

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tujuan utama organisasi sektor publik yaitu untuk menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat, bukan profit oriented (UU No 32 Tahun 2004). Suatu capaian kinerja pemerintah dapat dilihat dari tingkat kesejahteraan atau pelayanan yang diberikan oleh pemerintah untuk masyarakat, artinya kebijakan dan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah yang pro rakyat dengan mengoptimalkan alokasi belanja modal untuk memberikan pelayanan yang lebih baik dalam rangka pencapaian tujuan organisasi. Agar mempermudah pencapaian tersebut dilakukan dengan adanya reformasi setelah tahun 1998 di Indonesia yaitu perubahan bentuk tata kelola pemerintahan yang sentralisasi menjadi struktur desentralisasi.

Pelaksanaan otonomi daerah memberikan kewenangan yang semakin besar kepada daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah berbasis pelayanan kepada masyarakat. Pencapaian yang hendak dilakukan oleh pemerintah melalui otonomi daerah menghadapi berbagai kendala dan permasalahan, adanya temuan lembaga independen yaitu 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).

Berdasarkan informasi yang dipublikasikan oleh Dirjen dana perimbangan mengenai potret APBD tahun 2017 (Republika.co.id) komposisi belanja modal kabupaten dan kota di Indonesia masih di bawah persyaratan yang ditetapkan oleh Permendagri dan hasil penelitian seknas Forum Indonesia untuk Transparan (FITRA), (Seknasfitra.org.id) didapatkan bahwa tren belanja modal terhadap belanja daerah kabupaten/kota masih di bawah ketentuan ketentuan regulasi

belanja modal. Belanja daerah lebih banyak digunakan untuk belanja rutin yang relatif kurang produktif. Pemerintah pusat mensyaratkan belanja modal daerah yang optimal adalah 30% dari total belanja daerah melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri).

Masyarakat Indonesia menghendaki didalam proses penyelenggaraan layanan, posisi masyarakat harus ditempatkan sebagai mitra yang sejajar atau sebagai subjek. Aparatur dituntut untuk semakin menyadari fungsi dan perannya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat sehingga dengan adanya otonomi daerah diharapkan pemberian pelayanan publik yang lebih baik dan memuaskan sesuai dengan standarisasi pelayanan yang telah ditetapkan. Namun pada kenyataannya kemampuan pemerintah dalam hal memberikan pelayanan publik yang berkualitas masih jauh dari yang diharapkan salah satunya adalah dalam hal pelayanan perizinan. Kualitas pelayanan yang kurang memadai dalam pelayanan perizinan pada umumnya disebabkan oleh proses yang panjang yang terdiri dari berbagai level sehingga menyebabkan penyelesaian yang terlalu lama. Panjangnya sistem yang harus dilalui dalam mengurus perizinan membuat banyaknya keluhan yang muncul dari masyarakat. Hal tersebut seperti terjadi di bandar Lampung. Rumitnya birokrasi pengurusan izin di Bandar Lampung tak hanya menjadi keluhan warga, tapi juga para pengusaha yang hendak menanamkan modalnya di Bandar Lampung. Sejak 1999, jumlah investasi baik oleh PMDN maupun PMA di Bandar Lampung terus mengalami penurunan. Dan puncaknya pada 2015-2018 Bandar Lampung mengalami *zero growth* alias tidak ada pertumbuhan investasi. Penurunan investasi di Bandar Lampung ini salah satunya disebabkan pelayanan publik yang rumit, khususnya dalam perizinan.(www.lampungpost.com)

Jika fenomena-fenomena tersebut berlanjut maka akan mengakibatkan pemerintah daerah mengalami kondisi financial distress sehingga tidak akan mampu memberikan pelayanan yang memadai untuk masyarakat yang berdampak terhadap tujuan Pemerintah yang tidak akan tercapai. *Financial distress* dalam konteks sektor publik adalah suatu kegagalan dari pemerintah dalam penyediaan layanan ataupun fasilitas publik yang sesuai standar, dimana hal ini diakibatkan

oleh ketidakcukupan dana yang dimiliki pemerintah dalam pembiayaan untuk diinvestasikan pada infrastruktur publik disebabkan oleh minimnya belanja modal karena lebih banyak digunakan untuk belanja rutin yang relatif kurang produktif. Kleine et al. (2005) menjelaskan *financial distress* pada pemerintahan sebagai kegagalan pemerintah untuk mencapai standar pada kegiatan operasi, utang, dan kebutuhan masyarakat dalam beberapa tahun berturut turut. Pengertian financial distress pada penelitian ini yaitu ketidakmampuan pemerintah dalam memberikan layanan publik yang memadai karena minimnya alokasi belanja modal. Belanja modal yang besar merupakan cerminan dari banyaknya infrastruktur dan sarana yang dibangun (Sudarsana, 2013). Salah satu cara untuk meningkatkan pelayanan publik dengan melakukan belanja untuk kepentingan investasi yang direalisasikan melalui belanja modal (Solikin, 2010). 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. Kleine et al. (2005) financial distress yaitu ketidak mampuan pemerintah untuk beradaptasi dengan penurunan ekonomi khususnya ketika beberapa tanggung jawab dialihkan dari pusat ke kabupaten atau kota. Jones dan Walker (2007) menyatakan penyebab ke gagalan pemerintah dalam mencapai standar pemenuhan kebutuhan masyarakat disebabkan oleh banyak faktor yaitu faktor politik, sosial ataupun ekonomi.

Beberapa peneliti terdahulu telah mengembangkan indikator atau faktor yang mempengaruhi kondisi financial distress pemerintah daerah diantaranya yaitu Clark (1997) menggunakan empat indikator yang mempengaruhi kondisi financial distress pemerintah daerah yaitu beban keuangan pemerintah, indikator rasio keuangan, karakteristik sosial ekonomi (seperti; jumlah penduduk, pendapatan perkapita), dan pengukuran arus pendanaan. Jones and Walker (2007) menggunakan karakteristik dewan (luas wilayah, populasi penduduk, ukuran dewan) dalam membuktikan faktor yang mempengaruhi kondisifinancial distrtress di Negara bagian Australia. Syurmita (2014) menggunakan karakteristik pemerintah daerah (kompleksitas pemerintah daerah, kemandirian keuangan,

derajat desentralisasi, rasio solvabilitas dan pemekaran wilayah). Clark (1997), Carmeli (2008), Wicaksono (2015), Tubels (2015) dan Sri Husniati dkk (2016) menggunakan indicator keuangan dan indicator non keuangan terhadap kondisi financial distress pemerintah daerah, sementara itu (Sutaryo et al, 2010; Atmaja, 2012; Wibowo dan Sumekto, 2013) menggunakan rasio keuangan dalam memprediksi financial distress pemerintahan.

Penelitian terkait financial distress pada sektor publik masih terbatas dilakukan dan lebih banyak dilakukan di sektor swasta hal tersebut dapat dibuktikan dengan perkembangan penelitian terkait topik financial distress lebih dominan pada sektor swasta dibandingkan sektor publik. Penelitian ini penting untuk dilakukan karena kalau pemerintah mengalami kondisi financial distress akan berdampak nyata terhadap pelayanan yang diberikan oleh pemerintah untuk masyarakat sehingga terjadi stagnasi dalam taraf kesejahteraan masyarakat, selain hal tersebut juga akan berdampak terhadap pertumbuhan ekonomi daerah karena tidak didukung oleh pelayanan publik yang memadai.

Penelitian ini mengacu ke penelitian mutiara sari dan fefri indra arza (2015) , penelitian ini berbeda dengan penelitian terdahulu, letaknya perbedaannya yaitu adanya tambahan variabel independen yaitu luas wilayah, proksi variabel pemekaran wilayah dengan menggunakan umur administratif pemerintah daerah dengan menggunakan satuan tahun berdasarkan undang-undang pembentukan daerah, dan menggunakan pengamatan tahun yang lebih lama karena pada umumnya penelitian terdahulu hanya menggunakan amatan satu tahun. Tujuan dari penelitian adalah untuk memperoleh bukti empiris mengenai pengaruh karakteristik pemerintah daerah yang terdiri dari kemandirian keuangan, derajat desentralisasi, jumlah penduduk, pemekaran wilayah, luas wilayah dan keselarasan belanja terhadap financial distress pada pemerintahan daerah kabupaten dan kota di Kabupaten/Provinsi Lampung. Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan, maka penulis tertarik melakukan penelitian yang berjudul **“Pengaruh Karakteristik Pemerintah Terhadap Kondisi Financial**

Distress Pemerintah Daerah Kabupaten Dan Kota Se-Lampung Periode 2017-2019”

1.2 Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup objek pada penelitian ini adalah kemandirian keuangan, kontribusi pendapatan asli daerah, kompleksitas jumlah penduduk, umur administratif, luas wilayah, dan keselarasan belanja pada pemerintah daerah kabupaten dan kota se-Lampung. Tempat pada penelitian ini adalah pemerintah daerah yang melaporkan laporan keuangan. Serta financial distress pemerintah daerah kabupaten dan kota yang ada di provinsi lampung.

1.3 Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah yang dapat di ambil adalah sebagai berikut:

1. Apakah kemandirian keuangan pemerintah daerah berpengaruh signifikan terhadap Financial Distress?
2. Apakah kontribusi pendapatan asli daerah berpengaruh signifikan terhadap Financial Distress?
3. Apakah jumlah penduduk berpengaruh signifikan terhadap kondisi Financial Distress?
4. Apakah umur administratif pemerintah berpengaruh signifikan terhadap Financial Distress?
5. Apakah luas wilayah berpengaruh signifikan terhadap Financial Distress?
6. Apakah keselarasan belanja daerah berpengaruh signifikan terhadap Financial Distress?

1.4 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah yang di telah di ajukan dalam penelitian ini, maka tujuan yang ingin dicapai adalah sebagai berikut:

1. Untuk menguji secara empiris pengaruh keuangan pemerintah daerah terhadap financial distress.
2. Untuk menguji secara empiris pengaruh kontribusi pendapatan asli daerah terhadap financial distress.
3. Untuk menguji secara empiris pengaruh jumlah penduduk terhadap kondisi financial distress.
4. Untuk menguji secara empiris pengaruh umur administratif pemerintah terhadap financial distress.
5. Untuk menguji secara empiris pengaruh luas wilayah terhadap financial distress.
6. Untuk menguji secara empiris pengaruh keselarasan belanja daerah terhadap financial distress.

1.5 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Bagi penulis

Hasil penelitian ini di harapkan bisa memberikan manfaat berupa tambahan pengetahuan kepada penulis mengenai pelaksanaan finansial distress di Indonesia, khususnya pengaruh terhadap ekonomi daerah dan kabupaten lampung.

2. Bagi akademik

Penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk proses pengembangan ilmu pengetahuan atau menjadi literature bagi teman-teman mahasiswa dan pihak-pihak lain yang akan mengerjakan skripsi atau yang akan melakukan penelitian mengenai kondisi finansial distress.

1.6 Sistematika Penulisan

Untuk memberikan gambaran yang jelas mengenai penelitian yang dilakukan, maka disusunlah suatu sistematika penulisan yang berisi informasi

mengenai materi dan hal yang terbatas dalam tiap-tiap bab. Adapun sistematika penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan latar belakang, ruang lingkup penelitian, rumusan masalah, tujuan masalah, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II LANDASAN TEORI

Bab ini berisi penjelasan tentang teori-teori yang berhubungan dengan topik penelitian, penelitian terdahulu, kerangka pemikiran, dan bangunan hipotesis.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini berisi penjelasan mengenai sumber data, metode pengumpulan data, populasi dan sampel, variabel penelitian dan definisi operasional variabel, metode analisis data, pengujian hipotesis.

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi penjelasan mengenai deskripsi data (deskripsi objek penelitian, deskripsi variabel penelitian), hasil analisis data, hasil pengujian hipotesis, dan pembahasan

BAB V SIMPULAN DAN SARAN

Bab ini merupakan bagian terakhir dari laporan penelitian ini yang berisi simpulan, dan saran.

DAFTAR PUSTAKA

Bagian ini berisi daftar buku-buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian orang lain, dan bahan-bahan lain yang dijadikan sebagai referensi dalam pembahasan skripsi.

LAMPIRAN

Bagian ini berisi data yang dapat mendukung atau memperjelas pembahasan atau uraian yang dikemukakan dalam bab-bab sebelumnya. Data tersebut dapat berupa gambar, table, formulir ataupun flowchart.