

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Penelitian

Sebagai salah satu bentuk pertanggungjawaban dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Gubernur/Bupati/Walikota wajib menyampaikan laporan keuangan kepada DPRD dan masyarakat umum setelah diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Laporan Keuangan yang disampaikan tersebut meliputi Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan. Laporan Keuangan Pemerintah Daerah tersebut harus disusun dan disajikan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah. Berdasarkan (PP) No. 24 tahun 2005 tentang SAP, akuntansi pemerintah telah mengadopsi *modified cash basis* dan kemudian diperbaharui dengan PP No. 71 tahun 2010 yang menggunakan *accrual basis*.

Undang-Undang No. 15 tahun 2004 (pasal 1) Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara menyatakan bahwa tanggung jawab keuangan negara adalah kewajiban pemerintah untuk melaksanakan pengelolaan keuangan negara secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien ekonomis, efektif dan transparan dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatuhan.

Adapun prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah tersebut adalah:

1. Transparansi adalah keterbukaan dalam proses perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan anggaran daerah
2. Akuntabel adalah pertanggungjawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan atau penyusunan dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD
3. *Value for money* berarti diterapkan tiga prinsip dalam proses penganggaran yaitu ekonomi, efisiensi dan efektivitas.
  - a. Ekonomi, pembelian barang dan jasa dengan kualitas tertentu pada harga terbaik
  - b. Efisiensi, suatu produk atau hasil kerja tertentu dicapai dengan penggunaan sumberdaya dan dana yang serendah-rendahnya
  - c. Efektivitas, hubungan antar keluaran (hasil) dengan tujuan atau sasaran yang hendak dicapai.

Secara khusus, tujuan dari laporan keuangan adalah dapat menyusun dan menyajikan informasi yang berguna untuk pengambilan keputusan. Adapun untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan adalah penyampaian laporan pertanggungjaawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintahan yang telah diterima secara umum. Kualitas informasi dalam laporan keuangan pemerintah tersebut

umum. Kualitas informasi dalam laporan keuangan pemerintah tersebut sangat dipengaruhi oleh kepatuhan terhadap standar akuntansi yang diterapkan (Choirunisah, 2008).

Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) menyebutkan bahwa karakteristik kualitatif laporan keuangan adalah ukuran-ukuran normatif yang perlu diwujudkan dalam informasi akuntansi sehingga dapat memenuhi tujuannya. Keempat karakteristik berikut ini merupakan prasyarat normatif yang diperlukan agar laporan keuangan pemerintah dapat memenuhi kualitas yang dikehendaki, yakni:

1. Relevan, yang berarti informasi harus memiliki *feedback value*, *predictive value*, tepat waktu dan lengkap
2. Andal, yang berarti informasi harus memiliki karakteristik penyajian jujur, *variability*, netralitas
3. Dapat dibandingkan, berarti laporan keuangan dapat dibandingkan dengan periode sebelumnya atau dibandingkan dengan laporan keuangan entitas lain
4. Dapat dipahami, berarti bahwa informasi yang disajikan dalam laporan keuangan dapat dipahami oleh pengguna dan dinyatakan dalam bentuk serta istilah yang disesuaikan dengan batas pemahaman para pengguna.

Di Indonesia, teori dan bukti empiris tentang nilai relevan informasi laporan keuangan pemerintah daerah masih relatif terbatas. Hal ini berbeda dengan penelitian yang dilakukan di luar negeri terkait nilai relevan laporan keuangan pemerintah yang terlebih dahulu mengembangkan akuntansi

pemerintah. Karena keterbatasan tersebut, maka terjadi *research gap* terkait dan nilai relevan laporan keuangan pemerintah dan kemudian nilai relevan laporan keuangan menjadi penting untuk diteliti. Penelitian ini menginvestigasi nilai relevan laporan keuangan pemerintah daerah di Indonesia yang disusun dengan *cash modified basis* terkait dengan status *Financial Distress* pemerintah daerah di Indonesia (Sutaryo *et al.*, 2011).

Beberapa penelitian terkait *Financial Distress* atau dalam kaitannya laporan keuangan dalam memprediksi kegagalan keuangan, istilah kesulitan keuangan (*Financial Distress*) digunakan untuk mencerminkan adanya permasalahan dengan likuiditas yang tidak dapat dijawab atau diatasi tanpa harus melakukan perubahan skala operasi atau restrukturisasi perusahaan. Pengelolaan kesulitan keuangan jangka pendek (tidak mampu membayar kewajiban keuangan pada saat jatuh temponya) yang tidak tepat maka akan menimbulkan permasalahan yang lebih besar yaitu menjadi tidak *solvable* (jumlah utang lebih besar dari pada jumlah aktiva) dan akhirnya mengalami kebangkrutan (Munawir dalam Iflaha, 2008).

Penelitian memberikan gambaran tentang nilai relevan laporan keuangan pemerintah daerah di Indonesia yang di susun dengan *modified cash basis* terkait dengan status *Financial Distress* pemerintah daerah. *Financial Distress* merupakan suatu situasi dimana pemerintah daerah tidak dapat memenuhi kewajiban pembayaran kepada pihak ketiga.

Peraturan Pemerintah nomor 54 tahun 2005 Tentang Pinjaman Daerah menyebutkan bahwa pemerintah dapat melakukan pinjaman daerah yang

bersumber selain pemerintah dari pemerintah dan pemerintah daerah lainnya sepanjang tidak melampaui batas kumulatif pinjaman pemerintah dan pemerintah daerah. Dalam pelaksanaannya, besaran pinjaman daerah perlu disesuaikan dengan kemampuan daerah karena dapat menimbulkan beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun-tahun berikutnya, sehingga perlu didukung dengan keterampilan perangkat daerah dalam mengelola pinjaman daerah. Untuk meningkatkan kemampuan obyektif dan disiplin pemerintah daerah dalam melaksanakan pengembalian pinjaman, maka diperlukan kecermatan dan kehati-hatian dalam pengelolaan pinjaman daerah.

Kinerja keuangan pemerintah daerah di Indonesia dewasa ini, menjadi sorotan masyarakat terkait kondisi keuangan pemerintah daerah. Mengutip temuan Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA), bahwa 124 kabupaten/kota dari 526 kabupaten/kota se-Indonesia yang terancam bangkrut. Alasannya terletak pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) 2011, 124 daerah itu memiliki belanja pegawai di atas 60% dan belanja modalnya 1 hingga 15%. Sebanyak 16 daerah memiliki belanja pegawai di atas 70%. Jika kondisi ini tetap dibiarkan, maka kebangkrutan akan mengancam daerah dalam dua sampai tiga tahun mendatang. Pasalnya APBD hanya digunakan untuk membiayai pegawai.

Posisi tertinggi ditempati Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Lumajang dengan belanja pegawai 83% dan belanja modal 1%. Selanjutnya, Pemkab Karanganyar porsi belanja pegawai 75%, Pemerintah Kota (Pemkot) Bitung

belanja pegawai 70%, Pemkot Padang Sidempuan belanja pegawai 70% dan Pemkab Sragen belanja pegawai 70%. Jika setiap tahun mengalami kenaikan atau melebihi ketentuan dari struktur APBD, yang terjadi adalah banyak sektor publik yang tidak menerima anggaran secara cukup, dengan demikian yang paling dirugikan adalah rakyat (Republika 04/07/2011).

Adapun dikabarkan dari SOLO POS edisi Rabu (27/07/2011) Mayoritas Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten/Kota di negeri ini habis untuk belanja Pegawai. Dalam APBD Kabupaten Klaten 2011, belanja pegawai menghabiskan 70% dari total APBD-nya, di Solo 60%, di Boyolali 69%, di Sukoharjo 62,98%, di Sragen 64,4% dan di Karanganyar 75%.

Sejak 2007, pemerintah pusat selalu menaikkan gaji pegawai sekitar 5%–15 %, dan daerah merekrut CPNS secara tidak terkontrol, dan pada saat yang sama pemerintah tidak mengalokasikan kebutuhan anggaran yang meningkat tersebut dalam Dana Alokasi Umum (DAU). Pada 2009, karena sebagai tahun politik, pemerintah pusat menaikkan gaji PNS 15%, ditambah pengangkatan CPNS dari kalangan para pegawai tidak tetap, dan para sekretaris desa diangkat jadi PNS. Saat itu, PEMDA Boyolali membutuhkan anggaran sekitar Rp 80 miliar, akan tetapi DAU hanya ditambah Rp 14 miliar. Pada 2010, pemerintah pusat menaikkan gaji PNS sebesar 5%, itu membutuhkan anggaran sekitar Rp 24 miliar, namun DAU 2010 hanya ditambah Rp 1,4 milyar (Atmaja, 2012).

Dari penjelasan diatas dapat diketahui bahwa banyak pemerintah daerah di Indonesia yang terindikasi mengalami kesulitan keuangan (*Financial Distress*) yang pada akhirnya berujung pada kebangkrutan dan mengalami keterpurukan. Untuk itu langkah lebih baik jika mengetahui kondisi keuangan pemerintah daerah sejak dini guna mengantisipasi hal-hal buruk yang dapat terjadi kedepannya. Adapun hal yang dapat dilakukan adalah dengan menilai kinerja keuangan pemerintah daerah adalah dengan menganalisis rasio-rasio keuangan yang terdapat dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD).

Berdasarkan penelitian terdahulu dan yang dikembangkan pada penelitian Sutaryo *et al.*, (2011) peneliti mencoba mengkonfirmasi kembali tentang kemampuan rasio keuangan dalam memprediksi status *Financial Distress* pemerintah daerah di Indonesia. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi baik teoritis dan empiris terkait dengan nilai relevan laporan keuangan pemerintah daerah khususnya dalam hal *Financial Distress*. Pada penelitian ini, peneliti melakukan perubahan terhadap periode yaitu menggunakan periode 2007-2010, sedangkan pada penelitian sebelumnya meneliti laporan keuangan pemerintah daerah periode 2005-2010. Selain itu peneliti menilai kemungkinan terjadinya *Financial Distress* pada pemerintah daerah di Indonesia dengan pengambilan populasi dilakukan dengan metode *clustering sampling*.

## B. Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan uraian pada latar belakang tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah *Independency Ratio* atas laporan keuangan pemerintah mempunyai kemampuan dalam memprediksi status *Financial Distress* pemerintah daerah?
2. Apakah *Liquidity Ratio* atas laporan keuangan pemerintah mempunyai kemampuan dalam memprediksi status *Financial Distress* pemerintah daerah?
3. Apakah *Capital Structure Ratio* atas laporan keuangan pemerintah mempunyai kemampuan dalam memprediksi status *Financial Distress* pemerintah daerah?
4. Apakah *Effectiveness Ratio* atas laporan keuangan pemerintah mempunyai kemampuan dalam memprediksi status *Financial Distress* pemerintah daerah?

## C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah tentang :

1. Untuk menguji *Independency Ratio* atas laporan keuangan pemerintah mempunyai kemampuan dalam memprediksi status *Financial Distress* pemerintah daerah



2. Untuk menguji *Liquidity Ratio* atas laporan keuangan pemerintah mempunyai kemampuan dalam memprediksi status *Financial Distress* pemerintah daerah
3. Untuk menguji *Capital Structure Ratio* atas laporan keuangan pemerintah mempunyai kemampuan dalam memprediksi status *Financial Distress* pemerintah daerah
4. Untuk menguji *Effectiveness Ratio* atas laporan keuangan pemerintah mempunyai kemampuan dalam memprediksi status *Financial Distress* pemerintah daerah.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pihak-pihak yang berkepentingan terhadap hasil penelitian. Berdasarkan dari tujuan diatas, maka dapat diperoleh manfaat penelitian sebagai berikut:

1. Bidang Teoritis
  - a) Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pengetahuan berupa pengembangan teori, terutama dalam memecahkan masalah terkait *Financial Distress*
  - b) Untuk penelitian selanjutnya dapat digunakan sebagai bahan rujukan dengan memberikan hasil penelitian mengenai relevansi informasi laporan keuangan: kemampuan rasio keuangan dalam memprediksi status *Financial Distress* pemerintah daerah di Indonesia.

## 2. Bidang Praktik

Bagi pemerintah diharapkan bisa dijadikan sebagai bahan pertimbangan, misalnya untuk mengevaluasi kinerja pemerintah khususnya bagian keuangan.