

## FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI *FINANCIAL DISTRESS* PEMERINTAH DAERAH

### *FACTORS AFFECTING LOCAL GOVERNMENT FINANCIAL DISTRESS*

Ika Wulandari<sup>1</sup>, Nugraeni<sup>2</sup>, Zaenal Wafa<sup>3</sup>

<sup>123</sup>Prodi Akuntansi FE Universitas Mercu Buana Yogyakarta

<sup>1</sup>ichawulan7@gmail.com, <sup>2</sup>nda\_eni@yahoo.com, <sup>3</sup>zaenalwafa@gmail.com

#### Abstrak

Memprediksi mengenai potensi kebangkrutan sangat penting sebagai bahan evaluasi kinerja pemerintah daerah yang selama ini terjadi. Sehingga dapat diambil suatu kebijakan untuk memperbaiki kondisi dan kinerjanya. Indikasi kebangkrutan suatu daerah dapat dilihat melalui informasi yang terdapat dalam laporan keuangannya. *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 (Jones dan Walker, 2007). Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi *financial distress* pemerintah daerah di Indonesia berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 30/2011 tentang Pinjaman Daerah. Sebanyak 15 Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota selama tiga tahun berturut-turut yang mendapatkan *adverse opinion* dan *disclaimer opinion* atas laporan keuangan yang dijadikan sampel. Analisis data menggunakan *Multiple Regression Analysis*. Hasilnya *return on asset* (ROA), *position government wealth ratio* (POSGW), *fixed cost to operating revenue* (FETOR) dan *debt to revenue* (DTR) berpengaruh terhadap *Financial distress*.

**Kata kunci :** *Financial distress*, ROA, POSGW, FETOR, DTR

#### Abstract

*Predicting the bankruptcy potential is very important as a material for evaluating the performance of the local government that has been done so far. So that a policy can be taken to improve its conditions and performance. An indication of a region's bankruptcy can be seen through the information from its financial statements. Financial distress is the inability of the government to provide funds (financial difficulties) which results in the inability of the government to provide services to the public in accordance with the minimum standards of service quality that have been set (Jones and Walker, 2007). This study aims to determine the factors that influence the financial distress of local governments in Indonesia based on Government Regulation No. 30/2011 about Regional Loans. A total of 15 District/City Governments for three consecutive years received adverse opinions and disclaimer opinions on the financial statements sampled. The data analysis used Multiple Regression Analysis. The result is the return on assets (ROA), position government wealth ratio (POSGW), fixed cost to operating revenue (FETOR) and debt to revenue (DTR) that affect the financial distress.*

**Keywords :** *Financial distress*, ROA, POSGW, FETOR, DTR

#### PENDAHULUAN

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.

Memprediksi mengenai potensi kebangkrutan sangat penting sebagai bahan evaluasi kinerja pemerintah daerah yang selama ini terjadi. Sehingga dapat diambil suatu kebijakan

untuk memperbaiki kondisi dan kinerjanya. Dengan adanya tindakan untuk memprediksi potensi kebangkrutan sangat mungkin potensi kebangkrutan yang dimiliki oleh setiap pemerintah daerah dapat dihindarkan atau paling tidak mengurangi risiko kebangkrutan tersebut.

Indikasi kebangkrutan suatu daerah dapat dilihat melalui informasi yang terdapat dalam laporan keuangannya. Analisa laporan keuangan dapat dijadikan dasar untuk mengukur tingkat kesehatan suatu pemerintah daerah. Hal ini mencerminkan kemampuan pemerintah daerah dalam menjalankan roda pemerintahan, keefektifan penggunaan aktivitya, hasil usaha pendapatan yang telah dicapai, beban-beban tetap yang harus dibayar serta potensi kebangkrutan yang mungkin akan dialami.

Berbagai penelitian telah dilakukan untuk mengkaji manfaat yang bisa dipetik dari analisis rasio keuangan. Penelitian yang dilakukan oleh Altman (1968) merupakan penelitian awal yang mengkaji pemanfaatan analisis rasio keuangan sebagai alat untuk memprediksi kebangkrutan perusahaan. Kemudian Gordon dan Jordan (1988), Platt dan Platt (2002), Zu'amroh (2005), yang menggunakan obyek perusahaan. Sedangkan di sektor pemerintahan seperti penelitian yang dilakukan oleh Ingram et al. (1987), Reck et al. (2004), Plammer et al. (2007) serta Jones dan Walker (2007).

*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 (Jones dan Walker, 2007). Terkait kesulitan keuangan pemerintah daerah, Peraturan Pemerintah No. 30/2011 tentang Pinjaman Daerah menetapkan persyaratan bagi pemerintah daerah untuk melakukan pinjaman daerah guna mengatasi kesulitan keuangan tersebut yaitu nilai *debt service coverage ratio* minimal 2,5. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui pengaruh rasio kinerja keuangan, rasio posisi keuangan, rasio efisiensi dan rasio hutang terhadap *Financial Distress* pemerintah daerah di Indonesia.

Jones dan Walker (2007) menggunakan *financial variable* dalam penelitian *local government distress* di Australia. Salah satu rasio dalam *financial variable* tersebut adalah rasio kinerja pemerintah berupa ROA dan *net income (surplus) by annual interest payment (Nicovert)* yang berpengaruh terhadap *government local distress*.

Kinerja keuangan pemerintah daerah dalam penelitian ini menggunakan rasio *performance government wealth* (Plammer et al. 2007) dan ROA (Cohen, 2006) yang menggunakan jumlah surplus atau defisit atas realisasi atas APBD. Jika pemerintah daerah mempunyai jumlah surplus yang tinggi, maka pemerintah daerah tersebut mempunyai angka rasio kinerja keuangan yang tinggi, dan mempunyai probabilitas yang besar untuk mengalami *financial distress* sehingga tidak mampu menyediakan pelayanan pada publik sesuai dengan standar minimal mutu pelayanan yang telah ditetapkan.

**H<sub>1</sub>: Return on Asset (ROA) berpengaruh terhadap probabilitas pemerintah daerah mengalami financial distress.**

Plammer et al. (2007) menggunakan dua indikator posisi keuangan pemerintah berupa *position government wealth (POSGW)* dan *position fund (POSFUND)*. Hasilnya kedua indikator posisi keuangan tersebut mempunyai pengaruh terhadap kegagalan keuangan pemerintah. POSGW merupakan gambaran dari perbandingan antara jumlah *net asset* dengan jumlah *total revenue*. Angka rasio POSGW yang tinggi mengindikasikan bahwa pemerintah daerah mempunyai infrastruktur yang cukup untuk memberi pelayanan pada publik dan infrastruktur tersebut didanai dari pendapatan asli daerah, sehingga semakin tinggi angka rasio ini, semakin kecil probabilitas pemerintah daerah untuk mengalami *financial distress*.

**H<sub>2</sub>: Position government wealth ratio (POSGW) berpengaruh terhadap probabilitas pemerintah daerah mengalami financial distress.**

Cohen (2006) melakukan penelitian terkait dengan rasio efisiensi yang terjadi dalam pemerintah berupa: *total expenditure to total revenues* (ETR) dan *fixed cost to operating revenue* (FETOR). FETOR merupakan perbandingan antara jumlah pengeluaran tetap (rutin) dengan jumlah pendapatan asli daerah. Angka rasio FETOR yang tinggi mengindikasikan bahwa pemerintah daerah menanggung pengeluaran tetap yang tinggi dengan pendapatan asli daerah yang rendah. Kondisi ini dapat dinyatakan bahwa pemerintah daerah berada dalam kondisi yang tidak efisien dan mempunyai probabilitas tinggi untuk mengalami *financial distress*.

**H<sub>3</sub>: Fixed cost to operating revenue (FETOR) berpengaruh terhadap probabilitas pemerintah daerah mengalami financial distress.**

Ryan et al. (2000) menggunakan indikator kewajiban pemerintah berupa *indebtedness* dengan hasil bahwa *indebtedness* berpengaruh pada kinerja keuangan pemerintah. Cohen (2006) menggunakan rasio terkait kewajiban keuangan pemerintah berupa *current ratio*, *debt to equity ratio*, *long term liabilities to total assets* terkait kinerja pemerintah daerah di Yunani.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa rasio hutang pemerintah yang digunakan dalam penelitian tersebut mempunyai pengaruh terhadap *local government distress*. Penelitian ini menggunakan *debt to revenue* (DTR) seperti yang digunakan Cohen (2006).

**H<sub>4</sub>: Debt to revenue (DTR) berpengaruh terhadap probabilitas pemerintah daerah mengalami financial distress.**

#### METODE

Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh pemerintah daerah kabupaten/kota seluruh Indonesia yang menerbitkan laporan keuangan dan diaudit oleh BPK. Teknik pengambilan sampel yang digunakan pada penelitian ini menggunakan *purposive sampling* dengan kriteria sebagai berikut :

1. Pemerintah daerah menerbitkan laporan keuangan tahun 2012 – 2016
2. Laporan pemerintah daerah yang mempunyai *adverse opinion* dan *disclaimer opinion* selama tiga tahun berturut-turut.
3. Laporan keuangan daerah menyajikan data dan informasi secara lengkap.

Variabel independen dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

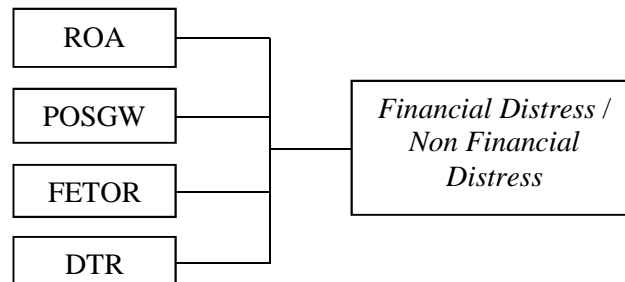
Tabel 1

Variabel	Formula
Return on Assets (ROA) Position Government (POSGW)	$\frac{\text{Net Surplus (deficit)}}{\text{Total Asset}}$
Fixed Expenditure to Operating Revenues (FETOR)	$\frac{\text{Fixed Cost}}{\text{Net Operating Revenue}}$
Debt to Revenue (DTR)	$\frac{\text{Total Debt}}{\text{Total Revenue}}$

Variabel dependen yang digunakan dalam penelitian ini adalah probabilitas pemerintah daerah untuk *financial distress* dan *non financial distress* berdasar Peraturan

Pemerintah No. 30/2011 Tentang Pinjaman Daerah. Untuk pemerintah daerah yang mempunyai  $DSCR < 2,5$  dinyatakan mengalami *financial distress* dan dilambangkan dengan angka 0, sementara untuk pemerintah daerah yang mempunyai  $DSCR > 2,5$  dinyatakan dalam kondisi *non financial distress* dan dilambangkan dengan angka 1.

Sedangkan model penelitiannya adalah sebagai berikut :



Gambar 1.

Analisis data yang digunakan adalah *Multiple Regression Analysis*. dengan persamaan sbb:

$$Y = b_0 + b_1 R + b_2 P + b_3 F + b_4 D + e$$

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Tabel 2.

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
1 (Constant)	,605	,785		,770	,446
X1	2,646	,924	,844	2,864	,007
X2	-,055	,003	-,118	-2,129	,026
X3	2,823	,002	,090	2,786	,037
X4	,422	,137	,788	3,078	,043

Sumber: data diolah

Hipotesis 1 adalah pengujian untuk melihat pengaruh terhadap probabilitas pemerintah daerah mengalami *financial distress*. Dari tabel 1 terlihat bahwa t hitung (2,864) > t tabel (2,021) atau nilai signifikansi 0,007 < 0,05, hal ini menandakan bahwa hipotesis 1 yang menyatakan bahwa *Return on Asset* (ROA) berpengaruh terhadap probabilitas pemerintah daerah mengalami *financial distress* diterima. Jika pemerintah daerah mempunyai jumlah surplus yang tinggi, maka pemerintah daerah tersebut mempunyai angka rasio kinerja keuangan yang tinggi. Namun demikian selisih (surplus) yang tinggi tersebut belum tentu mengindikasikan bahwa pemerintah daerah mempunyai dana yang cukup untuk membiayai pembangunan pada periode berikutnya. Surplus yang dihasilkan pemerintah daerah tersebut harus dikembalikan ke kas negara dan pemerintah daerah bersangkutan hanya diperbolehkan mengajukan anggaran pada pemerintah pusat sebesar realisasi tahun sebelumnya. Oleh karena alasan tersebut, maka pemerintah daerah yang mempunyai surplus yang tinggi hingga mempunyai probabilitas yang besar untuk mengalami *financial distress* sehingga tidak mampu menyediakan pelayanan pada publik sesuai dengan standar minimal mutu pelayanan yang telah ditetapkan.

Hipotesis 2 adalah pengujian untuk melihat pengaruh *Position government wealth ratio* (POSGW) terhadap probabilitas pemerintah daerah mengalami *financial distress*. Dari

tabel 1 bahwa  $t$  hitung  $(-2,129) > t$  tabel  $(2,021)$  atau nilai signifikansi  $0,026 < 0,05$ , hal ini menandakan bahwa hipotesis 2 yang menyatakan bahwa *Position government wealth ratio* (POSGW) berpengaruh terhadap probabilitas pemerintah daerah mengalami *financial distress* diterima. POSGW merupakan gambaran dari perbandingan antara jumlah *net asset* dengan jumlah *total revenue*. Angka rasio POSGW yang tinggi mengindikasikan bahwa pemerintah daerah mempunyai infrastruktur yang cukup untuk memberi pelayanan pada publik dan infrastruktur tersebut didanai dari pendapatan asli daerah, sehingga semakin tinggi angka rasio ini, semakin kecil probabilitas pemerintah daerah untuk mengalami *financial distress*.

Hipotesis 3 adalah pengujian untuk melihat pengaruh Rasio efisiensi *fixed cost to operating revenue* (FETOR) terhadap probabilitas pemerintah daerah mengalami *financial distress*. Dari tabel 1 terlihat bahwa  $t$  hitung  $(2,786) > t$  tabel  $(2,021)$  atau nilai signifikansi  $0,037 < 0,05$ , hal ini menandakan bahwa hipotesis 3 yang menyatakan bahwa *fixed cost to operating revenue* (FETOR) berpengaruh terhadap probabilitas pemerintah daerah mengalami *financial distress* diterima. FETOR merupakan perbandingan antara jumlah pengeluaran tetap (rutin) dengan jumlah pendapatan asli daerah. Angka rasio FETOR yang tinggi mengindikasikan bahwa pemerintah daerah menanggung pengeluaran tetap yang tinggi dengan pendapatan asli daerah yang rendah. Kondisi ini dapat dinyatakan bahwa pemerintah daerah berada dalam kondisi yang tidak efisien dan mempunyai probabilitas tinggi untuk mengalami *financial distress*.

Hipotesis 4 adalah pengujian untuk melihat pengaruh *debt to revenue* (DTR) terhadap probabilitas pemerintah daerah mengalami *financial distress*. Dari tabel 1 terlihat bahwa  $t$  hitung  $(3,078) > t$  tabel  $(2,021)$  atau nilai signifikansi  $0,043 < 0,05$ , hal ini menandakan bahwa hipotesis 4 yang menyatakan bahwa *debt to revenue* (DTR) berpengaruh terhadap probabilitas pemerintah daerah mengalami *financial distress* diterima. Hutang pemerintah merupakan bagian penting dalam pendanaan. Hutang pemerintah dapat digunakan sebagai penopang dalam pembiayaan pembangunan di daerah jika pendapatan asli daerah dan transfer pemerintah pusat tidak mencukupi kebutuhan dana pemerintah daerah (Halim dan Damayanti, 2008). Semakin tinggi jumlah hutang pemerintah, semakin kecil kemungkinan pemerintah daerah untuk mengalami *financial distress*, sehingga pemerintah daerah yang mengalami *financial distress* berkecenderungan untuk mempunyai jumlah hutang yang lebih kecil bila dibanding pemerintah daerah *non financial distress*.

## KESIMPULAN

*Return on Asset* (ROA), *Position government wealth ratio* (POSGW), *fixed cost to operating revenue* (FETOR) dan *debt to revenue* (DTR) berpengaruh terhadap *Financial Distress* pemerintah daerah di Indonesia.

## SARAN

1. Bagi pemerintah daerah yang laporan keuangannya masih *adverse opinion* dan *disclamer opinion* lebih berhati-hati karena berpotensi mengalami *financial distress*.
2. Penelitian selanjutnya supaya menambah variabel lain yang mungkin bisa mempengaruhi *financial distress*.

## DAFTAR PUSTAKA

- Altman, Edward I, 1968. Financial Ratios, Discriminant Analysis and The Prediction of Corporate Bankruptcy. *Journal of Finance*, 23(4): 137-152.
- Barnes, P. 1987. The Analysis and Use of Financial Ratio; A Review Article. *Journal of Bussines, Finance and Accounting*.14: 449-461.

- Foster, George. 1994. *Financial Statement Analysis*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Gordon, G dan Jordan, C. 1988. Predicting Financial Distress of Texas Savings and Loans. *Southwest Journal of Business and Economics*. 5: 21-64.
- Groves. S. Godsey, dan Shulman. 2001. *Financial Indicator for Local Government*. *Public Finance International City Management Association*. 9: 243-255.
- Halim, Abdul dan Damayanti. 2008. *Manajemen Keuangan Daerah: Seri Bunga Rampai*. BPFE. Yogyakarta.
- Jones, Stewart dan R., G., Walker. 2007. *Explanators of Local Government Distress*. *ABACUS*. 43(3): 396-418.
- Nugraeni, Budiantara. (n.d.). 2015. Pengaruh Standar Akuntansi Pemerintah Terhadap Kualitas Laporan Keuangan dan Implikasinya Terhadap Akuntabilitas Kinerja. *Jurnal dinamika Maret*
- Peraturan Pemerintah Nomor: 30 Tahun 2011. *Tentang Pinjaman Daerah*.  
-----, Nomor: 71 tahun 2010. *Tentang Standar Akuntansi Pemerintah*.
- Plammer, E., Hutchison, P., dan Patton, T. 2007. GSAB No. 34's Government Financial Reporting Model: Evident on Its Information Relevan. *The Accounting Review*. 82(1): 205-240.
- Platt, H., dan M. B. Platt. 2002. Predicting *Financial distress*. *Journal of Financial Service Professionals*. 56: 12-15.
- Reck, J. L., E., R, Wilson, D. Gotlob, dan M. Lawrence. 2004. *Government Capital Markets Research in Accounting: A Review. Extension and Directions Future*. *Research in Governmental and Nonprofit Accounting*. 11: 1-33.
- Ryan, Christine, Dunstan, Keitha dan Brown, Jennet. 2002. The Value of Public Sector Annual Reports and Annual Reporting Awards in Organisational Legitimacy" *Accounting, Accountability and Performance*. 8(1): 61-76.
- Steven, J., dan McGowen, R. 1983. Financial Indicators and Trends for Local Government: A State-Based Policy Perspective. *Policy Study Rivew*. 2(3): 33-51.
- Sutaryo, Sutopo Bambang, Setiawan Doddy, 2010, Nilai Relevan Informasi Laporan Keuangan Terkait Financial Distress Pemerintah Daerah, *SNA XIII*, Purwokerto.
- Zu'amroh, Surroh. 2005. Perbandingan Ketepatan Klasifikasi Prediksi Kepailitan Berbasis Akrual dan Berbasis Aliran Kas. *Simposium Nasional Akuntansi (SNA) VIII*. Solo. 15-16 September