

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Implementasi kebijakan otonomi daerah mulai diberlakukan sejak 1 Januari 2001 telah mengubah pola pengelolaan administrasi dan fiskal yang semula bersifat sentralisasi menjadi desentralisasi. Dengan adanya otonomi daerah, pemerintah diberikan kewenangan untuk mengurus dan mengelola pemerintahannya secara tertib dan taat pada peraturan perundang-undangan. Selain itu, telah terjadi pergeseran konsep dari perimbangan keuangan pusat dan daerah menjadi kebijakan desentralisasi Fiskal (Karianga, 2017).

Salah satu aspek pemerintahan daerah yang perlu diatur secara cermat adalah masalah pengelolaan keuangan daerah. Dalam Peraturan Pemerintah nomor 12 tahun 2019, keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang serta segala bentuk kekayaan yang dapat dijadikan milik daerah berhubung dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Akuntabilitas publik sangat penting dalam menerapkan desentralisasi dan otonomi daerah. Sistem pengelolaan keuangan daerah yang berbasis kinerja diperlukan untuk mendukung pengelolaan dana publik (public money) yang berdasarkan konsep value for money. Ini adalah upaya untuk meningkatkan akuntabilitas publik pemerintah daerah dalam konteks desentralisasi dan otonomi. Pemberian otonomi yang luas dan desentralisasi fiskal kepada pemerintah daerah baik tingkat provinsi maupun

tingkat kabupaten/kota, memungkinkan pemerintah daerah untuk melaksanakan pembaharuan mengenai sistem pengelolaan keuangan daerah. Dengan adanya Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah telah melahirkan paradigma baru mengenai pengelolaan keuangan daerah. Paradigma baru dalam pengelolaan keuangan daerah menuntut pengelolaan keuangan daerah yang berorientasi pada publik. Ini termasuk menuntut pemerintah daerah untuk membuat Laporan Keuangan dan memberikan transparansi informasi keuangan kepada publik.

Menurut Iqbal (2012), pemerintah daerah mempunyai kemampuan dalam mengelola keuangan daerahnya sendiri yang dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) secara langsung maupun tidak langsung mencerminkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan sosial masyarakat. Pemerintah dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara tertib dan taat pada peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan keadilan serta kebermanfaatan bagi masyarakat. Kemampuan pemerintah dalam mengelola keuangannya akan memberikan gambaran mengenai kondisi keuangan daerahnya.

Mengenai konsep dari kondisi keuangan daerah sendiri memiliki konteks yang berbeda-beda. Menurut Inman (1995), kondisi keuangan dalam konteks *fiscal crisis* mengatakan bahwa kondisi keuangan adalah kondisi dimana pemerintah daerah mengalami kesulitan cukup besar dalam meningkatkan pendapatan untuk menutupi pengeluaran yang diperlukan. Hendrick (2004)

berpendapat mengenai kondisi keuangan dalam konteks *fiscal health* adalah kemampuan pemerintah daerah untuk memenuhi kewajiban keuangan dan layanan kepada masyarakat. Sedangkan, Kloha *et al.* (2005) mendefinisikan kondisi keuangan sebagai *fiscal distress* yaitu kondisi dimana pemerintah daerah tidak dapat memenuhi standar operasi, utang, dan kebutuhan masyarakat selama beberapa tahun. Dari ketiga pendapat yang disebutkan sebelumnya yang meskipun didefinisikan sebagai konteks yang berbeda, namun dapat diambil kesimpulannya bahwa kondisi keuangan merupakan kapabilitas pemerintah daerah untuk memenuhi kebutuhan daerahnya dalam mengelola pendapatan dan memenuhi kewajibannya dengan baik tanpa mengurangi kualitas pelayanan kepada publik.

Pendanaan yang diberikan pemerintah pusat dikelola oleh pemerintah daerah dalam jumlah yang cukup besar. Desentralisasi pengelolaan keuangan adalah bagian dari otonomi daerah, yang memberikan pemerintah daerah otoritas untuk mengatur pendapatan, belanja, dan pendanaan. Karena desentralisasi pengelolaan keuangan, dana desentralisasi yang diberikan kepada daerah telah meningkat yaitu sekitar 30% anggaran pemerintah pusat dan semakin meningkat setiap tahunnya. Sebagai contoh negara Indonesia, pemerintah pada tahun 2021 mengalokasikan 46% (795,5 triliun) dana Transfer ke Daerah dan Desa (TKDD) dari 1.743,6 triliun dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun anggaran 2021 (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2020) dan dana tersebut disalurkan ke 34 Provinsi yang ada di Indonesia dengan proporsinya masing-masing. Dana yang diberikan dikelola oleh pemerintah daerah sesuai

dengan anggaran yang telah disetujui dan sesuai dengan kebijakan masing-masing. Dalam pengelolaan keuangan yang terdesentralisasi, pemerintah pusat memberikan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah kepada pemerintah daerah, namun tidak memberikan aturan rinci untuk mengelola keuangan mereka. Akibatnya, kondisi keuangan antar pemerintah daerah berbeda-beda.

Variasi dalam kondisi keuangan menciptakan suatu kebutuhan bagi para pemangku kepentingan pemerintah daerah, pemerintah pusat, parlemen pusat dan daerah, dan masyarakat untuk memiliki instrumen yang efektif untuk memantau tingkat kesehatan dari berbagai macam pemerintah daerah dalam mengelola keuangan. Selain itu, pada pemangku kepentingan perlu tahu faktor-faktor apa yang menentukan variasi kondisi keuangan pemerintah daerah. Oleh karena itu, di Indonesia, kebutuhan informasi tentang kondisi keuangan pemerintah daerah telah meningkat sejak desentralisasi keuangan (Ritonga, 2014).

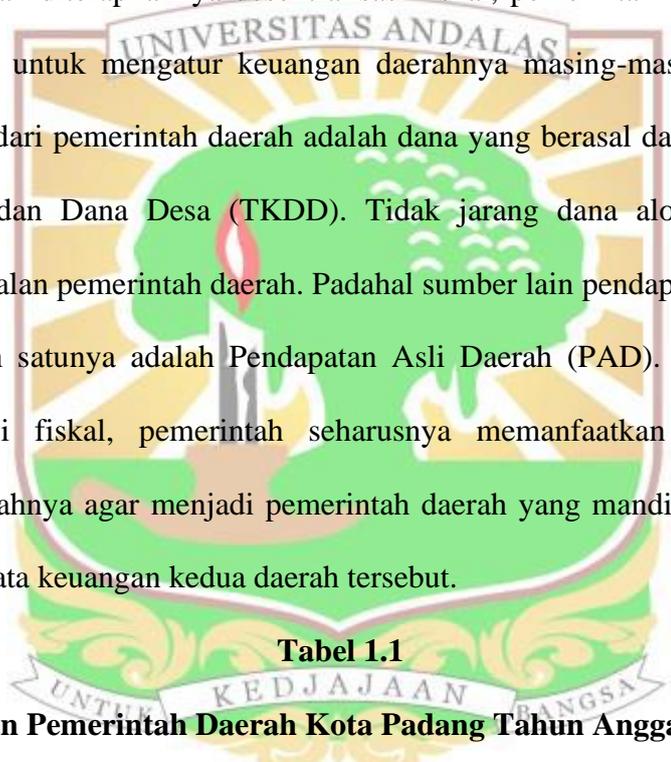
Pengukuran kesehatan fiskal telah banyak dikembangkan oleh beberapa ahli dikarenakan tidak adanya pengukuran baku secara global mengenai pengukuran kesehatan fiskal dalam lingkup pemerintahan. Model yang dikembangkan oleh Brown (1993) melakukan pengukuran kesehatan fiskal untuk populasi kurang dari 100.000 orang dengan 10 rasio keuangan. Model tersebut dikenal dengan "*10-point test ratio*". Model ini merupakan model yang populer dan sering digunakan oleh beberapa peneliti karena mudah dipahami. Kemudian 10 rasio keuangan tersebut dikelompokkan menjadi tiga dimensi yaitu penerimaan (*revenue*), pengeluaran (*expenditure*), dan posisi operasi (*operation position*). Namun dalam penelitian Kusnadi dan Ritonga (2017), menjelaskan

bahwa model Brown (1993) merupakan model yang singkat sehingga kurang komprehensif untuk digunakan dalam pengukuran kesehatan fiskal daerah. Kemudian dalam wilayah Indonesia sendiri terdapat pengembangan model yang dilakukan oleh Ritonga (2014) Dalam model tersebut dikatakan bahwa pengukuran kesehatan fiskal diukur dalam enam dimensi yaitu solvabilitas jangka pendek, solvabilitas jangka panjang, solvabilitas anggaran, kemandirian keuangan, fleksibilitas keuangan, dan solvabilitas layanan. Dimensi tersebut dibagi untuk melihat bagaimana kemampuan pemerintah daerah melaksanakan hak keuangannya yang ditunjukkan pada peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang akan meningkatkan kemandirian daerahnya. Sedangkan untuk melihat kemampuan dalam memenuhi kewajibannya dapat dilihat dari pemenuhan kewajiban jangka pendek dan jangka panjang, kapasitas penyedia layanan, dan kemampuan mengantisipasi peristiwa tak terduga di masa mendatang.

Pemerintah daerah belum rutin melakukan analisis kondisi keuangan daerahnya. Sebagaimana pemerintah daerah yang lain, Kota Padang dan Kota Solok belum memiliki *awareness* yang besar terkait pengawasan terhadap kondisi keuangan daerahnya. Pemeriksaan keuangan setiap tahun oleh Badan Pemeriksa Keuangan dengan menganalisis Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) dan memberikan opini terkait hasil pemeriksaan daerahnya masing-masing. Kota Padang dan Kota Solok mendapat opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) selama lima tahun terakhir. Opini WTP merupakan opini yang terbaik dari opini lainnya dan merupakan hal yang sangat didambakan oleh

pemerintah daerah. Namun dengan perolehan opini tersebut tidak menjamin bahwa daerah tersebut baik dari segi pengelolaan keuangannya karena ada beberapa aspek yang tidak termasuk kedalam materialitas audit keuangan yang dilakukan BPK. Hal inilah yang membuat pemerintah daerah terlena dengan opini yang didapatkan dan mendapat keyakinan dengan rasa ‘aman’ akan finansial daerahnya.

Setelah diterapkannya desentralisasi fiskal, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur keuangan daerahnya masing-masing. Salah satu pendapatan dari pemerintah daerah adalah dana yang berasal dari dana Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD). Tidak jarang dana alokasi dari pusat menjadi andalan pemerintah daerah. Padahal sumber lain pendapatan pemerintah daerah salah satunya adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dengan adanya desentralisasi fiskal, pemerintah seharusnya memanfaatkan dan menggali potensi daerahnya agar menjadi pemerintah daerah yang mandiri. Dapat dilihat pada tabel data keuangan kedua daerah tersebut.



**Tabel 1.1**  
**Data Keuangan Pemerintah Daerah Kota Padang Tahun Anggaran 2018-2020**

(dalam juta rupiah)

No	Keterangan	2018	2019	2020
1	Kas dan Setara Kas	Rp 109.022,56	Rp 54.826,95	Rp 44.824,38
2	Investasi Jangka Pendek	Rp 0,00	Rp 0,00	Rp 0,00
3	Piutang	Rp 258.594,93	Rp 269.232,45	Rp 299.500,77
4	Kewajiban Lancar	Rp 32.797,23	Rp 34.446,36	Rp 28.156,65
5	Total Aset Lancar	Rp 239.131,28	Rp 183.773,70	Rp 217.078,39
6	Total Aset Tetap	Rp 6.452.644,17	Rp 7.189.166,55	Rp 6.876.637,60
7	Total Aset	Rp 7.125.104,87	Rp 7.813.369,10	Rp 7.503.141,75
8	Kewajiban Jangka Panjang	Rp 26.829,24	Rp 0,00	Rp 0,00
9	Total Kewajiban	Rp 59.626,47	Rp 34.446,36	Rp 28.156,65

10	Total Pendapatan	Rp 2.160.375,62	Rp 2.350.116,62	Rp 2.167.652,24
11	Pendapatan DAK	Rp 263.030,96	Rp 300.775,28	Rp 279.432,17
12	Belanja Operasi	Rp 1.758.064,11	Rp 1.856.148,42	Rp 1.694.645,16
13	Belanja Pegawai	Rp 987.239,79	Rp 1.067.507,78	Rp 1.022.368,14
14	Belanja Modal	Rp 419.839,59	Rp 491.009,06	Rp 304.791,76
15	Belanja Bunga	Rp 5.272,58	Rp 4.198,40	Rp 1.619,54
16	Total Belanja	Rp 2.177.972,84	Rp 2.351.499,27	Rp 2.139.909,48
17	Pembayaran Pokok Pinjaman	Rp 24.998,67	Rp 26.829,24	Rp 26.829,24
18	Ekuitas Dana Investasi	Rp 6.859.144,35	Rp 7.629.595,40	Rp 7.295.063,35
19	Ekuitas	Rp 7.065.478,40	Rp 7.778.922,74	Rp 7.474.985,10
20	Total PAD	Rp 487.937,88	Rp 546.108,57	Rp 499.895,72
21	Jumlah Penduduk	939.112 Jiwa	950.871 Jiwa	909.040 Jiwa

Sumber : LKPD dan BPS Kota Padang

Data diatas menunjukkan bahwa nilai dari masing-masing akun mengalami perubahan setiap tahunnya. Akun Kas dan Setara Kas mengalami penurunan setiap tahunnya terutama pada tahun 2019 yang mengalami penurunan secara signifikan dari tahun sebelumnya. Kota Padang tidak memiliki aktivitas investasi jangka pendek oleh karena itu nilai dari akun tersebut tidak ada dalam laporan keuangan. Nilai akun kewajiban lancar juga mengalami penurunan setiap tahunnya namun untuk nilai aset sendiri cenderung fluktuatif. Untuk nilai pada akun kewajiban jangka panjang, pemerintah Kota Padang hanya melakukan pembayaran pada tahun 2018 saja dan tahun selanjutnya tidak terdapat nilai dari akun tersebut yang menandakan bahawa pemerintah Kota Padang telah selesai memenuhi kewajiban jangka panjangnya. Hal ini berdampak pada nilai akun total kewajiban yang menurun dan pada tahun 2019-2020 nilai dari total kewajiban hanya bersumber dari kewajiban lancar saja. Pada akun belanja modal mengalami kenaikan setiap tahun sedangkan untuk akun belanja bunga mengalami penurunan serta jumlah penduduk Kota Padang mengalami penurunan setiap tahunnya.

**Tabel 1.2****Data Keuangan Pemerintah Daerah Kota Solok Tahun Anggaran 2018-2020**

(dalam jutaan rupiah)

No	Keterangan	2018	2019	2020
1	Kas dan Setara Kas	Rp 57.780,50	Rp 59.017,88	Rp 96.229,64
2	Investasi Jangka Pendek	Rp 0,00	Rp 0,00	Rp 0,00
3	Piutang	Rp 24.279,62	Rp 29.394,87	Rp 31.280,94
4	Kewajiban Lancar	Rp 175,55	Rp 1.162,97	Rp 1.052,76
5	Total Aset Lancar	Rp 106.867,60	Rp 118.740,37	Rp 138.737,76
6	Total Aset Tetap	Rp 1.109.348,75	Rp 1.148.208,30	Rp 1.144.983,62
7	Total Aset	Rp 1.440.883,62	Rp 1.542.290,01	Rp 1.562.414,45
8	Kewajiban Jangka Panjang	Rp 0,00	Rp 0,00	Rp 0,00
9	Total Kewajiban	Rp 175,55	Rp 1.162,97	Rp 1.052,76
10	Total Pendapatan	Rp 565.850,39	Rp 615.403,73	Rp 545.555,28
11	Pendapatan DAK	Rp 71.968,45	Rp 86.160,76	Rp 52.749,01
12	Belanja Operasi	Rp 488.292,07	Rp 495.768,75	Rp 447.023,87
13	Belanja Pegawai	Rp 238.350,58	Rp 246.165,44	Rp 239.880,02
14	Belanja Modal	Rp 159.588,10	Rp 115.013,29	Rp 32.739,38
15	Belanja Bunga	Rp 0,00	Rp 0,00	Rp 0,00
16	Total Belanja	Rp 647.955,18	Rp 610.802,24	Rp 507.541,18
17	Pembayaran Pokok Pinjaman	Rp 0,00	Rp 0,00	Rp 0,00
18	Ekuitas Dana Investasi	Rp 1.334.016,02	Rp 1.423.549,64	Rp 1.423.676,69
19	Ekuitas	Rp 1.440.708,06	Rp 1.541.127,04	Rp 1.561.361,69
20	Total PAD	Rp 40.742,81	Rp 41.651,88	Rp 40.546,98
21	Jumlah Penduduk	69.776 jiwa	71.010 jiwa	73.438 jiwa

Sumber : LKPD dan BPS Kota Solok

Pada data diatas dapat dilihat bahwa pada kelompok akun aset rata-rata mengalami kenaikan per tahunnya dan hal ini berpengaruh pada nilai total aset yang meningkat. Untuk akun investasi jangka pendek dan kewajiban jangka panjang tidak terdapat data mengenai akun tersebut yang berarti pemerintah Kota Solok tidak melakukan aktivitas investasi jangka pendek dan tidak memiliki kewajiban jangka panjang yang harus dibayar. Pada nilai akun total kewajiban berisikan data dari kewajiban lancar yang mengalami peningkatan cukup

signifikan pada tahun 2019 dibandingkan tahun 2018. Sedangkan pada akun pendapatan DAK cenderung fluktuatif terutama terjadinya penurunan yang cukup signifikan pada tahun 2020. Nilai akun total belanja mengalami penurunan setiap tahunnya namun pada akun belanja bunga tidak terdapat informasi mengenai nilai akun tersebut yang menandakan bahwa pemerintah Kota Solok tidak mempunyai belanja bunga serta total penduduk Kota Solok mengalami peningkatan per tahunnya.

Penelitian mengenai kesehatan fiskal pemerintah daerah juga pernah dilakukan sebelumnya. Suryawati (2018) melakukan penelitian mengenai “Analisis Kesehatan dan Risiko Fiskal Daerah untuk Mewujudkan Tata Kelola yang Efektif (*Effective Governance*) dalam Perspektif *Soft System Methodology*” Studi di Pemerintah Daerah Kabupaten Bondowoso Provinsi Jawa Timur. Hasil dari penelitian tersebut mengatakan bahwa kondisi kesehatan fiskal Pemerintah Daerah Kabupaten Bondowoso berdasarkan penghitungan dua formula yaitu *ten point test ratio* dan formula modifikasi dari DJPK menunjukkan kategori sangat kurang baik. Kemudian untuk risiko fiskal mendapat nilai 2,4 dengan kategori beresiko tinggi. Juga disebutkan bahwa kondisi kesehatan fiskal berpengaruh terhadap tingkat risiko fiskal. Kondisi kesehatan fiskal dan tingkat risiko fiskal akan berpengaruh terhadap pencapaian tata kelola yang efektif (*effective governance*).

Penelitian yang dilakukan oleh Prasetyo (2021) tentang “Analisis Kondisi Kesehatan Keuangan Pemerintah Daerah di Kota Palembang” dengan menggunakan enam dimensi Ritonga (2014) yaitu solvabilitas jangka pendek,

solvabilitas jangka panjang, solvabilitas anggaran, fleksibilitas keuangan, kemandirian daerah, solvabilitas layanan. Kemudian pada Ritonga (2015) menambahkan satu dimensi yaitu solvabilitas operasional. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kondisi kesehatan keuangan kota Palembang dilihat dari Solvabilitas Jangka Pendek buruk, Solvabilitas Jangka Panjang tidak ada kewajiban jangka panjang, Solvabilitas operasional baik, fleksibilitas keuangan sangat baik, solvabilitas layanan sangat baik, dan kemandirian keuangan buruk.

Penelitian mengenai kesehatan fiskal menggunakan tolak ukur yang berbeda-beda. Penulis menggunakan model pengukuran yang dikembangkan oleh Ritonga (2014) yang menampilkan kondisi kesehatan fiskal daerah melalui perhitungan Indeks Komposit Kondisi Keuangan . Alasan penulis menggunakan model ini adalah ingin menguji dan melakukan perbandingan kondisi kesehatan fiskal pemerintah daerah Kota Padang dan Kota Solok. Berdasarkan latar belakang diatas, penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul **“Analisis Perbandingan Kondisi Kesehatan Fiskal Pemerintah Daerah Kota Padang dan Kota Solok Tahun Anggaran 2018-2020”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, permasalahan utama yang dianalisis dari penelitian ini adalah :

1. Bagaimana kondisi Kesehatan Fiskal pemerintah daerah Kota Padang pada Tahun Anggaran 2018-2020?
2. Bagaimana kondisi Kesehatan Fiskal pemerintah daerah Kota Solok pada Tahun Anggaran 2018-2020?

3. Bagaimana perbandingan antara kondisi Kesehatan Fiskal pemerintah daerah Kota Padang dan pemerintah daerah Kota Solok pada Tahun Anggaran 2018-2020?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, tujuan dilakukannya analisis dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kondisi kesehatan fiskal pemerintah daerah Kota Padang pada Tahun Anggaran 2018-2020
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kondisi kesehatan fiskal pemerintah daerah Kota Solok pada Tahun Anggaran 2018-2020
3. Untuk mengetahui dan menganalisis perbandingan antara kondisi kesehatan fiskal pemerintah daerah Kota Padang dan pemerintah daerah Kota Solok pada Tahun Anggaran 2018-2020

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Dengan tercapainya tujuan penelitian seperti yang dinyatakan diatas, diharapkan bahwa penelitian ini akan memberikan manfaat praktis kepada berbagai pihak sebagai berikut :

1. Bagi Pemerintah Daerah  
Diharapkan dapat membantu sebagai saran perbaikan serta pertimbangan penentuan kebijakan pada kondisi kesehatan fiskal pemerintah daerah.
2. Bagi Masyarakat  
Dapat memberikan edukasi kepada masyarakat luas tentang kondisi

kesehatan fiskal pemerintah daerah terutama pemerintah daerah Kota Padang dan Kota Solok.

3. Bagi Akademisi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai referensi dan rujukan pendukung untuk penelitian selanjutnya.

4. Bagi Peneliti

Penelitian ini bertujuan dalam rangka kewajiban peneliti guna memenuhi syarat-syarat dalam memperoleh gelar Sarjana Akuntansi.

Adapun beberapa manfaat teoritis yang diharapkan dari penelitian yang dilakukan adalah sebagai berikut :

1. Untuk menambah ilmu pengetahuan dalam rumpun akuntansi pemerintahan.
2. Untuk menambah ilmu pengetahuan tentang kondisi kesehatan fiskal pemerintah daerah.

### 1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam skripsi ini terdiri dari lima bab, yaitu :

#### BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini meliputi latar belakang masalah, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

#### BAB II : TINJAUAN LITERATUR

Bab ini meliputi kajian literatur terkait Otonomi daerah, desentralisasi fiskal, kondisi keuangan fiskal pemerintah daerah, dan penelitian terdahulu.

#### BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan metode penelitian yang digunakan untuk menjawab pertanyaan penelitian. Metode penelitian ini meliputi rincian mengenai desain penelitian, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, variabel penelitian dan pengukuran variabel, serta teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian.

#### BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi tentang gambaran kondisi keuangan pemerintah daerah Kota Padang tahun 2018-2020, kondisi keuangan pemerintah daerah Kota Solok tahun 2018-2020, serta perbandingan kondisi kesehatan fiskal pemerintah daerah Kota Padang dan Kota Solok tahun 2018-2020.

#### BAB V : PENUTUP

Bab ini memuat kesimpulan atas pembahasan pada bab sebelumnya, keterbatasan, serta saran yang dapat berguna bagi penelitian selanjutnya.

