

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Negara Indonesia adalah satu kesatuan yang menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan yang sesuai dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 serta landasan hukum lainnya. Reformasi keuangan dan otonomi daerah membawa perubahan dalam urusan pemerintah, diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah sesuai dengan asas otonomi dan kewajiban pembantuan, serta asas otonomi seluas-luasnya dalam kesatuan system dan prinsip nasional Indonesia. Undang-undang tersebut menetapkan bahwa otonomi daerah merupakan hak, kekuasaan, dan kewajiban daerah otonom untuk mengurus dan mengurus urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Hakikat dari otonomi daerah adalah kewenangan yang lebih besar dalam pengurus maupun pengelolaan daerah, termasuk di dalamnya pengelolaan keuangan. Pengelolaan keuangan daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagai

akibat dari penyerahan urusan pemerintahan (Adi, 2012). Diterapkannya kebijakan daerah otonomi disebabkan karena ketidakmampuan pemerintah pusat untuk mengurus keseluruhan pembangunan daerah, maka dari itu pemerintah pusat melimpahkan wewenang dan kekuasaan kepada pemerintah daerah untuk mengelola dengan mandiri seluruh kepentingan daerahnya (Rosemary & Barry, 2016).

Salah satu kekuatan yang diberikan penyelenggaraannya dilakukan oleh pusat dalam kerangka otonomi daerah yaitu pengelolaan keuangan daerah. Pemerintah daerah berhak mengatur pendapatan dan digunakan untuk melaksanakan pengeluaran pemerintah, pembangunan dan pelayanan publik. Karena itu, mengetahui bagaimana kondisi keuangan pemerintah daerah sangat penting untuk tujuan utama rencana otonomi dan pembangunan daerah bisa berjalan dengan lancar. Meskipun otonomi daerah sudah berjalan tetapi pembangunan di daerah masih belum merata, hal ini karena masih adanya kendala dalam pengelolaan keuangan daerah yang menunjukkan masih banyak pemerintah yang menggunakan anggaran belanjanya untuk kepentingan belanja pegawai dibandingkan belanja modal, padahal belanja modal tersebut untuk digunakan pembangunan pelayanan publik. Kondisi tersebut akan menimbulkan potensi kesulitan keuangan pada pemerintah daerah yang bisa disebut dengan *Financial Distress*.

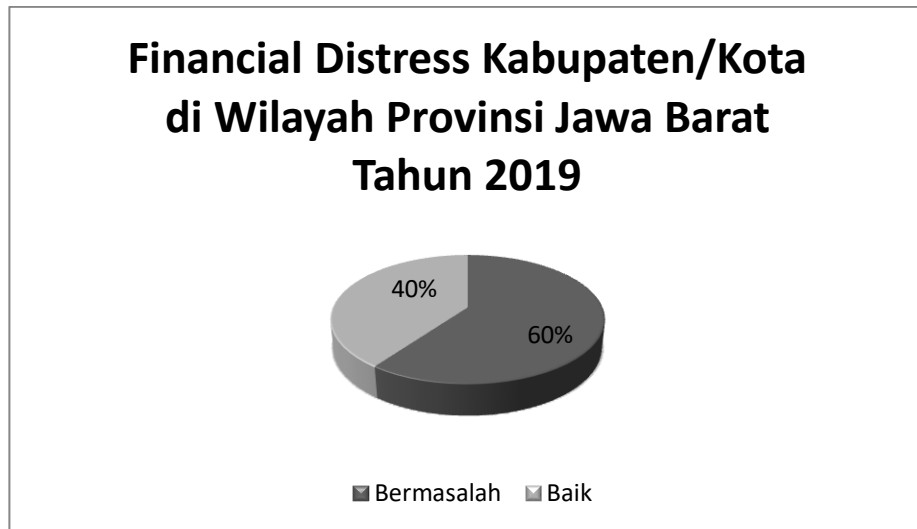
Financial distress pada sektor pemerintahan merupakan ketidakmampuan pemerintah untuk menyediakan pelayanan publik sesuai standar mutu pelayanan yang ditetapkan (Jones & Walker, 2007). Ketidakmampuan pemerintah ini karena

pemerintah tidak mempunyai ketersediaan dana untuk diinvestasikan pada infrastruktur yang digunakan dalam penyediaan pelayanan pada publik tersebut. Akibat dari *financial distress* yaitu berdampak pada kesejahteraan masyarakat yang tidak dapat menikmati fasilitas yang semestinya didapatkan (Sutaryo, 2012). Ketidakmampuan pemerintah akan menyebabkan kegagalan pemerintah dalam memberikan pelayanan atau fasilitas standar kepatuhan publik disebabkan oleh dana yang tidak mencukupi untuk investasikan dalam insfrastruktur publik karena kurangnya alokasi belanja modal diakibatkannya lebih banyak dipergunakan untuk belanja yang tidak efisien.

Belanja modal menurut Peraturan Menteri dalam Negeri No.13 Tahun 2006 adalah belanja langsung pemerintah yang digunakan dalam pengadaan pembangunan asset tetap berwujud dengan nilai manfaat lebih dari 12 bulan untuk menunjang kegiatan atau program kerja pemerintah, seperti: tanah, gedung, dan bangunan, irigasi dan jaringan, peralaran dan mesin, serta asset tetap lainnya. Salah satu cara untuk meningkatkan pelayanan publik adalah melakukan belanja untuk kebutuhan investasi yang di implementasikan melalui belanja modal (Solikin & Ikin, 2010). Belanja modal yang besar diharapkan berdampak positif bagi pertumbuhan ekonomi daerah yang baru, karena belanja modal pemerintah bisa tingkatkan mutu serta pelayanan publik yang dihasilkan dapat dimanfaatkan langsung oleh warga. Apabila pengeluaran belanja modal lebih sedikit sebab belanja daerah terutama digunakan

untuk belanja pegawai, maka hal ini akan menjadi salah satu aspek yang menimbulkan pemerintah mengalami *Financial Distress*.

Gambar 1.1



Sumber: data diolah

Berdasarkan data diatas menunjukkan terdapat 60% Pemerintah daerah di Wilayah Provinsi Jawa Barat mengalami Financial Distress di tahun 2019 yaitu, Kabupaten Bandung Barat, Kabupaten Bekasi, Kabupaten Bogor, Kabupaten Ciamis, Kabupaten Garut, Kabupaten Kuningan, Kabupaten Pangandaran, Kabupaten Purwakarta, Kabupaten Sukabumi, Kabupaten Tasikmalaya, Kota Bandung, Kota Bekasi, Kota Bogor, Kota Cimahi, Kota Depok, dan Kota Sukabumi. Permasalahan tersebut antara lain terkait Serapan Anggaran yang buruk karena beberapa intansi akibat gagal lelang, serta minimnya alokasi Belanja Modal karena belanja modal

sangat erat kaitannya dengan kepentingan masyarakat, jika terjadi penyerapannya rendah maka masyarakat tidak bisa menikmati hasil kegiatan dari anggaran belanja modal yang sudah disediakan, dan kebanyakan pemerintah lebih mementingkan Belanja Pegawai.

Permasalahan lainnya yang timbul yaitu pada Kabupaten Bekasi, Serapan APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) Kabupaten Bekasi 2019 sangat rendah dari total belanja Rp. 5 miliar anggaran yang diserap hingga pekan Juni baru mencapai Rp. 1 miliar atau hanya 23,74%. Serapan anggaran itu bahkan sama buruknya dengan persentase pengerjaan kegiatan fisik diantaranya infrastruktur, yang baru mencapai 18,37%. Artinya total belanja untuk infrastruktur di kabupaten bekasi masih rendah diakibatkan dengan buruknya serapan anggaran yang terbagi dalam dua jenis penggunaan yakni belanja tidak langsung dan belanja langsung (Andryandy, 2019). Lalu Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada Kota Sukabumi hanya terserap 14% dimana hal tersebut banyaknya anggaran kegiatan yang tidak terserap oleh beberapa instansi akibat gagal lelang. Tingkat penyerapan anggaran tersebut sebesar 14% belum termasuk belanja modal pengadaan tanah untuk pusat pemerintah yang dianggarkan sebesar Rp. 11,3 miliar maka tingkat penyerapan triwulan sangat rendah beberapa perangkat daerah terkendala dalam proses penyerapan anggaran yang disediakan oleh APBD sehingga pemerintah tidak bisa mencairkan anggaran tersebut yang sudah masuk ke APBD (Hidayat, 2019).

Penyerapan anggaran Pemerintah Kabupaten Bogor khususnya pada bagian belanja langsung APBD tahun 2019 hanya menerima sebesar Rp.1,51 triliun dari alokasi Rp.4,2 triliun. Dengan demikian, baru 38,95% dari anggaran belanja langsung yang terserap, dan rendahnya tingkat penyerapan tersebut disebabkan banyaknya penyedia layanan pihak ketiga yang belum membayar dana terminal sesuai dengan kemajuan pembangunan di lapangan. Melihat dari alokasi belanja pegawai yang sangat besar 58,79%, sementara itu belanja modal 28,75%. Padahal belanja modal sangat diperlukan untuk pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerahnya (Ali, 2019).

Belanja modal adalah salah satu faktor terpenting dalam mendorong pembangunan daerah, apabila anggaran belanja modal yang lebih besar digunakan untuk belanja pegawai maka akan mempengaruhi kebutuhan pembangunan daerah. Pendapatan pemerintah daerah tidak hanya didapatkan dari APBD, tetapi juga dari pendapatan asli daerah. Pendapatan asli daerah dapat digunakan untuk membantu APBD dalam mendanai segala urusan pemerintah daerah, khususnya pembangunan daerah, maka dari itu pemerintah daerah harus meningkatkan nilai pendapatan asli daerah dan mengelola APBD sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Pengelolaan APBD dapat menilai suatu pemerintah daerah dalam hal kemandirian keuangan daerah dan desentralisasi. Secara umum dapat diartikan bahwa kemandirian keuangan adalah kemampuan atau kontribusi pendapatan asli daerah dalam memenuhi kebutuhannya dalam upaya untuk menjalankan sistem pemerintahan, memberikan

pelayanan kepada masyarakat dan melaksanakan pembangunan daerahnya (Rukmana & Vidi, 2013).

Kemandirian keuangan menggambarkan suatu daerah dapat menunjukkan kontribusi yang besar masyarakat dalam membayar pajak dan restribusi daerah. Pemerintah daerah sudah sepatutnya mampu mengelola sumber-sumber penerimaan daerahnya. Namun masih banyak pemerintah daerah yang belum bisa mengelolanya, kemandirian keuangan di Indonesia hampir seluruhnya mengalami kemandirian keuangan yang rendah yang terbilang belum mandiri termasuk di Jawa Barat hampir seluruh kabupaten/kota di wilayah provinsi Jawa Barat mengalami belum mandiri sebanyak 27 kabupaten/kota dan yang paling terendah yaitu Kabupaten Tasikmalaya yaitu mendapatkan 7.52% dimana pemerintah masih bergantung pada dana lain. Adapun pada Kabupaten Pangandaran yang masih belum mandiri yaitu mendapatkan 7.79%, dan Kabupaten/Kota yang sudah cukup mandiri yaitu Kabupaten Bekasi yang mendapatkan 43% (BPK,2019).

Selain kemandirian keuangan yang menjadi sumber *financial distress*, derajat desentralisasi pun menjadi sumber *financial distress*. Derajat desentralisasi fiskal atau biasa disebut dengan derajat otonomi fiskal daerah merupakan aspek yang sangat penting dalam pelaksanaan otonomi daerah secara keseluruhan (Sistiana & Makmur, 2014). Desentralisasi dilaksanakan dengan tujuan untuk mempermudah daerah dalam melaksanakan fungsi pemerintah yakni, memaksimalkan potensi daerah masing-masing (Sartika & Dewi, 2014). Desentralisasi fiskal yaitu kewajiban yang harus

dilaksanakan pemerintah daerah dengan tujuan untuk membangun pemerintah daerahnya. Derajat desentralisasi menggambarkan sejauh mana pemerintah daerah meningkatkan pendapatan asli daerahnya. Pemerintah daerah yang memiliki derajat desentralisasi tinggi menandakan bahwa pemerintah daerah tidak bergantung pada transfer dan telah melaksanakan desentralisasi fiskal dengan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan. Pada kabupaten bandung barat Pendapatan Asli Daerah (PAD) mengalami penurunan yang sangat dratis diakibatkannya dampak pandemic Covid-19 maka derajat desentralisasi ini mengalami penurunan (Umbara, 2020). Pada Kabupaten Garut PAD ini mengalami penurunan dari target semula Rp. 501.054 miliar menjadi Rp. 444.684 miliar atau sebesar Rp. 56.379 miliar atau 11.25% (Supriadin,2019).

Penelitian ini menggunakan replikasi dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Mutiara Sari & Fefri Indra Arza, 2019 dengan judul Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah Terhadap Kondisi *Financial Distress* Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota Se-Indonesia Periode 2015-2017. Adapun perbedaan penelitian tersebut yang akan penulis lakukan dalam penelitian ini yaitu, daerah wilayah Provinsi Jawa Barat sedangkan penelitian terdahulu meneliti seluruh daerah di Indonesia. Penulis juga akan melakukan penelitian mengenai kemandirian keuangan dan derajat desentralisasi sebagai faktor yang mempengaruhi financial distress menggunakan tahun anggaran 2015-2019, sedangkan penelitian terdahulu meneliti kemandirian keuangan, derajat desentralisasi, jumlah penduduk, pemekaran wilayah dan luas wilayah dengan menggunakan tahun anggaran 2015-2017. Perbedaan

selanjutnya yaitu pada populasi. Populasi penelitian yang penulis lakukan yaitu pada 27 Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat, sedangkan penelitian sebelumnya yaitu 507 Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Seluruh Indonesia.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“PENGARUH KEMANDIRIAN KEUANGAN DAN DERAJAT DESENTRALISASI TERHADAP FINANCIAL DISTRESS (Studi pada Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Barat)”**.

1.2 Identifikasi Masalah dan Rumusan Masalah

1.2.1 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang dan fenomena pemerintahan daerah, penulis dapat menemukan permasalahan pokok beriku ini:

1. Hampir 60% kabupaten dan kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat mengalami masalah serapan anggaran diakibatkannya alokasi belanja pegawai yang meningkat dan mengakibatkan minimnya alokasi belanja modal.
2. Terjadinya gagal lelang diakibatkannya Serapan Anggaran yang sulit dikeluarkan.
3. Hampir seluruh kabupaten dan kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat mengalami kemandirian keuangan yang belum mandiri.

1.2.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah diuraikan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Kemandirian Keuangan pada Kabupaten/ Kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2015-2019.

2. Bagaimana Derajat Desentralisasi pada Kabupaten/ Kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2015-2019.
3. Bagaimana *Financial Distress* pada Kabupaten/ Kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2015-2019.
4. Seberapa besar pengaruh Kemandirian Daerah terhadap *Financial Distress* Pemerintah Daerah pada Kabupaten/ Kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2015-2019.
5. Seberapa besar pengaruh Derajat Desentralisasi terhadap *Financial Distress* Pemerintah Daerah pada Kabupaten/ Kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2015-2019.

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Kemandirian Keuangan pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2015-2019.
2. Untuk mengetahui Derajat Desentralisasi pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2015-2019.
3. Untuk mengetahui *Financial Distress* Pemerintah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2015-2019.

4. Untuk mengetahui besarnya pengaruh Kemandirian Keuangan terhadap *Financial Distress* Pemerintah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2015-2019.
5. Untuk mengetahui besarnya pengaruh Derajat Desentralisasi terhadap *Financial Distress* Pemerintah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2015-2019.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Penulis sangat berharap hasil penelitian yang dilakukan dapat bermanfaat. Serta dapat menjadi referensi pengembangan ilmu ekonomi khususnya akuntansi mengenai Pengaruh Kemandirian Keuangan dan Derajat Desentralisasi terhadap *Financial Distress*.

1.4.2 Kegunaan Praktis

1. Bagi Penulis

Dari hasil peneliti dapat menambah pengetahuan dan wawasan penulis terutama mengenai kemandirian keuangan dan derajat desentralisasi terhadap *financial distress* pemerintah daerah Pemerintah Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota di wilayah Provinsi Jawa Barat. Selain itu juga, penelitian ini merupakan salah satu syarat dalam menempuh ujian untuk

meraih gelar Sarjana Ekonomi Program Studi Akuntansi di Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Pasundan Bandung.

2. Bagi Akademisi

Penelitian ini bisa menjadi literature dan bahan untuk pengembangan penelitian berikutnya tentang *financial distress* pemerintah daerah, khususnya tentang variabel yang berpengaruh terhadap *financial distress* pemerintah daerah kabupaten/kota.

3. Bagi Pemerintah Daerah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan bahan pertimbangan mengenai penyelenggaraan pemerintah daerah agar dapat guna meningkatkan kinerja pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota di wilayah Provinsi Jawa Barat.

1.5 Lokasi dan Waktu Penelitian

Data yang digunakan oleh penulis adalah data sekunder, maka dari itu penulis memperoleh data dari Badan Pemeriksaan Keuangan Republik Indonesia di Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Barat. Waktu penelitian dilaksanakan pada bulan Februari 2020 sampai dengan selesai.