

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 Penelitian Terdahulu

##### 2.1.1 Sutaryo, Bambang Sutopo dan Doddy Setiawan (2010)

Sutaryo dkk. (2010) melakukan penelitian tentang *financial distress* Pemerintah Daerah dengan judul penelitian tentang kinerja keuangan pemerintah daerah. Sampel penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu seluruh Pemerintah Daerah yang mempublikasikan laporan keuangannya melalui *website* [www.bpk.go.id](http://www.bpk.go.id). Adapun teknik pengambilan sampel dilakukan dengan menggunakan *purposive sampling*. Kriteria yang ditentukan oleh peneliti antara lain:

1. Laporan keuangan Pemerintah Daerah tahun 2005-2007
2. Laporan keuangan Pemerintah Daerah tahun 2005-2007 yang tidak mempunyai *adverse opinion* dan *disclaimer opinion*
3. Laporan keuangan Pemerintah Daerah tahun 2005-2007 yang menyajikan hutang jangka panjang
4. Laporan keuangan Pemerintah Daerah tahun 2005-2007 yang menyajikan data dan informasi secara lengkap

Variabel yang digunakan terdiri dari variabel dependen dan variabel independen. Variabel dependen dalam penelitian ini yaitu pemerintah daerah yang mengalami *financial distress* dan *non financial distress*. Variabel independen yang dipilih yaitu angka-angka rasio dalam laporan keuangan antara lain, ROA

(Return on Asset),  $POS_{GW}$  (Position Government Wealth),  $CL_{GW}$  (Current Liability Government Wealth), LQ (Liquidity), CL (Current Liabilities), LTDA (Long Term Debt to Total Asset),  $PER_{GW}$  (Performance Government Wealth), dan DTR (Debt to Revenue). Penelitian ini menggunakan *binary logistic regression* untuk menganalisis data penelitian sekaligus menguji hipotesis yang dikembangkan oleh peneliti. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa informasi yang terkandung dalam laporan keuangan Pemerintah Daerah mempunyai nilai relevan terkait dengan kondisi *financial distress* Pemerintah Daerah di Indonesia. Berdasarkan hasil uji dengan menggunakan *binary logistic regression*, diperoleh informasi bahwa ROA,  $CL_{GW}$ , CL, dan LTDA memiliki keterkaitan dengan *financial distress* Pemerintah Daerah. sedangkan untuk variabel  $POS_{GW}$ ,  $PER_{GW}$ , dan LQ tidak memiliki keterkaitan dengan *financial distress* Pemerintah Daerah.

Persamaan dan perbedaan antara penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan oleh Sutaryo dkk (2010) adalah:

1. Persamaan Penelitian

Baik penelitian ini maupun penelitian yang dilakukan oleh Sutaryo dkk. Sama-sama menggunakan laporan keuangan Pemerintah daerah yang dipublikasikan melalui [www.bpk.go.id](http://www.bpk.go.id).

2. Perbedaan penelitian

Penelitian yang dilakukan oleh Sutaryo dkk. (2010) menggunakan alat uji *binary logistic regression*. Sedangkan penelitian ini menggunakan uji *Pearson's Correlation Product* dan uji MANOVA. Selain itu, populasi

dan sampel penelitian terbatas pada Kabupaten dan Kota yang ada di wilayah Jawa Timur.

Berikut ini disajikan rangkuman penelitian yang dilakukan oleh Sutaryo dkk. (2010):

Tabel 2.1  
PENELITIAN TERDAHULU SUTARYO DKK. (2010)

Nama dan Topik	Metode Riset	Hasil	Persamaan	Perbedaan
Sutaryo, Bambang Sutopo dan Doddy Setiawan	<b>Variabel Dependen:</b>	Informasi yang terkandung dalam laporan keuangan pemerintah daerah mempunyai nilai relevan terkait dengan kondisi <i>financial distress</i> pemerintah daerah di Indonesia	Subjek penelitiannya pemerintah	Sampel penelitian seluruh Kab./ Kota di Jawa Timur
	Probabilitas pemerintah daerah yang mengalami <i>financial distress</i> dan <i>non financial distress</i>			
<b>Variabel Independen:</b>	Kinerja keuangan pemerintah daerah			Menggunakan uji <i>Pearson's Correlation Product</i> dan MANOVA
Angka-angka rasio dalam laporan keuangan				
	<b>Sampel Penelitian:</b>			
	pemerintah daerah Kabupaten/ Kota seluruh Indonesia yang menerbitkan laporan keuangan dan dipublikasi melalui website <a href="http://www.bpk.go.id">www.bpk.go.id</a> (periode 2006 dan 2007)			
	<b>Teknik Analisis Data:</b>			
	Binary Logistic Regression			

### 2.1.2 Sandra Cohen (2006)

Penelitian tentang *financial distress* Pemerintah Daerah juga dilakukan oleh Cohen (2006). Cohen meneliti tentang faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah Yunani. Sampel penelitian yang dipilih yaitu seluruh Pemerintah Daerah yang ada di Yunani. Variabel dependen yang digunakan

adalah *financial distress* Pemerintah Daerah dan variabel independennya adalah rasio-rasio keuangan dalam laporan keuangan Pemerintah Daerah. Rasio yang digunakan sebagai variabel independen antara lain: ROA (Return on Asset), ROE (Return on Equity), *Profit Margin*, ETR (Total Expenditure to Total Revenue), FETOR (Fixed Expenditure to Operating Revenue) , CL (Current Liabilities), DTR (Debt to Revenue), dan LTDA (Long Term Debt to Total Asset).

Hasil dari penelitian yang dilakukan oleh Cohen (2006) membuktikan bahwa rasio ROA, ROE, *Profit Margin*, CL, DTR, dan LTDA dipengaruhi oleh jumlah penduduk dan pendapatan per kapita. Sedangkan rasio ETR dan FETOR mengindikasikan *financial distress*.

Persamaan dan perbedaan antara penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan oleh Cohen (2006) yaitu:

1. Persamaan Penelitian

Kedua penelitian ini sama-sama menggunakan Pemerintah Daerah sebagai subyek penelitian. Namun negara yang dipilih berbeda karena penelitian ini dirancang untuk dilakukan di Indonesia sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Cohen (2006) dilakukan di negara Yunani.

2. Perbedaan Penelitian

Perbedaan yang mendasar dari penelitian Cohen dengan penelitian ini terletak pada variabel yang digunakan. Dalam penelitian ini, variabel yang digunakan antara lain: ROA (Return on Asset),  $POS_{GW}$  (Position Government Wealth),  $PER_{GW}$  (Performance Government Wealth),  $CL_{GW}$

(Current Liability Government Wealth), CL (Current Liability), LTDA (Long Term Debt to Total Asset), dan DTR (Debt to Revenue).

Berikut ini disajikan rangkuman penelitian yang dilakukan Cohen (2006):

Tabel 2.2  
PENELITIAN TERDAHULU COHEN (2006)

Nama dan Topik	Metode Riset	Hasil	Persamaan	Perbedaan
Sandra Cohen	<b>Variabel Dependen:</b>	ROA, ROE, <i>Profit Margin</i> , CL, DTR, dan LTDA dipengaruhi oleh jumlah penduduk dan pendapatan per kapita  ETR dan FETOR mengindikasikan Financial Distress Pemerintah	Subjek penelitiannya pemerintah	variabel yang digunakan
	Probabilitas <i>Financial Distress</i>			
Faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah Yunani	<b>Variabel Independen:</b>			
	ROA			
	ROE			
	<i>Profit Margin</i>			
	ETR			
	FETOR			
	CL			
	DTR			
	LTDA			
<b>Sample Riset:</b>				
Greek Government				

### 2.1.3 Plammer E., Hutchison P. dan Paton T (2007)

Plammer et.al (2007) melakukan penelitian tentang relevansi informasi akuntansi dalam laporan keuangan pemerintah. Sampel penelitian yang dipilih adalah Pemerintah Daerah. Variabel yang digunakan diklasifikasikan kedalam variabel dependen dan variabel independen. Variabel dependen dalam penelitian ini yaitu risiko kegagalan keuangan Pemerintah Daerah. Variabel independen yang digunakan adalah rasio kinerja keuangan pemerintah yang terdiri dari:  $PER_{GW}$ ,  $PER_{FUND}$ , UNA, RNA-DEBT, RNA\_OTHER, CL,  $CL_{GW}$ , dan  $CL_{FUND}$ .

Penelitian yang dilakukan oleh Plammer et.al (2007) membuktikan bahwa  $PER_{GW}$  dan  $PER_{FUND}$  berpengaruh terhadap *bond rating* sebagai proksi kegagalan

keuangan pemerintah. Namun, rasio yang berpengaruh terhadap kegagalan keuangan pemerintah hanya CL dan  $CL_{FUND}$ . Sedangkan rasio-rasio yang lainnya tidak berpengaruh terhadap kegagalan keuangan pemerintah.

Berikut ini disajikan rangkuman penelitian yang telah dilakukan oleh Plammer et.al (2007):

Tabel 2.3  
PENELITIAN TERDAHULU PLAMMER ET.AL (2007)

Nama dan Topik	Metode Riset	Hasil	Persamaan	Perbedaan
Plammer et. al  Relevansi informasi akuntansi dalam laporan keuangan pemerintah	<b>Variabel Dependen:</b>	PER <sub>GW</sub> dan PER <sub>FUND</sub> berpengaruh terhadap <i>bond rating</i> sebagai proksi kegagalan keuangan pemerintah	Subjek penelitiannya pemerintah	Uji <i>Pearson's Correlation Product</i> dan <i>MANOVA</i>
	Risiko kegagalan keuangan pemerintah			
	<b>Variabel Independen:</b>	CL dan CL <sub>FUND</sub> berpengaruh terhadap risiko kegagalan pemerintah		
	Rasio Kinerja Keuangan Pemerintah (PER <sub>GW</sub> , PER <sub>FUND</sub> , UNA, RNA_DEBT, RNA_OTHER, CL, CL <sub>GW</sub> & CL <sub>FUND</sub> )			
	<b>Teknik Analisis Data:</b>			
	Regresi Linear Berganda			

## 2.2 Landasan Teori

### 2.2.1 *Agency Theory*

Perspektif teori agensi merupakan dasar yang digunakan untuk memahami isu *earnings management*. Adanya pemisahan kepemilikan oleh *principal* dengan pengendalian oleh *agent* dalam sebuah organisasi cenderung menimbulkan konflik keagenen di antara *principal* dan *agent*. Jensen dan Meckling (1976) menyatakan bahwa laporan keuangan yang dibuat dengan angka-angka akuntansi

diharapkan dapat meminimalkan konflik di antara pihak-pihak yang berkepentingan. Melalui laporan keuangan yang dilaporkan oleh agen sebagai pertanggung jawaban kinerjanya, *principal* dapat menilai, mengukur dan mengawasi sampai sejauh mana agen tersebut bekerja untuk meningkatkan kesejahteraannya serta sebagai dasar pemberian kompensasi kepada agen.

Pemerintah Daerah memiliki tanggung jawab untuk melaporkan realisasi anggaran selama satu periode kepada DPRD. Selanjutnya DPRD akan memberikan penilaian atas kinerja Pemerintah Daerah dengan membandingkan antara anggaran yang disetujui dengan realisasinya. Bentuk pengawasan ini sesuai dengan *agency theory* yang mana pemerintah sebagai *agent* dan DPRD sebagai *principal*. Pengawasan tersebut dilakukan untuk mencegah terjadinya asimetri informasi dan perilaku disfungsional dari *agent* atau Pemerintah Daerah (Indrawati, 2003) serta merupakan proses akuntabilitas publik (Indra, 2010:230). Pihak yang bertindak sebagai agen dalam penelitian ini adalah Pemerintah Daerah Jawa Timur dan DPRD sebagai prinsipalnya. Pemerintah Daerah berkepentingan untuk memberikan informasi atas realisasi anggaran selama satu periode. Tentunya Pemerintah Daerah akan berupaya untuk menunjukkan kinerja yang bagus sehingga anggaran tahun berikutnya bisa dinaikkan atau minimal sama besar. Di sisi lain, DPRD mengharapkan untuk memperoleh laporan realisasi anggaran yang bersifat transparan dan sesuai dengan RPJM dan RPJP sehingga alokasi APBN bisa dilakukan seefektif dan seefisien mungkin. Perbedaan kepentingan tersebut seringkali menyebabkan praktik pelaporan yang kurang transparan demi kepentingan satu pihak saja.

Pemerintah Daerah yang mengalami *financial distress* akan senantiasa mencari cara untuk memperbaiki kondisi tersebut. Sebagai agen, Pemerintah Daerah akan berusaha mengoptimalkan pos-pos penerimaan, baik melalui pendapatan asli daerah (PAD) maupun hutang untuk memperbesar ketersediaan dana dalam memberikan pelayanan publik yang optimal.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 54 tahun 2005 tentang pinjaman daerah, Pemerintah Daerah bisa memperoleh hutang jika memiliki rasio kemampuan melunasi hutang (*debt service coverage ratio*) lebih besar dari 2,5. Namun, jika kondisi tersebut tidak terpenuhi, maka Pemerintah Daerah tidak diperkenankan untuk mengajukan pinjaman (hutang). Oleh karena itu, langkah yang bisa ditempuh yaitu dengan mengoptimalkan penerimaan daerah melalui pendapatan asli daerah (PAD). Salah satu cara yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah untuk mengoptimalkan PAD yaitu dengan memperbesar pos SILPA (siswa lebih penggunaan anggaran) dalam laporan keuangannya. Agus (2010) menyatakan bahwa SILPA akan dimasukkan ke dalam Perubahan Alokasi Keuangan (PAK) APBD tahun berikutnya. Hal ini akan mengakibatkan pos PAD semakin tinggi sebab SILPA akan diakui sebagai pendapatan asli daerah pada periode anggaran tahun berikutnya. Tingginya PAD akan memperbesar ketersediaan dana bagi Pemerintah Daerah sehingga bisa mengoptimalkan pelayanan kepada publik. Namun, SILPA yang tinggi bisa jadi merupakan indikasi inefisiensi Pemerintah Daerah. SILPA bisa berasal dari anggaran program kerja yang tidak direalisasikan. Sebagai pihak yang mengetahui informasi lebih banyak tentang kondisi keuangan daerahnya, Pemerintah Daerah cenderung untuk



membuat anggaran semu supaya SILPA yang dihasilkan selama satu periode menjadi semakin besar. ([www.kominfo.jatimprov.go.id](http://www.kominfo.jatimprov.go.id), diakses tanggal 24 Juni 2012)

### **2.2.2 Pengertian Relevansi Informasi Akuntansi**

Laporan keuangan Pemerintah Daerah bisa dikatakan relevan apabila informasi yang termuat di dalamnya dapat mempengaruhi keputusan ekonomi pemakai dengan membantu mereka mengevaluasi peristiwa masa lalu, masa kini, atau masa depan, serta mengoreksi hasil evaluasi mereka di masa lalu (IAI, 2007). Berdasarkan penjelasan tersebut bisa diartikan bahwa informasi laporan keuangan yang relevan adalah yang dapat dihubungkan dengan maksud penggunaannya. Menurut Sutaryo dkk. (2010) informasi yang relevan harus memiliki karakteristik sebagai berikut:

1. Memiliki manfaat umpan balik (*feedback value*), artinya bahwa laporan keuangan Pemerintah Daerah harus memuat informasi yang memungkinkan pengguna laporan untuk menegaskan atau mengoreksi ekspektasinya di masa lalu
2. Memiliki manfaat prediktif (*predictive value*), artinya bahwa laporan keuangan harus memuat informasi yang dapat membantu pengguna laporan untuk memprediksi kondisi dimasa yang akan datang berdasarkan hasil masa lalu dan kejadian masa kini
3. Disajikan tepat waktu (*timelines*) sehingga dapat memberikan manfaat dalam pembuatan keputusan bagi para pengguna laporan

4. Lengkap (*completeness*), artinya bahwa penyajian laporan keuangan Pemerintah Daerah harus memuat informasi yang selengkap mungkin, yaitu mencakup semua informasi akuntansi yang dapat mempengaruhi pembuatan keputusan pengguna laporan. Informasi yang melatarbelakangi setiap butir informasi utama yang termuat dalam laporan keuangan harus diungkapkan dengan jelas agar kekeliruan dalam penggunaan informasi tersebut dapat diminimalkan.

### **2.2.3 Indikator Pengukuran Relevansi Informasi Akuntansi Pemerintah Daerah**

#### **a. Rasio Kinerja Keuangan**

Cohen (2006) melakukan penelitian serupa dengan menggunakan beberapa rasio kinerja keuangan yaitu: ROE, ROA, dan *profit margin*. Penelitian tersebut berhasil membuktikan bahwa kinerja keuangan yang diprosikan dengan rasio tersebut dipengaruhi oleh pendapatan per kapita penduduk dan jumlah penduduk. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Plammer et al. (2007) menjelaskan bahwa *Performance Government Wealth* ( $PER_{GW}$ ) dan *Performance Fund* ( $PER_{FUND}$ ) berpengaruh terhadap kegagalan keuangan pemerintah dengan catatan bahwa  $PER_{GW}$  dan  $PER_{FUND}$  berpengaruh terhadap *bond rating*. Sutaryo dkk. (2010) berhasil membuktikan bahwa ROA dan  $PER_{GW}$  berpengaruh terhadap *financial distress* Pemerintah Daerah. Sedangkan variabel ROE, *profit margin*, dan  $PER_{FUND}$  tidak berpengaruh terhadap *financial distress* Pemerintah Daerah.

Seperti kita ketahui bahwa untuk Pemerintah Daerah, *profit margin* bisa dihitung dengan menggunakan jumlah *surplus* atau *defisit* atas realisasi APBD. Jika dalam satu periode *surplus* yang dialami oleh Pemerintah Daerah cukup tinggi, maka hal itu akan menyebabkan Pemerintah Daerah tersebut memiliki rasio kinerja keuangan (*profit margin*) yang tinggi.

Sesuai dengan sistem penilaian anggaran pemerintah yang menggunakan konsep *value for money* (VFM), kinerja keuangan Pemda dinilai berdasarkan pada efisiensi, efektifitas dan ekonomis. Dengan demikian, Pemda yang memiliki *surplus* anggaran cukup tinggi berarti telah memenuhi konsep ekonomis, namun belum tentu Pemda tersebut telah berhasil melaksanakan aktivitas keperintahannya secara efektif dan efisien. Bisa jadi surplus tersebut berasal dari alokasi anggaran kegiatan yang ternyata tidak direalisasikan. Ketika terjadi ketidak efisienan penggunaan anggaran, maka Pemerintah Daerah tersebut hanya diperkenankan untuk mengajukan anggaran sesuai dengan realisasi pada periode terjadinya *surplus*. Dengan kata lain, anggaran yang akan diperoleh Pemerintah Daerah menjadi semakin kecil pada periode berikutnya. Berdasarkan pemaparan tersebut, bisa dijelaskan bahwa Pemerintah Daerah yang mengalami *surplus* cukup tinggi bisa terindikasi mengalami *financial distress* sehingga tidak mampu menyediakan pelayanan kepada publik sesuai dengan standar minimal mutu pelayanan.

Penelitian ini menggunakan rasio kinerja keuangan berupa *return on asset* (ROA) (sutaryo dkk., 2010) dan rasio *performance government wealth* (PER<sub>GW</sub>) (Plammer et al., 2007).

#### b. Rasio Posisi Keuangan

Plammer et al. dalam Sutaryo dkk. (2010) mengembangkan penelitian dengan menggunakan dua indikator posisi keuangan Pemerintah Daerah, yaitu *position government wealth* ( $POS_{GW}$ ) dan *position fund* ( $POS_{FUND}$ ). Kedua indikator tersebut menggambarkan jumlah perbandingan komponen laporan keuangan untuk menilai posisi keuangan pemerintah melalui laporan keuangan. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Plammer et al. (2007) membuktikan bahwa indikator  $POS_{GW}$  dan  $POS_{FUND}$  mempunyai pengaruh terhadap kegagalan keuangan pemerintah.

$POS_{FUND}$  mengukur jumlah total dana pemerintah terhadap pendapatan asli daerah. Semakin tinggi rasio ini, maka bisa diasumsikan Pemerintah Daerah memiliki dana yang cukup untuk membiayai aktivitas ke pemerintahannya. Sedangkan  $POS_{GW}$  mengukur jumlah *net asset* terhadap jumlah *total revenue*. Semakin tinggi rasio  $POS_{GW}$ , maka bisa diasumsikan bahwa Pemerintah Daerah memiliki infrastruktur yang cukup dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Rasio posisi keuangan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu *position government weath* ( $POS_{GW}$ ) mengacu pada penelitiannya Sutaryo dkk. (2010) dan Plammer et al. (2007).

#### c. Rasio Hutang

Abdul Halim dan Damayanti (2008) berpendapat bahwa hutang yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah merupakan bagian penting dalam aktivitas pendanaan pemerintah. Hutang tersebut bisa digunakan sebagai pendukung dalam membiayai kegiatan pembangunan daerah jika pendapatan asli daerah dan transfer

dari pemerintah pusat tidak mencukupi kebutuhan dana Pemerintah Daerah. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah, dijelaskan bahwa Pemerintah Daerah dapat melakukan pinjaman baik kepada pemerintah pusat maupun kepada pihak ketiga.

Perlu diketahui bahwa karakteristik hutang yang terjadi di sektor publik berbeda dengan hutang yang ada pada sektor swasta. Pemerintah Daerah yang mempunyai kendala dalam pembiayaan untuk memberikan pelayanan publik yang baik dituntut untuk melakukan pinjaman kepada pihak ketiga. Tentu saja pinjaman tersebut digunakan untuk mendukung terlaksananya pemberian kualitas pelayanan yang baik (sesuai dengan standar minimal pelayanan) kepada masyarakat baik melalui perbaikan infrastruktur, kualitas pendidikan, kualitas pelayanan kesehatan, dan lain sebagainya. Secara garis besar, bisa diuraikan bahwa jumlah hutang yang relatif tinggi bagi Pemerintah Daerah digunakan untuk meningkatkan *service* kepada masyarakat.

Jumlah hutang yang tinggi bukan berarti Pemerintah Daerah mengalami kesulitan dalam pembayaran pokok dan bunga pinjaman. Semakin tinggi jumlah hutang pemerintah, maka semakin kecil kemungkinan Pemerintah Daerah mengalami *financial distress*. Dengan kata lain, Pemerintah Daerah yang mengalami *financial distress* berkecenderungan untuk mempunyai jumlah hutang yang lebih kecil dibandingkan dengan Pemerintah Daerah yang *non financial distress*.

Cohen (2006) menggunakan rasio terkait kewajiban keuangan pemerintah berupa *current ratio*, *debt to equity ratio*, dan *long term liabilities to total assets*

terkait kinerja Pemerintah Daerah di Yunani. Hasil penelitian ini menyatakan bahwa rasio hutang pemerintah dipengaruhi oleh jumlah penduduk dan jumlah pendapatan serta jumlah pengeluaran yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Sedangkan, Plammer et al. (2007) menggunakan rasio kewajiban terkait risiko kegagalan pemerintah. Rasio hutang yang digunakan meliputi UNA, RNA\_DEBT, RNA\_OTHER, CL<sub>GW</sub> dan CL<sub>FUND</sub>. Bukti empiris dari penelitian ini adalah bahwa CL<sub>GW</sub> dan RNA\_DEBT tidak berpengaruh pada risiko kegagalan keuangan pemerintah. Sementara itu, untuk rasio hutang pemerintah lain: UNA, RNA\_OTHER dan CL<sub>FUND</sub> berpengaruh terhadap risiko kegagalan pemerintah.

Penelitian ini menggunakan rasio hutang *current liquidity government wealth* (CL<sub>GW</sub>) sebagaimana digunakan Palmmer et al. (2007), *current liabilities* (CL) dan *debt to revenue* (DTR) seperti yang digunakan Cohen (2006).

#### **2.2.4 Pengertian *Financial distress* secara Umum**

*Financial distress* adalah suatu konsep luas yang terdiri dari beberapa situasi di mana suatu perusahaan menghadapi masalah kesulitan keuangan. Istilah umum untuk menggambarkan situasi tersebut adalah kebangkrutan, kegagalan, ketidakmampuan melunasi hutang, dan *default*. *Insolvency* dalam kebangkrutan yang menunjukkan kekayaan bersih bernilai negatif.

Ketidakmampuan melunasi hutang menunjukkan kinerja negatif dan menunjukkan adanya masalah likuiditas. *Default* berarti suatu perusahaan melanggar perjanjian dengan kreditur dan dapat menyebabkan tindakan hukum.

Beberapa pengertian mengenai *financial distress* telah dikemukakan oleh para peneliti. Beaver (1966:71) mendefinisikan *financial distress* sebagai berikut:

*“the inability of a firm to pay its financial obligations as they mature”*

(Ketidak mampuan perusahaan untuk membayar utang pada saat utang tersebut jatuh tempo).

Foster (1986) yang mendefinisikan *financial distress* sebagai berikut:

*“...severe liquidity problems that cannot be resolved without a sizable rescaling of the entity’s operations or structure”*. (...masalah likuiditas

yang parah yang tidak dapat diatasi tanpa melakukan perubahan ukuran yang besar terhadap operasi dan struktur perusahaan).

Selanjutnya Foster (1986) menyebutkan beberapa indikator atau sumber informasi mengenai kemungkinan terjadinya *financial distress* sebagai berikut:

1. Analisis arus kas untuk periode sekarang dan yang akan datang
2. Analisis strategi perusahaan yang mempertimbangkan pesaing potensial, struktur biaya relatif, perluasan rencana dalam industri, kemampuan perusahaan untuk meneruskan kenaikan biaya, kualitas manajemen dan lain sebagainya
3. Analisis laporan keuangan dari perusahaan serta perbandingannya dengan perusahaan lain
4. Variabel eksternal seperti *return* sekuritas dan peringkat obligasi

Platt dan Platt (2002:186) mendefinisikan bahwa :

*Financial distress* adalah tahap penurunan kondisi keuangan yang dialami oleh suatu perusahaan, yang terjadi sebelum terjadinya kebangkrutan ataupun likuidasi.

Whitaker (1999:127), menjelaskan bahwa :

Suatu perusahaan sudah dapat dikatakan menderita kesulitan keuangan pada tahun pertama aliran kas kurang dari kewajiban jangka panjang yang jatuh tempo. Aliran kas didefinisikan sebagai pendapatan bersih ditambah beban-beban non kas.

#### **2.2.5 Pengertian *Financial distress* untuk Pemerintah Daerah**

Menurut Jones dan Walker (2007) *financial distress* bisa didefinisikan sebagai ketidakmampuan pemerintah untuk menyediakan pelayanan pada publik sesuai dengan standar mutu pelayanan yang telah ditetapkan. Ketidakmampuan pemerintah ini karena pemerintah tidak mempunyai ketersediaan dana untuk diinvestasikan pada infrastruktur yang digunakan dalam penyediaan pelayanan pada publik.

Foster (1994) berpendapat bahwa untuk menguji kondisi *financial distress* ada dua model pendekatan yang dapat digunakan, yaitu: *univariate model of distress prediction* yang menggunakan dua asumsi kunci dalam model ini, yaitu: (a) perbedaan distribusi variabel di antara entitas dalam kondisi *financial distress* dan *non distress* dan (b) variabel yang berbeda tersebut dapat dikembangkan untuk tujuan menguji kondisi *financial distress*. Pendekatan yang lain adalah *multivariate model of distress prediction* yang menggunakan variabel dependen



berupa kelompok seperti kelompok bangkrut dan kelompok non bangkrut atau kemungkinan mengalami kebangkrutan. Biasanya pendekatan ini menggunakan rasio keuangan untuk pengujiannya. *Issue* yang berkembang pada pendekatan ini meliputi variabel yang seharusnya masuk dalam model pengujian dan model yang seharusnya digunakan.

Selain itu, terkait kesulitan keuangan Pemerintah Daerah, Peraturan Pemerintah No. 54/2005 tentang Pinjaman Daerah menetapkan persyaratan bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan pinjaman daerah guna mengatasi kesulitan keuangan tersebut dengan syarat nilai *debt service coverage ratio* minimal 2,5.

#### **2.2.6 Hubungan Relevansi Informasi Akuntansi dengan *Financial distress* Pemerintah Daerah**

Penelitian tentang *financial distress* sudah banyak dilakukan. Plammer et al. (2007) mengemukakan hasil penelitiannya bahwa *total net asset* dalam laporan keuangan dengan menggunakan dasar akrual menyediakan peningkatan informasi dalam neraca. Namun, untuk *revenues minus expenses* dan *current liabilities* tidak menyediakan peningkatan informasi dalam neraca. Selain itu, penelitian ini juga memberikan kesimpulan bahwa ukuran *total net asset* dengan menggunakan dasar akrual basis dalam neraca dan modifikasi akrual basis untuk *revenues minus expenses* dapat menyediakan informasi dalam menjelaskan risiko kegagalan sebuah perusahaan.

Penelitian lain dilakukan oleh Ohlson (1980) dengan menggunakan analisis logit dan analisis probit untuk menguji kemungkinan terjadinya

kebangkrutan sebuah perusahaan. Hasil penelitian tersebut menyatakan bahwa baik analisis logit maupun analisis probit dapat digunakan untuk menilai kemungkinan terjadinya kebangkrutan perusahaan. Dengan demikian, salah satu dari analisis tersebut bisa digunakan untuk menguji *financial distress*.

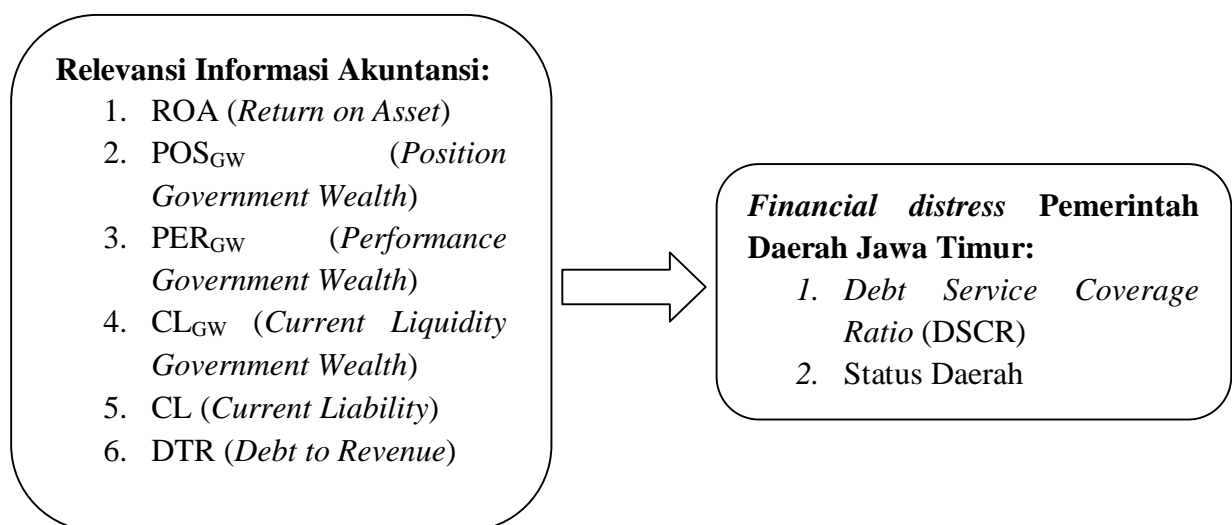
### 2.3 Kerangka Pemikiran

Sutaryo dkk. (2010) berhasil membuktikan bahwa *Return on Asset* (ROA) dan *Performance Government Wealth* (PER<sub>GW</sub>) memiliki keterkaitan dengan probabilitas *financial distress* Pemerintah Daerah. Plammer et.al (2007) menjelaskan bahwa *current liquidity government wealth* (CL<sub>GW</sub>) dan *position government wealth* (POS<sub>GW</sub>) memiliki hubungan dengan kegagalan keuangan pemerintah. Penelitian yang dilakukan oleh Cohen (2006) berhasil membuktikan bahwa rasio *current liability* (CL) dan *debt to revenue* (DTR) berpengaruh terhadap probabilitas *financial distress* Pemerintah Daerah.

Relevansi informasi akuntansi dalam laporan keuangan Pemerintah Daerah bisa diukur dengan menggunakan ketujuh rasio tersebut di atas. Ketujuh rasio tersebut bisa digunakan untuk menilai apakah laporan keuangan yang disajikan oleh Pemerintah Daerah bisa dikategorikan sebagai laporan keuangan yang relevan. Laporan keuangan Pemerintah Daerah yang memenuhi kriteria relevan bisa digunakan untuk menguji hubungannya terhadap *financial distress* Pemerintah Daerah. Adapun kondisi *financial distress* Pemerintah Daerah bisa dinilai dengan menggunakan *debt service coverage ratio* (DSCR) berdasarkan PP No. 54 tahun 2005 Tentang Pinjaman Daerah. Selain itu, peneliti juga akan

menguji apakah ada perbedaan relevansi informasi akuntansi dan kondisi *financial distress* Pemerintah Daerah berdasarkan status daerah (daerah industri dan non industri)

Mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Sutaryo dkk. (2010), Plammer et al. (2007), dan Cohen (2006), maka Kerangka pemikiran dalam penelitian ini digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.1  
Kerangka Pemikiran

#### 2.4 Hipotesis Penelitian

Penelitian ini menggunakan beberapa rasio untuk mengukur variabel-variabel yang dipilih. Rasio-rasio yang digunakan untuk mengukur variabel relevansi informasi akuntansi antara lain: ROA (Cohen, 2006); POS<sub>GW</sub> (Plammer et al. dalam Sutaryo dkk., 2010); PER<sub>GW</sub> (Plammer et al., 2007); CL; CL<sub>GW</sub> dan DTR (Plammer et al., 2007). Selain itu, untuk mengukur variabel *financial distress* Pemerintah Daerah, peneliti menggunakan rasio DSCR (PP No. 54/2005).

Selain itu, peneliti juga akan menguji perbedaan relevansi informasi akuntansi dan kondisi *financial distress* Pemerintah Daerah Jawa Timur berdasarkan status daerah (daerah industri dan non industri). Dengan demikian, hipotesis penelitiannya bisa dirumuskan sebagai berikut:

H1 : Ada hubungan relevansi informasi akuntansi terhadap *financial distress* Pemerintah Daerah Jawa Timur

H2 : Ada perbedaan relevansi informasi akuntansi dan kondisi *financial distress* Pemerintah Daerah Jawa Timur berdasarkan status daerah