

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemerintah daerah yaitu sebuah lembaga yang memiliki tugas untuk mengatur jalannya sistem pemerintahan di daerah seperti pembangunan daerah dan memberikan pelayanan kepada masyarakat. Suatu daerah dapat maju dan berkembang apabila daerah tersebut mampu dalam menciptakan dan menerapkan sistem pemerintahan yang transparan, akuntabilitasnya tinggi, dan penerapan *value for money* yang benar. Sebagai organisasi yang orientasi utamanya tidak mencari keuntungan, pemerintah daerah mempunyai tujuan utama yaitu memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pelayanan yang dimaksud tersebut meliputi: pendidikan yang layak, kesehatan masyarakat, keamanan, transparansi publik, infrastruktur dan penyediaan barang kebutuhan publik.

Dengan banyaknya perubahan dalam berbagai bidang seperti, ekonomi, sosial dan politik di era reformasi ini, berdampak pada tuntutan masyarakat yang menginginkan adanya transparansi pelaksanaan kebijakan pemerintah, demokratis dalam pengambilan keputusan, dan pemberian pelayanan yang berorientasi pada kepuasan masyarakat. Sehingga dikeluarkanlah ketetapan MPR yaitu Tap MPR Nomor XXV/MPR/1998 tentang “penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang merupakan landasan hukum untuk dikeluarkannya UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang sekarang menjadi UU No. 32 tahun 2004 dan UU No.

25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang sekarang menjadi UU No. 32 tahun 2004.

Di Indonesia perkembangan akuntansi sektor publik semakin pesat seiring adanya era baru dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Menurut ketentuan umum UU No.32 tahun 2004, yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam UU No. 32 tahun 2004 dijelaskan bahwa otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar pemerintah pusat yang ditetapkan dalam undang-undang tersebut. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat (Yuwono, Indrajaya, dan Hariyandi, 2005:50).

Syumita, (2014) mengatakan bahwa telah lebih dari satu dasawarsa, pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia, namun keberhasilan program ini mulai banyak dipertanyakan. Otonomi daerah yang tadinya diharapkan mampu memperbaiki masalah ketimpangan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan, justru menimbulkan masalah baru akibat adanya penyalahgunaan wewenang yang telah diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Adanya temuan lembaga independen yang ikut mengawasi pelaksanaan otonomi daerah juga telah menyebutkan bahwa kini kondisi keuangan daerah cenderung kritis dan mengkhawatirkan.

Otonomi daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Selain itu, daerah juga diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah. Dalam meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, maka otonomi dititikberatkan pada daerah kabupaten/kota karena kabupaten/kota berhubungan langsung dengan masyarakat Pramita, (2015).

Menurut Sutaryo dan Tika, (2010) otonomi daerah membuat pemerintah daerah diberi mandat berupa tugas-tugas yang harus diijalankan. Salah satu tugas utama pemerintah daerah yaitu menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.

Menurut Saragih, (2003:12) otonomi daerah tanpa desentralisasi fiskal kurang mendukung tercapainya efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Oleh sebab itu, otonomi daerah membutuhkan kebijakan desentralisasi fiskal. Lebih lanjut Saragih, (2003:12) menjelaskan kebijakan desentralisasi fiskal bertujuan untuk memungkinkan keuangan daerah didalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakatnya, terutama dalam mencapai standar pelayanan minimum. Hal ini diwujudkan dalam suatu kebijakan yang disebut dengan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.

UU No. 22 tahun 1999 pasal 1 menyebutkan desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom

dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (Saragih, 2003:39). Otonomi daerah dan desentralisasi merupakan dua hal yang saling melengkapi dengan multidimensi. Otonomi daerah umumnya diikuti dengan kebijakan desentralisasi fiskal sebagai instrumen didalam mendukung daerah dalam pelayanan publik dengan transfer dana ke daerah (Saragih, 2003:11-12).

Cheris, dkk., (2016) menjelaskan tentang tujuan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal menurut UU No. 32 Tahun 2005 yaitu untuk meningkatkan kemandirian dan mengurangi ketergantungan fiskal pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat. Dalam otonomi daerah terdapat dua aspek kinerja keuangan yang dituntut agar lebih baik dibandingkan sebelum otonomi daerah. Aspek pertama adalah bahwa daerah diberi kewenangan untuk mengurus pembiayaan daerah dengan kekuatan utama pada kemampuan Pendapatan Asli Daerah (Desentralisasi Fiskal). Aspek kedua yaitu disisi manajemen pengeluaran daerah, bahwa pengelolaan keuangan daerah harus lebih akuntabel dan transparan tentunya menuntut daerah agar lebih efisien dan efektif dalam pengeluaran daerah. Kedua aspek tersebut dapat disebut sebagai reformasi pembiayaan atau *Financing Reform*. Untuk mencapai pembangunan disuatu negara diperlukan adanya pembagian keuangan yang adil, proporsional demokratis transparan dan efisien. Pembiayaan suatu daerah diperoleh dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang disusun setiap tahun oleh pemerintah daerah beserta satuan kerjanya guna memenuhi pelayanan publik.

Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) menjelaskan akuntabilitas yaitu mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepada entitas pelaporan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara periodik. Menurut Mardiasmo (2002:20),

akuntabilitas adalah sebuah kewajiban melaporkan dan bertanggung jawab atas keberhasilan ataupun kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai hasil yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui media pertanggungjawaban yang dikerjakan secara berkala.

Fenomena yang dapat diamati dalam perkembangan sektor publik yaitu semakin menguatnya tuntutan pelaksanaan akuntabilitas publik oleh organisasi sektor publik (seperti; pemerintah pusat dan daerah, unit-unit kerja pemerintah, departemen dan lembaga-lembaga negara). Tuntutan akuntabilitas sektor publik terkait dengan perlunya dilakukan transparansi dan pemberian informasi kepada publik dalam rangka pemenuhan hak-hak publik (Mardiasmo, 2002:20). Akuntabilitas publik yaitu kewajiban pihak pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut (Mardiasmo, 2002:20).

Tuntutan kepada pemerintah untuk membuat laporan keuangan dan transparansi informasi anggaran kepada publik sehingga dapat tercapai penyelenggaraan kinerja pemerintah daerah. Menurut Azhar (2008), kinerja merupakan aktivitas terukur dari suatu entitas selama periode tertentu sebagai bagian dari ukuran keberhasilan pekerjaan. Lebih lanjut, Azhar (2008), menjelaskan bahwa kinerja keuangan daerah adalah tingkat pencapaian dari suatu hasil kerja dibidang keuangan daerah yang meliputi penerimaan dan belanja daerah selama satu periode anggaran.

Forum Indonesia Untuk Transparansi Anggaran (FITRA), pada tahun 2012 terdapat 291 daerah yang memproyeksikan belanja pegawai lebih dari 50

persen. Yang mencengangkan jumlah ini meningkat signifikan sebesar 135 persen dibandingkan dengan tahun 2011 yang sudah mencapai 124 daerah. Dari 291 daerah tersebut terdapat 11 kab/ kota yang memiliki belanja pegawai 70 persen ke atas dengan nilai tertinggi sebesar 76,7 persen sebagaimana ditempati oleh Kota Langsa - NAD. Di Indonesia terdapat 124 PEMDA yang 60% lebih APBDnya untuk belanja pegawai. Jika kondisi keuangan ini dibiarkan berlalut-larut, kebangkrutan PEMDA diperkirakan mengancam daerah dalam 2–3 tahun mendatang. Idealnya, belanja pegawai kurang dari 50% dari total APBD. Jika melebihi, atau setiap tahun belanja pegawai mengalami kenaikan hingga menghilangkan rasionalitas struktur APBD, yang dirugikan adalah rakyat.

Atmaja (2012) mengatakan bahwa sejak tahun 2007, pemerintah pusat selalu menaikkan gaji pegawai sekitar 5-15% dan daerah merekrut CPNS secara tidak terkontrol. Pada tahun 2009 pemerintah pusat menaikkan gaji sebesar 15% ditambah lagi dengan pengangkatan CPNS dari pegawai tidak tetap, dan para sekretaris desa yang diangkat menjadi PNS.

Forum Indonesia Untuk Transparansi Anggaran (FITRA) mengatakan bahwa kondisi keuangan kritis, pemda menuju jurang kebangkrutan. menurut Kepala Divisi Pengembangan Jaringan Seknas FITRA, Hadi Prayitno, perilaku boros pemerintah daerah yang menguras separuh lebih anggarannya hanya untuk membiayai belanja pegawai mengantarkan mereka menuju jurang kebangkrutan.

Kebangkrutan merupakan masalah yang sangat serius karena jika benar-benar mengalami kebangkrutan, maka pemerintah daerah tersebut akan mengalami keterpurukan. Sebelum mengalami kebangkrutan, maka pemerintah daerah akan mengalami suatu kondisi kesulitan keuangan yang disebut dengan

Financial distress. Dengan mengetahui kondisi *Financial distress* sejak dini diharapkan pemerintah daerah dapat melakukan tindakan-tindakan untuk mengantisipasi kondisi yang mengarah pada kebangkrutan.

Dalam menjalankan operasional perusahaan, apabila perusahaan tidak lagi memiliki dana untuk membayar semua kewajiban dalam jangka waktu tertentu maka secara nyata perusahaan tersebut dapat dinyatakan bangkrut. Dalam pemerintah atau pemerintah daerah yaitu kebutuhan masyarakat yang membutuhkan pelayanan dan pembangunan. Daerah pada tahap awal, membutuhkan biaya yang besar untuk pembangunan infrastruktur sehingga prioritas belanja terserap dalam jumlah yang lebih besar pada belanja modal dibandingkan dengan non modal. Kebangkrutan daerah hanya terjadi apabila daerah tidak lagi mampu membayar hutang dan biaya operasional karena tidak lagi memiliki sumber pendapatan yang memadai.

Ardi dalam Sartika (2016) menyatakan 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 untuk mencari keuntungan (laba). Entitas pemerintah memiliki karakteristik khusus dan terkesan sebagai lembaga politik daripada lembaga ekonomi, jika dibandingkan dengan organisasi nirlaba lainnya. Akan tetapi, karakteristik tersebut tidak berarti bahwa entitas pemerintah tidak memerlukan lembaga ekonomi. Sebagaimana organisasi nir-laba 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.

Syurmita, (2012) mengatakan *finansial distress* pada sektor swasta didefinisikan sebagai kegagalan perusahaan untuk memenuhi komitmen keuangan, berupa ketidaksanggupan melunasi pinjaman, kegagalan membayar dividen (atau bahkan pengurangan jumlah pembayaran dividen), kekurangan modal kerja, dan ketidakcukupan dana untuk membayar sejumlah biaya perusahaan. Sedangkan pada sektor pemerintahan, *finansial distress* menurut Sartika (2016) adalah ketidakmampuan pemerintah untuk menyediakan pelayanan publik sesuai dengan standar mutu pelayanan yang telah ditetapkan.

Penelitian mengenai indikator-indikator prediksi *finansial distress* telah banyak dilakukan, diantaranya adalah penelitian Pramono (2014), Sutaryo dkk. (2012), Atmaja (2012), Dwijayanti (2010), Syumita (2014), dan Sartika (2016). Penelitian mengenai prediksi *finansial distress* ini dilakukan mengingat pentingnya peran pemerintah bagi masyarakat sehingga pemerintah perlu mengetahui indikator-indikator yang mempengaruhi prediksi *finansial distress* agar dapat terhindar dari kondisi *finansial distress*, serta perbedaan hasil penelitian yang ditemukan oleh peneliti-peneliti terdahulu.

Dilihat dari fenomena yang terjadi maka peneliti tertarik melakukan penelitian tentang prediksi *finansial distress* pemerintah daerah. Peneliti menduga hasil penelitian tidak konsisten disebabkan adanya variabel lain yang termasuk dalam prediksi finansial distress yang dapat mempengaruhi *finansial distress* pemerintah daerah. Penelitian ini merupakan kombinasi penelitian Dewi

sartika (2016), dengan tujuan meninjau kembali mengenai analisis prediksi *finansial distress* pemerintah daerah kabupaten/kota.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yang mengacu pada pada riset Sartika (2016) yaitu terletak pada variabel independennya dengan indikator-indikator analisis prediksi *finansial distress* adalah kemandirian, desentralisasi, dan solvabilitas. Namun dalam penelitian ini peneliti tetap menggunakan variabel independen prediksi *finansial distress* yaitu kemandirian keuangan, desentralisasi, dan solvabilitas. Selain itu, peneliti juga menambah variabel independen pemekaran wilayah, sebagaimana merujuk pada penelitian Syurmita, (2012) dan menambah periode waktu yang lebih panjang yaitu tahun 2011-2015.

Berdasarkan uraian diatas peneliti menggunakan variabel independen prediksi *finansial distress* pemerintah daerah dengan kemandirian keuangan, desentralisasi, solvabilitas dan pemekaran wilayah. Peneliti melakukan riset pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia. Pada penelitian ini menggunakan periode waktu tahun 2011-2015. Dengan penjelasan tersebut, maka judul penelitian ini yaitu **“Analisis Prediksi DCSR Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia periode 2011-2015”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka permasalahan yang dibahas dalam penelitian dirumuskan sebagai berikut :

1. Apakah kemandirian keuangan pemerintah daerah berpengaruh terhadap prediksi *DCSR*?
2. Apakah desentralisasi berpengaruh terhadap prediksi *DCSR*?

3. Apakah solvabilitas berpengaruh terhadap *DCSR*?
4. Apakah pemekaran wilayah pemerintahan berpengaruh terhadap *DCSR*?
5. Apakah SILPA berpengaruh terhadap *DCSR*?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari dilakukannya penelitian ini yaitu untuk mengetahui pengeruh :

1. Mengetahui kemandirian keuangan pemerintah daerah berpengaruh terhadap prediksi *DCSR*
2. Mengetahui desentralisasi berpengaruh terhadap prediksi *DCSR*
3. Mengetahui solvabilitas berpengaruh terhadap *DCSR*
4. Mengetahui pemekaran wilayah pemerintahan berpengaruh terhadap *DCSR*
5. Mengetahui SILPA berpengaruh terhadap *DCSR*

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diperoleh penelitian ini adalah :

1. Bagi Peneliti

Penelitian ini dapat menambah pengetahuan peneliti dan peneliti dapat lebih mengetahui atau memahami mengenai indikator-indikator prediksi *financial distress* yaitu, kemandirian keuangan, desentralisasi, solvabilitas, pemekaran wilayah dan SILPA.

2. Bagi Penelitian Selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan para pembaca dan sebagai referensi atau bahan pertimbangan dalam penelitian selanjutnya.

3. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan mampu menjadi pedoman bagi pemerintah daerah dalam mengantisipasi dan membuat kebijakan baru terhadap terjadinya *financial distress*.