

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia yang diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mengatur sistem pemerintahan daerah yang memiliki hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam konsep otonomi daerah, pemerintah dan masyarakat di suatu daerah memiliki peranan yang penting dalam peningkatan kualitas pembangunan di daerahnya masing-masing. Hal ini terutama disebabkan karena dalam otonomi daerah terjadi peralihan kewenangan yang pada awalnya diselenggarakan oleh pemerintah pusat kini menjadi urusan pemerintahan daerah masing-masing (Syurmita, 2014:4).

Salah satu kunci keberhasilan dalam implementasi kebijakan otonomi daerah adalah peningkatan keuangan pemerintah daerah. Pengelolaan keuangan daerah sangat besar pengaruhnya terhadap nasib suatu daerah karena daerah dapat menjadi daerah yang kuat dan berkuasa serta mampu mengembangkan kebesarannya atau menjadi tidak berdaya tergantung pada cara mengelola keuangannya (Wulandari dkk, 2018:100).

Arah kebijakan yang ditetapkan pemerintah dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019 untuk peningkatan kemampuan fiskal dan kinerja keuangan daerah salah satu strateginya adalah meningkatkan kualitas belanja. Salah satu sasaran belanja yang akan ditingkatkan yaitu rata-rata belanja modal provinsi dari 16,22% (2014) menjadi 30% dari total belanja daerah.

Namun, fenomena yang terjadi saat ini yaitu peningkatan kemampuan fiskal dan kinerja keuangan daerah yang belum optimal. Hal ini ditunjukkan dengan rata-rata belanja modal yang relatif rendah. Berdasarkan data dari Kementerian Keuangan, realisasi belanja pemerintah pusat tahun 2018 yaitu Rp1.444,4 triliun (99,3% dari APBN) dengan rincian sebagai berikut: belanja pegawai 94,81%,

belanja barang 99,07%, belanja modal 90,67%, pembayaran bunga utang 108,17% dan subsidi 108,17%, belanja hibah 104,56%, bantuan sosial 103,25%, dan belanja lain-lain 23,19%. Dapat dilihat dari data tersebut, walaupun kinerja belanja modal pada tahun 2018 sebesar 90,6% dari APBN, namun angka tersebut lebih rendah bila dibanding dengan kinerja tahun 2017. Selain itu, jika dilihat dari realisasi belanja modal setiap provinsinya masih banyak yang belum mencapai target yang telah ditetapkan oleh pemerintah di dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019 yaitu sebesar 30% dari total belanja daerah. Berikut data realisasi belanja modal setiap provinsi di Indonesia:

Tabel 1.1
Rasio Belanja Modal Terhadap Total Belanja Pemerintah Provinsi
di Indonesia Tahun 2018

No	Provinsi	Belanja Modal	Belanja Daerah	%
1	Aceh	Rp 2,503,941,129,737	Rp 11,558,772,545,230	22
2	Sumatera Utara	Rp 1,564,903,232,653	Rp 10,993,656,938,251	14
3	Sumatera Barat	Rp 1,099,701,408,414	Rp 5,462,759,063,270	20
4	Riau	Rp 1,046,852,720,917	Rp 6,809,189,205,683	15
5	Jambi	Rp 784,723,907,609	Rp 3,518,360,175,187	22
6	Sumatera Selatan	Rp 1,537,275,105,768	Rp 6,763,760,533,371	23
7	Bengkulu	Rp 618,477,905,749	Rp 2,979,578,236,902	21
8	Lampung	Rp 1,729,327,432,845	Rp 6,328,527,777,152	27
9	Kep. Bangka Belitung	Rp 315,397,833,095	Rp 1,932,426,946,667	16
10	Kepulauan Riau	Rp 620,056,564,204	Rp 2,948,292,431,209	21
11	DKI Jakarta	Rp 14,118,608,087,643	Rp 61,063,848,818,057	23
12	Jawa Barat	Rp 3,145,847,260,323	Rp 22,127,069,670,579	14
13	Jawa Tengah	Rp 1,681,752,306,368	Rp 17,397,281,966,784	10
14	DI Yogyakarta	Rp 1,132,827,726,328	Rp 4,524,021,293,357	25
15	Jawa Timur	Rp 2,840,552,249,709	Rp 23,609,392,399,514	12
16	Banten	Rp 1,362,550,904,273	Rp 7,309,480,866,506	19
17	Bali	Rp 440,710,162,346	Rp 4,160,554,856,428	11
18	Nusa Tenggara Barat	Rp 891,887,046,340	Rp 4,668,753,881,082	19
19	Nusa Tenggara Timur	Rp 529,761,034,603	Rp 4,415,586,584,478	12
20	Kalimantan Barat	Rp 676,487,480,502	Rp 4,379,996,839,152	15
21	Kalimantan Tengah	Rp 1,060,394,093,334	Rp 3,848,629,260,509	28
22	Kalimantan Selatan	Rp 1,117,196,741,858	Rp 4,832,254,324,592	23
23	Kalimantan Timur	Rp 1,829,259,943,293	Rp 6,248,052,604,352	29
24	Kalimantan Utara	Rp 637,663,349,344	Rp 2,136,800,772,061	30
25	Sulawesi Utara	Rp 721,402,643,237	Rp 3,124,810,915,491	23
26	Sulawesi Tengah	Rp 459,780,934,225	Rp 3,628,013,037,630	13
27	Sulawesi Selatan	Rp 1,081,805,775,561	Rp 7,704,692,391,618	14
28	Sulawesi Tenggara	Rp 795,197,262,263	Rp 3,251,802,614,023	24
29	Gorontalo	Rp 280,499,513,763	Rp 1,676,923,941,549	17
30	Sulawesi Barat	Rp 321,974,753,003	Rp 1,573,872,782,772	20
31	Maluku	Rp 601,514,658,635	Rp 2,899,080,904,769	21
32	Maluku Utara	Rp 513,352,286,715	Rp 2,296,406,588,768	22
33	Papua	Rp 1,918,505,428,472	Rp 8,194,294,733,287	23
34	Papua Barat	Rp 1,539,271,668,428	Rp 4,649,029,272,528	33
Rata – Rata				20

Sumber: BPK RI, data yang diolah (2020).

Berdasarkan tabel di atas, rata-rata belanja modal provinsi di Indonesia tahun 2018 adalah sebesar 20%. Dari 34 provinsi di Indonesia hanya 2 provinsi saja yang rasio belanja modalnya telah mencapai sasaran yang ditetapkan oleh pemerintah yang terdapat dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019 yaitu 30% dari total belanja daerah. Kedua provinsi tersebut adalah Provinsi Kalimantan Utara dan Provinsi Papua Barat. Hal ini menandakan bahwa sebagian besar bahkan hampir seluruh pemerintah provinsi di Indonesia masih belum begitu memperhatikan kualitas belanja modal yang merupakan salah satu strategi untuk meningkatkan kemampuan fiskal dan kinerja keuangan daerah.

Menurut Hasan dan Nurhidayat (2016:16), semakin besarnya proporsi belanja modal terhadap belanja daerah secara keseluruhan merupakan salah satu ukuran kualitas belanja yang baik. Belanja modal yang besar diharapkan akan memberikan dampak yang positif bagi pertumbuhan ekonomi di daerah yang kemudian akan meningkatkan potensi penerimaan daerah yang baru. Belanja modal merupakan pengeluaran pemerintah untuk meningkatkan kualitas dan pelayanan publik yang hasilnya dapat digunakan langsung oleh masyarakat. Salah satu standar mutu pelayanan yaitu belanja modal berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019 adalah sebesar 30%. Minimnya jumlah belanja modal yang terealisasi karena belanja daerah lebih banyak digunakan untuk belanja lainnya, dapat menjadi salah faktor yang menyebabkan pemerintah mengalami kondisi *financial distress*.

Menurut Jones dan Walker, 2007 dalam Sutaryo, dkk (2010:3), *financial distress* merupakan ketidakmampuan pemerintah untuk menyediakan dana (kesulitan keuangan) yang berakibat ketidakmampuan pemerintah untuk memberi pelayanan pada publik sesuai standar minimal mutu pelayanan yang telah ditetapkan. Ketidakmampuan pemerintah ini karena pemerintah tidak mempunyai ketersediaan dana untuk diinvestasikan pada infrastruktur yang digunakan dalam penyediaan pelayanan pada publik. Kondisi kekurangan atau ketidakterediaan dana ini mengindikasikan bahwa pemerintah mengalami kesulitan keuangan atau *financial distress*.

Dalam sektor pemerintahan, Jones dan Walker, 2007 dalam Syurmita (2014:2) menggunakan dua indikator untuk memprediksi *financial distress* negara bagian di Australia, yaitu indikator keuangan dan non-keuangan. Indikator keuangan terdiri dari besaran dana yang dialokasikan untuk membangun infrastruktur pelayan publik dan rasio-rasio kinerja keuangan. Sedangkan indikator non-keuangan terdiri dari karakteristik dewan dan kualitas pelayanan publik.

Penelitian kali ini menggunakan salah satu indikator keuangan yaitu rasio kinerja keuangan. Menurut Mahmudi (2016:90), terdapat berbagai macam 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 yaitu rasio kemandirian keuangan daerah, derajat desentralisasi, dan *Position Government Wealth Ratio* (POSGW). Rasio-rasio tersebut dipilih mengacu dari perbedaan yang terdapat pada beberapa penelitian yang ada.

Pratiwi (2018) menemukan bahwa rasio kemandirian keuangan tidak berpengaruh terhadap *financial distress*, hal ini berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Sartika (2016) yang menemukan bahwa rasio kemandirian keuangan berpengaruh terhadap *financial distress*. Selanjutnya Pratiwi (2018) juga menemukan bahwa derajat desentralisasi tidak berpengaruh terhadap *financial distress*, sedangkan Husniati, dkk (2016) menemukan bahwa derajat desentralisasi berpengaruh terhadap prediksi *financial distress*. Wulandari, dkk (2018) menemukan bahwa rasio POSGW berpengaruh terhadap probabilitas pemerintah daerah untuk mengalami *financial distress*, namun penelitian yang dilakukan Sutaryo, dkk (2010) menemukan bahwa rasio POSGW tidak berpengaruh terhadap *financial distress* untuk pengujian dua tahun penerbitan laporan keuangan. Berdasarkan uraian di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Rasio Keuangan dalam Memprediksi *Financial Distress* Pemerintah Provinsi di Indonesia Tahun 2014-2018”**.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka permasalahan yang akan diteliti adalah:

1. Apakah rasio kemandirian keuangan daerah berpengaruh dalam memprediksi *financial distress* pemerintah provinsi di Indonesia?
2. Apakah derajat desentralisasi berpengaruh dalam memprediksi *financial distress* pemerintah provinsi di Indonesia?
3. Apakah *Position Government Wealth Ratio* (POSGW) berpengaruh dalam memprediksi *financial distress* pemerintah provinsi di Indonesia?

1.3 Batasan Masalah

Agar dalam penelitian ini terfokus pada permasalahan yang ada dan tidak meluas, maka peneliti membatasi ruang lingkup pembahasan mengenai rasio kemandirian keuangan daerah, derajat desentralisasi, *Position Government Wealth Ratio* (POSGW), dan *financial distress* pemerintah daerah. Objek penelitian hanya pada pemerintah provinsi di Indonesia tahun 2014-2018.

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian sesuai dengan permasalahan yang peneliti kemukakan adalah untuk:

- 1) Menguji dan menganalisis pengaruh rasio kemandirian keuangan dalam memprediksi *financial distress* pemerintah provinsi di Indonesia.
- 2) Menguji dan menganalisis pengaruh derajat desentralisasi dalam memprediksi *financial distress* pemerintah provinsi di Indonesia.
- 3) Menguji dan menganalisis pengaruh *Position Government Wealth Ratio* (POSGW) dalam memprediksi *financial distress* pemerintah provinsi di Indonesia.

1.4.2 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

- 1) Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi akademisi

dalam menambah dan mengembangkan ilmu pengetahuan di bidang Akuntansi Sektor Publik khususnya mengenai *financial distress* pada pemerintah provinsi di Indonesia.

2) Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi pemerintah provinsi di Indonesia agar dapat menjadi pedoman dalam merencanakan program maupun evaluasi terkait dengan pengelolaan keuangan daerah.