

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

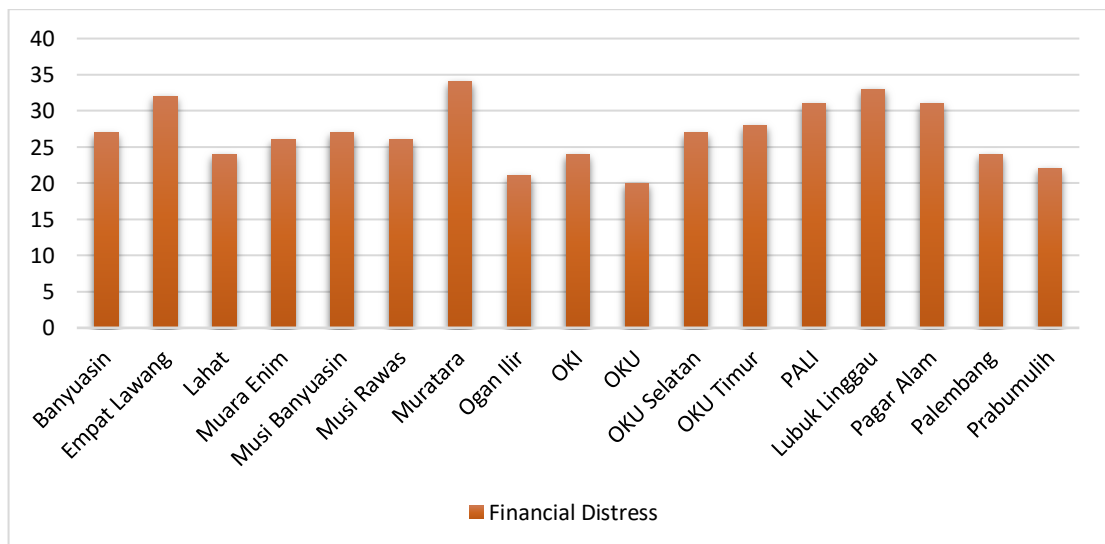
### **1.1 Latar Belakang Permasalahan**

Sejak tahun 2001, Indonesia telah menerapkan sistem otonomi daerah, serta kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah diganti menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, mengatur bahwa sistem pemerintahan daerah yang mempunyai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Adi (2012) mengaskan bahwa hakikat dari otonomi daerah adalah kewenangan yang lebih besar dalam pengelolaan daerah, termasuk pengelolaan keuangan. Menurut Illahi (2021), sejak penyelenggaraan otonomi daerah, pemerintah daerah mempunyai tugas untuk mengatur pekerjaan pemerintah daerah, baik dalam bentuk pembangunan daerah, maupun dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat. Sebagai organisasi nirlaba, pemerintah daerah memiliki tujuan utama yaitu melayani masyarakat. Layanan ini meliputi penyediaan pendidikan, kesehatan masyarakat, keamanan, penegakan hukum, transportasi umum, infrastruktur, dan barang publik.

Memberikan pelayanan kepada masyarakat dan menyediakan barang dan jasa kepada masyarakat seperti: membangun jalan raya, gedung sekolah, menyediakan penerangan, dan telepon merupakan tujuan utama pemerintah daerah. Tujuan penyediaan barang dan jasa tersebut adalah untuk menumbuhkan perekonomian dan meningkatkan PAD. Diharapkan pasokan barang dan jasa tersebut dapat menjadi multiplier effect bagi pertumbuhan ekonomi dan peningkatan PAD. Di pemerintah daerah, kekuatan (power) sumber daya keuangan dapat tercermin dari jumlah pendapatan yang dihasilkan oleh pemerintah daerah tersebut. Menurut Undang- Undang No. 33 Tahun 2004, Pemerintah Daerah memiliki tiga komponen sumber pendapatan, yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), Pendapatan Transfer, dan Pendapatan Lain-Lain. Pemerintah daerah dengan Pendapatan Asli Daerah yang rendah akan membutuhkan dana dari sumber lain

untuk memenuhi kebutuhannya. Pada sisi lain, pemerintah daerah yang memiliki kemandirian keuangan akan memiliki kekuatan untuk survive dan terhindar dari *financial distress*.

Menurut Jones dan Walker (2007) dalam Waninda (2019), *financial distress* adalah ketidakmampuan pemerintah untuk menyediakan dana (kesulitan keuangan) yang mengakibatkan ketidakmampuan pemerintah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai standar minimal kualitas pelayanan yang telah ditetapkan. Menurut Zakia (2021), ketidakmampuan pemerintah dalam memberikan standar pelayanan kepada masyarakat disebabkan oleh minimnya infrastruktur publik yang disediakan oleh pemerintah daerah akibat minimnya alokasi belanja modal merupakan kondisi dari *financial distress*. Menurut Mahmudi (2016) status *financial distress* di sektor publik diprediksi oleh rasio belanja modal terhadap total belanja. Dengan demikian dapat diketahui bahwa untuk menentukan status *financial distress* perlu membandingkan antara realisasi belanja modal dan total belanja daerah pada pemerintah daerah tersebut. Berikut adalah persentase dari data realisasi belanja modal terhadap belanja daerah pada masing-masing Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan:



Sumber: BPK RI, data diolah (2022)

**Gambar 1.1**  
**Rasio Belanja Modal Terhadap Total Belanja Pemerintah Daerah**  
**Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2020**

Berdasarkan gambar di atas, rata-rata belanja modal Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan tahun 2020 adalah sebesar 27%. Dimana nilai tersebut lebih kecil dibandingkan dengan nilai rasio yang telah ditetapkan oleh pemerintah yang terdapat dalam Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024 yaitu sebesar 30% dari total belanja daerah. Dari 17 Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan hanya 5 Kabupaten/Kota saja yang memiliki rasio belanja modal dengan mencapai sasaran yang ditetapkan. Kelima daerah tersebut adalah Kabupaten Empat Lawang, Kabupaten Musi Rawas Utara, Kabupaten Pali, Kota Lubuk Linggau, dan Kota Pagar Alam. Hal ini menandakan bahwa sebagian besar pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan masih belum begitu memperhatikan proporsi/realisasi belanja modalnya.

Menurut Hasan dan Nurhidayat (2016:16), semakin tinggi proporsi belanja modal dibandingkan dengan belanja daerah secara keseluruhan, maka semakin baik kualitas banjanya. Belanja modal yang besar diharapkan akan berdampak positif terhadap pertumbuhan ekonomi daerah yang kemudian akan meningkatkan potensi sumber pendapatan yang baru di daerah tersebut. Belanja modal adalah belanja pemerintah yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas dan pelayanan publik yang hasilnya dapat digunakan langsung oleh masyarakat. Menurut Dwitayanti (2020), rendahnya tingkat belanja modal yang terealisasi dikarenakan belanja daerah lebih banyak digunakan untuk belanja lainnya merupakan salah satu faktor penyebab pemerintah mengalami kondisi *financial distress* atau kesulitan keuangan.

Menurut Halim (2012) salah satu cara untuk menilai kondisi keuangan pemerintah daerah adalah dengan menganalisis rasio keuangan. Dalam penelitiannya, Sutaryo et al (2012) menemukan bahwa rasio keuangan pemerintah daerah mampu memprediksi *financial distress* pemerintah daerah. Menurut Mahmudi (2016:90), ada beberapa jenis rasio keuangan pemerintah daerah, antara lain rasio likuiditas, rasio solvabilitas, rasio utang, derajat desentralisasi, rasio ketergantungan keuangan daerah, dan rasio kemandirian keuangan daerah.

Rasio keuangan yang digunakan pada penelitian ini adalah derajat desentralisasi dan *budgetary solvency ratio*. Menurut Mahmudi (2016: 140),

derajat desentralisasi dihitung berdasarkan perbandingan antara jumlah PAD (Pendapatan Asli Daerah) dengan total pendapatan daerah. Rasio ini menunjukkan derajat kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah. Semakin tinggi kontribusi PAD, maka semakin tinggi kemampuan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan desentralisasi. Sedangkan menurut Ritonga et. al (2014) *budgetary solvency ratio* menunjukkan kemampuan pemerintah daerah untuk mendapatkan pendapatan untuk mendanai operasinya selama satu periode laporan keuangan. Semakin tinggi nilai rasio ini maka menunjukkan semakin banyak pendapatan pemerintah daerah untuk membiayai belanja pemerintah daerah. Namun mayoritas pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan memiliki Pendapatan Daerah dan Pendapatan Asli Daerah yang mengalami penurunan di tahun 2020.

Penelitian ini mengacu pada penelitian Islamiyah (2021) yang meneliti mengenai *financial distress* pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat, dengan variabel independen kemandirian keuangan dan derajat desentralisasi. Pada penelitian tersebut menunjukkan bahwa hanya variabel derajat desentralisasi yang mampu memprediksi status *financial distress* pada pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu terletak pada objek penelitian dimana penelitian ini dilakukan pada pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan. Dan variabel independen yang digunakan pada penelitian ini yaitu Derajat Desentralisasi dan *Budgetary solvency ratio*. Serta tahun yang diteliti merupakan tahun yang terbaru diantaranya tahun 2016-2020. Sehingga, penulis tertarik mengangkat penelitian ini dengan judul “**Pengaruh Derajat Desentralisasi dan *Budgetary solvency ratio* Terhadap *Financial distress* Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatera Selatan Periode 2016-2020**”.

## 1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, permasalahan yang akan diteliti dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Apakah derajat desentralisasi fiskal mampu memprediksi *financial distress* pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan?
2. Apakah *budgetary solvency ratio* mampu memprediksi *financial distress* pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan?
3. Apakah derajat desentralisasi fiskal dan *budgetary solvency ratio* mampu memprediksi *financial distress* pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan?

### **1.3 Batasan Masalah**

Agar dalam penulisan penelitian ini tidak menyimpang dari permasalahan yang ada, maka peneliti membatasi ruang lingkup pembahasannya sesuai dengan pembahasan tentang derajat desentralisasi fiskal, rasio solvabilitas keuangan dan *financial distress* pemerintah daerah. Selain itu peneliti membatasi ruang lingkup pembahasan pada objek penelitian hanya menggunakan rasio belanja modal pada infrastruktur berupa jalan serta 5 (lima) kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan yang memiliki penyerapan belanja modal terendah pada tahun 2016-2020.

### **1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1.4.1 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menguji dan menganalisis pengaruh derajat desentralisasi fiskal terhadap *financial distress* pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan.
2. Menguji dan menganalisis pengaruh *budgetary solvency ratio* terhadap *financial distress* pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan.
3. Menguji dan menganalisis pengaruh derajat desentralisasi fiskal dan *budgetary solvency ratio* terhadap *financial distress* pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan.

#### **1.4.2 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui pengaruh derajat desentralisasi fiskal terhadap *financial distress* pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan.
2. Mengetahui pengaruh *budgetary solvency ratio* terhadap *financial distress* pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan.
3. Mengetahui pengaruh derajat desentralisasi fiskal dan *budgetary solvency ratio* terhadap *financial distress* pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan.