

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Pada masa sekarang ini Indonesia sudah menganut sistem otonomi daerah selama lebih dari satu dasawarsa. Otonomi daerah pada hakikatnya adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 tahun 1999. Pada saat diberlakukannya otonomi daerah, pemerintah daerah merupakan lembaga yang memiliki tugas untuk mengatur roda pemerintahan di daerah, pembangunan daerah dan memberikan pelayanan kepada masyarakat luas. Sebagai organisasi yang tidak berorientasi keuntungan, pemerintah daerah memiliki tujuan utama yaitu memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pelayanan tersebut berupa: pendidikan, kesehatan masyarakat, keamanan, penegakan hukum, transportasi publik, infrastruktur dan penyediaan barang kebutuhan publik.

Tujuan pelaksanaan otonomi daerah adalah mewujudkan sistem tata kelola pemerintah yang baik (*good governance*) yang ditandai dengan meningkatnya kemandirian daerah, adanya transparansi dan akuntabilitas publik, pemerintah daerah yang semakin responsif terhadap masyarakat, meningkatnya partisipasi

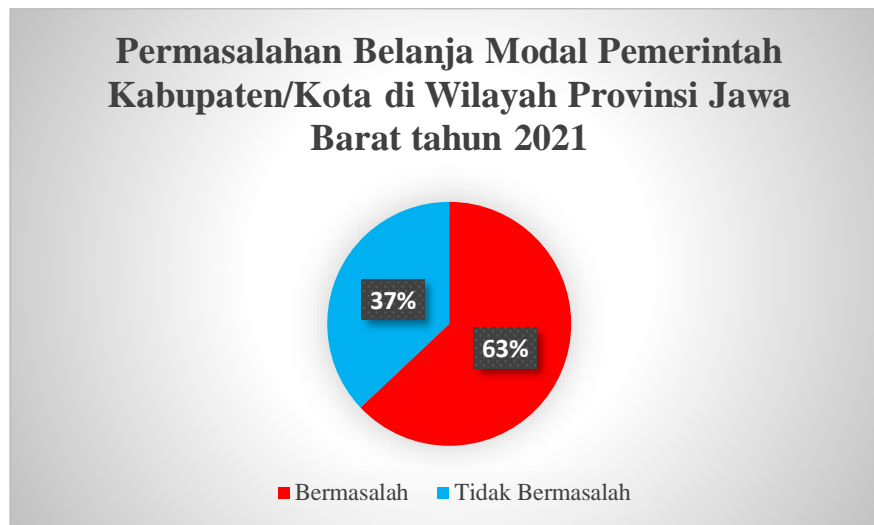
publik dalam pembangunan daerah, meningkatnya efisiensi dan efektifitas pengelolaan keuangan dan pelayanan publik, serta meningkatnya demokratisasi di daerah (Mahmudi, 2010). Pengelolaan keuangan pemerintah menjadi pusat perhatian karena pada prinsipnya uang pemerintah (negara) bersumber dari rakyat dan oleh karenanya harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat.

Pencapaian yang hendak dilakukan oleh pemerintah melalui otonomi daerah menghadapi berbagai kendala dan permasalahan, adanya temuan lembaga independen yang ikut mengawasi pelaksanaan otonomi daerah menyebutkan bahwa kondisi keuangan daerah cenderung kritis dan mengkhawatirkan akibat penyalahgunaan wewenang yang telah diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah ditandai dengan banyaknya alokasi belanja rutin yang sifatnya kurang produktif dan berkurangnya alokasi untuk belanja modal (Syurmita, 2014), padahal alokasi belanja modal sangat penting untuk digunakan pembangunan pelayanan publik. Kondisi tersebut akan menimbulkan potensi kesulitan keuangan pada pemerintah daerah yang bisa disebut dengan *Financial Distress* (Elfiyana & Arza, 2022).

Financial Distress merupakan ketidakmampuan pemerintah untuk menyediakan dana (kesulitan keuangan) yang mengakibatkan ketidakmampuan pemerintah untuk memberi pelayanan pada publik sesuai standar minimal mutu pelayanan yang telah ditetapkan (Jones & Walker, 2007). Ketidakmampuan pemerintah ini disebabkan oleh kondisi pemerintah tidak mempunyai ketersediaan dana untuk diinvestasikan pada infrastruktur yang digunakan oleh pemerintah dalam penyediaan pelayanan pada publik tersebut (Sutaryo, 2012).

Ketidakmampuan pemerintah akan menyebabkan kegagalan pemerintah dalam memberikan pelayanan atau fasilitas standar kepatuhan publik disebabkan oleh dana yang tidak mencukupi untuk diinvestasikan dalam infrastruktur publik karena kurangnya alokasi belanja modal diakibatkan lebih banyak dipergunakan untuk belanja yang tidak efisien.

Belanja modal menurut Peraturan Menteri dalam Negeri No.33 Tahun 2017 adalah belanja langsung pemerintah yang digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan aset tetap dan aset lainnya (aset tak berwujud) yang mempunyai masa manfaat lebih dari 12 bulan, digunakan dalam kegiatan pemerintahan dan memenuhi nilai batas minimal kapitalisasi aset (*capitalization threshold*). Berdasarkan data deskripsi dan analisis Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun 2018 yang diterbitkan oleh Kementerian Keuangan-RI DJPK menyebutkan bahwa rata-rata rasio belanja modal terhadap total belanja daerah secara agregat Provinsi, Kabupaten, dan Kota sebesar 19,40% (DJPK, 2018). Lalu berdasarkan data APBD nasional tahun 2019 di Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan bahwa rasio belanja modal terhadap total belanja daerah secara nasional sebesar 18,43% (DJPK, 2019). Pemerintah Pusat mensyaratkan belanja modal daerah yang optimal adalah 30% dari total belanja daerah melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia No.2 Tahun 2015-2019. Belanja modal yang rendah akan berdampak pada rendahnya pembangunan infrastruktur membuat pelayanan menjadi tidak memadai sehingga pemerintah daerah berpotensi untuk mengalami *financial distress* (Illahi, Haryati, & Silvera, 2021).



Sumber : data diolah

**Gambar 1.1 Permasalahan Belanja Modal Pemerintah
Kabupaten/Kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat tahun 2021**

Berdasarkan data diatas menunjukkan terdapat 63% Pemerintah Daerah di Wilayah Provinsi Jawa Barat mengalami permasalahan belanja modal di tahun 2021 yaitu Kabupaten Bandung Barat, Kabupaten Bekasi, Kabupaten Ciamis, Kabupaten Cianjur, Kabupaten Cirebon, Kabupaten Garut, Kabupaten Indramayu, Kabupaten Majalengka, Kabupaten Tasikmalaya, Kabupaten Sumedang, Kabupaten Pangandaran, Kota Bandung, Kota Bekasi, Kota Bogor, Kota Cimahi, Kota Depok, Kota Sukabumi. Permasalahan tersebut karena alokasi belanja modal yang kurang terserap dari yang dianggarkan, penyebab belanja modal yang kurang terserap tersebut diantaranya banyak pihak yang belum mencairkan termin di Dinas PUPR, beberapa pekerjaan fisik masih berlangsung pada akhir tahun, tidak melaksanakan intruksi Pemerintah Pusat, gagal lelang, terjadi disorientasi dalam kebijakan APBD, dan angka anggaran belanja pegawai yang relatif tinggi

dibandingkan dengan belanja modal. (Sinaga R., 2021; Herdiana, 2021; Kurniawan, 2021; Syindi, 2021; Supriadin, 2021; Hakim, 2021; Riaz, 2021; Handayani, 2022; Adawiyah, 2022). Belanja modal sangat erat kaitannya dengan kepentingan masyarakat, jika terjadi penyerapan yang rendah maka masyarakat tidak bisa menikmati hasil kegiatan dari anggaran belanja modal yang sudah disediakan, dan kebanyakan pemerintah lebih memperhatikan belanja pegawai. Salah satunya pada Pemerintah Kota Bandung porsi belanja modal Kota Bandung 626M (9,41%) sehingga dengan porsi belanja modal tersebut akan sulit mengatasi permasalahan infrastruktur seperti banjir, transportasi umum, hingga sampah (Wisma, 2021). Hal tersebut berarti Pemerintah Kota Bandung kurang memperhatikan belanja modalnya, padahal belanja modal sangat penting untuk pelayanan publik dan pembangunan infrastruktur.

Permasalahan lainnya yang timbul pada Kabupaten Indramayu SILPA dalam APBD Tahun 2021 mencapai 240 miliar, kondisi tersebut disesalkan mengingat anggaran yang kurang terserap justru merupakan anggaran yang peruntukannya menyentuh kepentingan masyarakat langsung. Anggaran yang kurang terserap secara maksimal itu adalah anggaran belanja modal, yang sebenarnya merupakan belanja yang betul-betul dibutuhkan masyarakat. Pada Dinas Pendidikan anggaran pada 2021 yang terealisasi hanya 84,48%, di Dinas Kesehatan belanja modal untuk alat Kesehatan hanya 71,46%, sementara anggaran penataan ruang di PUPR hanya terealisasi 73,52%. Padahal masyarakat menjerit jalan rusak dan irigasi rusak, sedangkan ada belanja modal untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tersebut sebanyak Rp21 miliar yang tidak digunakan

(Handayani, 2022). Lalu pada Kabupaten Garut menjelang tutup buku anggaran 2021 penyerapan APBD masih diangka 74% dari total Rp5,13 triliun. Sementara, data Bagian Administrasi Pembangunan Sekretariat Daerah (SetDa) Garut per 31 Oktober 2021 lalu, menunjukkan serapan anggaran kegiatan pembangunan dari APBD baru terserap Rp3,15 triliun. Angka tersebut sekitar 61,4% dari anggaran yang disediakan atau menyisakan sisa anggaran belanja hingga Rp1,9 triliun (Supriadin, 2021). Serapan belanja Kabupaten Bogor pada pertengahan tahun 2022 baru merealisasikan sekitar 40% dari target belanja daerah yang ditetapkan sebesar Rp7.776 triliun pada APBD 2022. Dari angka tersebut, 28% merupakan akumulasi dari belanja pegawai. Sedangkan serapan belanja modal, barang dan jasa yang berdampak langsung pada instrument pembangunan hanya sekitar 12%. Faktor rendahnya serapan anggaran belanja tersebut karena ada sejumlah proyek pembangunan infrastruktur yang belum dikerjakan. Padahal belanja modal sangat penting untuk pembangunan dan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerahnya (Sinaga, 2022).

Belanja modal memiliki peranan penting dalam pelayanan publik, semakin kecil persentase dana yang dialokasikan untuk belanja modal akan berdampak terhadap pembangunan yang dilakukan untuk memberikan pelayanan yang memadai untuk masyarakat (Sari & Arza, 2019). 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 seberapa besar kemampuan suatu daerah yang menggunakan sumber keuangannya sendiri untuk membiayai program kerja yang telah dibuat terlepas dari bantuan pemerintah pusat atau provinsi. Tingginya jumlah penduduk mengindikasikan tingkat kemandirian keuangan yang tinggi sehingga dana yang tersedia untuk belanja modal dan pemerintah pun akan mengalokasikan belanja modal sesuai dengan kebutuhan jumlah penduduk tersebut (Ni Luh & Gayatri, 2017). 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 keuangan yang belum mandiri sebanyak 27 Kabupaten/Kota dan yang paling terendah yaitu Kabupaten Pangandaran yaitu mendapatkan 6,30% dimana pemerintah masih bergantung pada dana lain. Adapun pada Kabupaten Tasikmalaya yang masih belum mandiri yaitu mendapatkan 8,51%, dan Kabupaten/Kota yang sudah cukup menuju kemandirian yaitu

Kabupaten Bekasi yang mendapatkan 42,89% dan Kabupaten Bogor yang mendapatkan 36,56% (BPK, 2020).

Selain kemandirian keuangan yang menjadi indikasi terjadinya *financial distress*, derajat desentralisasi juga merupakan indikasi terjadinya *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, 2016). Rasio derajat desentralisasi menggambarkan besarnya campur tangan pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah. Semakin tinggi rasio derajat desentralisasi fiskal, maka semakin tinggi pula kemampuan keuangan daerah dalam mendukung otonomi daerah (Halim A. , 2012).

Penelitian mengenai *financial distress* ini dilakukan mengingat pentingnya peran pemerintah bagi masyarakat sehingga pemerintah perlu mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi *financial distress* agar dapat terhindar dari kondisi *financial distress*, serta perbedaan hasil penelitian yang ditemukan oleh peneliti-peneliti terdahulu. Penelitian ini menggunakan replikasi pada penelitian (Pranoto, Hastoro, & Nurwiyanta, 2022) yang meneliti tentang faktor yang mempengaruhi tingkat *financial distress* pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah, dimana faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat *financial distress* adalah kemandirian keuangan, derajat desentralisasi, dan Jumlah Penduduk. Perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian ini terletak pada periode waktu yang baru

yaitu 2017-2021, sedangkan penelitian sebelumnya memakai periode waktu 2015-2020. Perbedaan selanjutnya yaitu pada populasi. Populasi yang peneliti lakukan yaitu pada 27 Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat, sedangkan penelitian sebelumnya yaitu 29 Kabupaten dan 6 Kota di Jawa Tengah.

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

1.2 Rumusan Masalah

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

1. Bagaimana Kemandirian Keuangan pada Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat tahun 2017-2021.
2. Bagaimana Derajat Desentralisasi pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat tahun 2017-2021.
3. Bagaimana *Financial Distress* pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat tahun 2017-2021.
4. Seberapa besar pengaruh Kemandirian Keuangan terhadap *Financial Distress* Pemerintah Daerah pada Kabupaten/Kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat tahun 2017-2021.
5. Seberapa besar pengaruh Derajat Desentralisasi terhadap *Financial Distress* Pemerintah Daerah pada Kabupaten/Kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat tahun 2017-2021.

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui Kemandirian Keuangan pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat tahun 2017-2021.
2. Untuk mengetahui Derajat Desentralisasi pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat tahun 2017-2021.

3. Untuk mengetahui *Financial Distress* pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat tahun 2017-2021.
4. Untuk mengetahui besarnya pengaruh Kemandirian Keuangan terhadap *Financial Distress* Pemerintah Daerah pada Kabupaten/ Kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat tahun 2017-2021.
5. Untuk mengetahui besarnya pengaruh Derajat Desentralisasi terhadap *Financial Distress* Pemerintah Daerah pada Kabupaten/ Kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat tahun 2017-2021.

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

Hasil penelitian dapat menambah pengetahuan dan wawasan penulis terutama mengenai kemandirian keuangan dan derajat desentralisasi terhadap *financial distress* Pemerintah 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 literatur 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 untuk 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 *website* Kementerian Keuangan DJPK dan *website* Badan Pusat Statistik (BPS). Waktu penelitian dilaksanakan pada bulan Maret 2023 sampai dengan selesai.