 2008).

Peraturan Pemerintah Nomer 54 tahun 2005 yang memuat tentang pinjaman daerah, menyatakan bahwa pinjaman pemerintah daerah mampu dilakukan oleh pemerintah pusat ataupun pihak ketiga. Dengan adanya pinjaman daerah, pemerintah dapat melakukan kegiatan perekonomian pemerintah daerah jika pendapatan daerah tidak mencukupi untuk kegiatan perekonomian daerah. Pinjaman daerah merupakan jalan keluar untuk mengatasi kesulitan keuangan jika pendapatan daerah tidak mencukupi untuk kegiatan perekonomian (Atmaja, 2012).

Atmaja (2012) juga menggunakan rasio solvabilitas pada penelitiannya dengan menunjukkan hasil bahwa rasio solvabilitas berpengaruh positif terhadap kemungkinan terjadinya *financial distress*.

Hasil penelitian Sartika (2016) juga menunjukkan solvabilitas berpengaruh positif terhadap prediksi *financial distress*. Hasil penelitian Sutaryo dkk. (2010) menunjukkan hasil bahwa rasio hutang pemerintah berpengaruh negatif terhadap kemungkinan *financial distress*. Berbeda dengan penelitian Syurmita (2014) dan Husniati dkk. (2016) yang menunjukkan hasil sebaliknya yaitu tidak ditemukan pengaruh rasio solvabilitas terhadap kemungkinan *financial distress*.

Semakin besar pinjaman daerah tidak akan membuat pemerintah memiliki kemampuan rendah dalam memenuhi hutangnya. Kemampuan pemerintah daerah yang rendah dalam memenuhi hutangnya akan dijamin atau ditutupi oleh aset pemerintah daerah tersebut. Bukti empiris yang ditemukan adalah pemerintah daerah dengan hutang yang tinggi berkecenderungan untuk memiliki kinerja yang lebih baik dibanding pemerintah yang mempunyai jumlah hutang rendah (Sutaryo dkk., 2010). Semakin tinggi *total assets to total debt ratio* semakin besar jumlah modal pinjaman yang digunakan didalam menghasilkan keuntungan. Pemerintah daerah yang memiliki komitmen keuangan tinggi, cenderung tidak akan mengalami *financial distress*. Semakin tinggi nilai rasio solvabilitas semakin kecil kemungkinan terjadinya *financial distress*.

Berdasarkan hasil dari penelitian terdahulu serta logika hipotesis diatas, maka dapat diturunkan hipotesis ketiga yaitu:

**H<sub>3</sub>: Solvabilitas pemerintah daerah berpengaruh negatif terhadap prediksi *financial distress*.**

#### 4. Rasio Kemandirian Keuangan Pemerintah Daerah dan Prediksi *Financial distress*

Sebuah organisasi dipandang memiliki sifat seperti makhluk hidup (organisme) yang kemampuan bertahannya akan tergantung kepada lingkungan. Organisasi akan membutuhkan bantuan dari sumber daya di lingkungannya seperti sumber daya manusia sebagai tenaga kerja dan sumber daya alam sebagai bahan baku. Organisasi yang tidak terlalu bergantung terhadap organisasi lain serta mampu menguasai sumber daya dengan baik dianggap memiliki kekuatan yang terbesar (Preffer dan Salancik dalam Syurmita, 2014).

Hasil penelitian terdahulu mengenai kemandirian keuangan yang dilakukan oleh Syurmita (2014) menunjukkan hasil bahwa variabel kemandirian keuangan berpengaruh negatif dan juga signifikan terhadap kemungkinan *financial distress*. Penelitian Sartika (2016) menunjukkan hasil bahwa kemandirian keuangan berpengaruh terhadap kemungkinan *financial distress* pemerintah daerah. Sedangkan penelitian Husniati dkk. (2016) menunjukkan hasil bahwa rasio kemandirian keuangan tidak berpengaruh terhadap kemungkinan pemerintah daerah mengalami *financial distress*

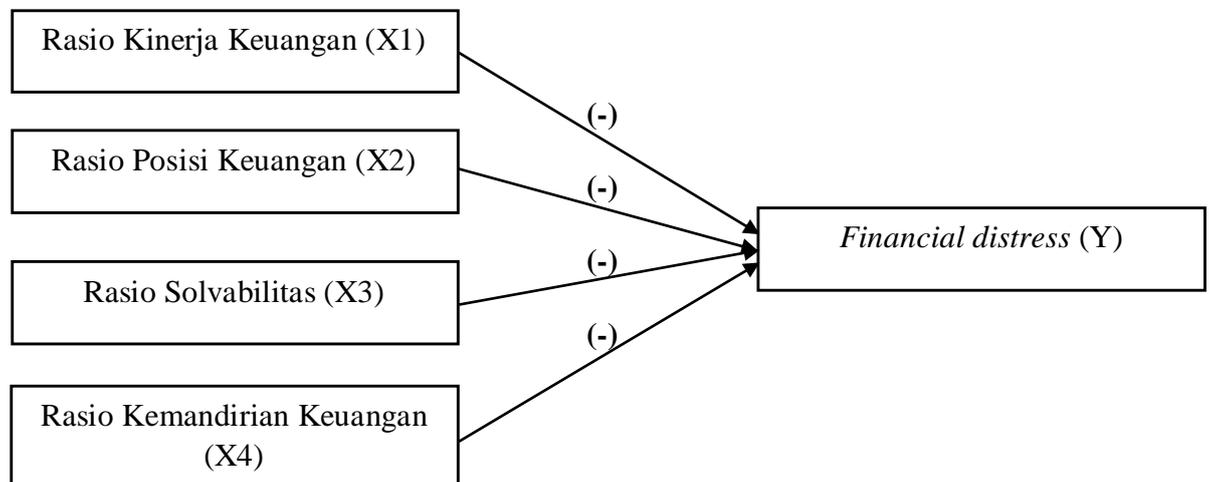
Tingkat partisipasi masyarakat di dalam pembangunan daerah digambarkan dalam tingkat kemandirian. Apabila tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan meningkat, maka tingkat kemandirian daerah juga akan meningkat. Tingkat partisipasi masyarakat tersebut bisa dilihat dalam hal pembayaran pajak maupun retribusi daerah, dimana

keduanya tersebut merupakan komponen utama penerimaan pendapatan asli daerah. Peningkatan pendapatan asli daerah yang berasal dari tingkat partisipasi masyarakat mengindikasikan bahwa kesejahteraan masyarakat juga meningkat (Ardi, 2011). Semakin tinggi tingkat kesejahteraan masyarakat semakin kecil kemungkinan terjadinya *financial distress* pada pemerintah daerah.

Berdasarkan hasil dari penelitian terdahulu seta logika hipotesis diatas, maka dapat diturunkan hipotesis keempat yaitu:

**H4: Rasio kemandirian keuangan pemerintah daerah berpengaruh negatif terhadap prediksi *financial distress*.**

### C. Model Penelitian



**Gambar 2.1**

**Model Penelitian**

**Hubungan Antar Variabel Penelitian**