

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Permasalahan**

Di Indonesia desentralisasi hadir sebagai bentuk pengakuan bahwa sistem sebelumnya yaitu sentralisasi di masa orde baru tidak dapat menghasilkan pembangunan dan pertumbuhan ke arah perubahan yang lebih baik pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara, baik di tingkat pusat ataupun di tingkatan daerah. Penilaian ini berdasarkan fakta bahwa pada masa orde baru terdapat ketergantungan yang berlebih yang dilakukan oleh pemerintah daerah kepada pemerintah pusat, yang mana hal ini mengakibatkan pemerintah daerah yang tidak mandiri atas perencanaan dan pengelolaan pemerintahannya (Djumadin, 2017:1).

Lahirnya reformasi pada tahun 1997 merupakan hasil dari ambruknya perekonomian Indonesia dengan tuntutan demokratisasi dapat membawa perubahan terhadap cara berkehidupan di masyarakat, termasuk di dalamnya adalah hubungan dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Tahun 1999 merupakan periode penting dari sejarah desentralisasi yang terjadi di Indonesia. Pada periode ini dipimpin oleh Presiden Habibie yang hadir melalui kesepakatan para anggota DPR hasil pemilu 1999 yang kemudian ditetapkan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat Daerah yang dibuat untuk mengoreksi Undang-Undang Nomor 55 tahun 1974 yang pada masa itu dianggap sudah tidak sesuai dengan keadaan yang berlangsung dan prinsip pelaksanaan pemerintahan (Djumadin, 2017:3).

Desentralisasi di Indonesia mengalami perkembangan yang terus berlangsung hingga saat ini, hal ini dibuktikan dengan terus disempurnakannya Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yang di dalamnya juga mengatur tentang sistem desentralisasi di Indonesia yaitu, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, "Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan

oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi". Pada UU ini juga dijelaskan mengenai Otonomi Daerah, yaitu adalah "hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia". Sehingga dapat dikatakan bahwa desentralisasi adalah sistem penyelenggaraan pemerintahan yang memberikan tanggungjawab kepada pemerintah daerah untuk mengelola daerahnya secara mandiri dengan menggunakan asas-asas penyerahan wewenang yaitu otonomi daerah yang diterapkan di Indonesia.

Salah satu aspek dari otonomi daerah adalah desentralisasi pengelolaan keuangan yang memberikan pemerintahan daerah hak-hak untuk mengelola pendapatan, belanja, dan pendanaan. Akibat dari desentralisasi pengelolaan keuangan adalah bahwa lebih dari 30 persen dari anggaran pemerintah pusat didistribusikan kepada pemerintah daerah melalui dana desentralisasi yang meningkat secara signifikan (Ritonga, 2014:1). Dalam desentralisasi pengelolaan keuangan, pemerintah pusat menyediakan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah, bukan aturan rinci, kepada pemerintah daerah untuk mengelola keuangannya. Sebagai hasilnya, kondisi keuangan antar pemerintah daerah menjadi bervariasi.

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, 2014:3).

Laporan keuangan merupakan laporan yang terstruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan (Fitra, 2019:2). Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan menjelaskan bahwa laporan keuangan merupakan

laporan yang terstruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan. Fungsi utama dari laporan keuangan pemerintah daerah adalah untuk memberikan informasi keuangan kepada pihak-pihak yang berkepentingan dengan laporan tersebut yang akan digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan ekonomi, sosial, dan politik. Pengguna laporan keuangan meliputi berbagai kalangan, mulai dari pengguna internal maupun pengguna eksternal. Meskipun laporan keuangan sudah bersifat *general purposive*, artinya dibuat lebih umum dan sesederhana mungkin untuk memenuhi kebutuhan informasi semua pihak, tetapi tidak semua pembaca laporan dapat memahami laporan tersebut dengan baik. Tidak semua pemangku kepentingan memahami akuntansi yang merupakan alat untuk menghasilkan laporan keuangan. Bahkan mungkin ada beberapa pihak yang sama sekali tidak tertarik dengan laporan keuangan (Mahmudi, 2016:9).

Selanjutnya, Mahmudi (2016:9) menjelaskan bahwa karena tidak semua pengguna laporan keuangan memahami akuntansi dengan baik, sementara mereka akan mengandalkan informasi keuangan itu untuk pembuatan keputusan, maka ketidakmampuan memahami dan menginterpretasikan laporan keuangan tersebut perlu dibantu dengan analisis laporan keuangan. Analisis laporan keuangan dimaksudkan untuk membantu bagaimana cara memahami laporan keuangan, bagaimana menafsirkan angka-angka dalam laporan keuangan, bagaimana mengevaluasi laporan keuangan, dan bagaimana menggunakan informasi keuangan untuk pengambilan keputusan. Kawatu (2019:17) menjelaskan bahwa laporan keuangan disajikan kepada pemangku kepentingan bukan untuk mempersulit dan membingungkan pembacanya tetapi justru untuk membantu mereka dalam membuat keputusan sosial, politik, dan ekonomi sehingga keputusan yang diambil bisa lebih berkualitas.

Pemerintah daerah di Indonesia, baik tingkat provinsi, kota dan kabupaten harus menyusun laporan keuangan yang terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (LP-SAL), Neraca, Laporan Operasional (LO), Laporan Perubahan Ekuitas (LPE), Laporan Arus Kas (LAK), dan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK). Laporan keuangan tersebut harus

diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam rangka untuk memastikan kewajarannya terhadap Standar Akuntansi Pemerintah (SAP). Laporan keuangan ini menginformasikan kepada penggunanya tentang nilai-nilai total aktiva, total utang, aktiva bersih, total pendapatan, total pengeluaran dan arus kas masuk dan arus kas keluar. Namun, sampai saat ini laporan keuangan yang diaudit tersebut tidak menginformasikan kepada penggunanya tentang kondisi keuangan/kondisi kesehatan keuangan pemerintah daerah. Menurut Carmeli (2007) kondisi keuangan yang baik menjamin keberlanjutan pemerintah daerah dalam memberikan layanan pada kualitas yang sesuai kepada rakyatnya. Selain itu, kondisi keuangan yang baik dari sebuah pemerintah daerah tidak hanya secara langsung berdampak pada masyarakat setempat, tetapi juga memainkan peran penting dalam perekonomian. Maksudnya adalah jika pemerintah daerah gagal untuk memenuhi kewajiban finansialnya, maka perekonomian daerah dapat terpengaruh.

**Tabel 3.1**  
**Opini BPK Terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah**  
**Kota Palembang Pada Tahun 2016-2020**

Tahun	Opini BPK
2016	Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)
2017	Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)
2018	Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)
2019	Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)
2020	Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)

*Sumber: LHP atas LKPD Kota Palembang Tahun 2016 - 2020*

Dari data tersebut dapat dilihat bahwa pemerintah daerah kota Palembang mendapatkan predikat Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) atas pemeriksaan pada laporan keuangannya yang dilakukan oleh BPK. Menurut BPK (2020) Opini Wajar Tanpa Pengecualian menyatakan bahwa laporan keuangan entitas yang diperiksa, menyajikan secara wajar dalam semua hal yang material, posisi keuangan, hasil usaha, dan arus kas entitas tertentu sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia. Sesuai dengan teori yang disampaikan oleh Ritonga (2014) bahwa walaupun laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah daerah kota Palembang telah selesai dilaksanakan,

akan tetapi di dalam laporan hasil pemeriksaan ini tidak menginformasikan mengenai kondisi keuangan pemerintah daerah pada periode yang bersangkutan.

Hasil penelitian (Primawaty, 2017) menunjukkan bahwa terdapat perbedaan kondisi keuangan pada masing-masing tipe pemerintahannya berdasarkan model enam dimensi Ritonga (2014). Setelah melalui proses analisis didapati bahwa pemerintah daerah yang meskipun laporan keuangannya memperoleh opini wajar dari Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, namun kondisi keuangan pemerintah daerahnya masih termasuk dalam katagori kurang baik.

Hasil penelitian (Maizunat, 2017) menunjukkan bahwa secara umum pengelolaan keuangan di Kota Magelang cukup baik di antara Kota-kota dalam Klaster 3. Dari sisi komposit, kesehatan keuangan Kota Magelang masuk dalam klasifikasi baik (0,856 ~ 1). Kondisi keuangan terbaik dicapai pada dimensi solvabilitas jangka pendek, solvabilitas jangka panjang, fleksibilitas keuangan dan solvabilitas layanan. Nilai indeks dimensi kemandirian keuangan yang rendah mengindikasikan bahwa Pemerintah Kota Magelang perlu untuk lebih mengoptimalkan upaya pencarian sumber dana baru dan basis pajak. Keseimbangan dalam penerimaan dan pengeluaran, manajemen struktur utang dan efisiensi belanja juga harus diperhatikan seiring dengan peningkatan kualitas penganggaran agar kondisi kesehatan keuangan secara keseluruhan dapat terjaga di tengah dinamika kondisi sosial ekonomi yang ada.

Hasil penelitian (Indriani, Nugroho, dan Sari. 2021) menunjukkan bahwa kondisi keuangan Provinsi Kalimantan Barat masih lemah dalam menghadapi pandemi. Hal ini disebabkan oleh rendahnya solvabilitas jangka pendek, solvabilitas jangka panjang, dan fleksibilitas keuangan. Sedangkan kemampuan daerah dalam membiayai operasional dan memperoleh pendapatan diproyeksikan cukup baik selama pandemi. Hal ini disebabkan oleh solvabilitas anggaran dan kemandirian keuangan berada pada level yang baik. Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat secara konsisten peningkatan kapasitas keuangan untuk menyelenggarakan pelayanan publik. Hal ini ditunjukkan dengan solvabilitas layanan yang terus meningkat. Kondisi ini diproyeksikan akan berdampak positif kepada kemampuan daerah dalam memberikan pelayanan publik selama pandemi.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah dalam hal jumlah analisis dan objek penelitiannya. Peneliti memilih jenis analisis berdasarkan model enam dimensi Ritonga (2014) yaitu, solvabilitas jangka pendek, solvabilitas jangka panjang, solvabilitas anggaran, fleksibilitas keuangan, kemandirian keuangan, solvabilitas layanan. Hal ini dikarenakan pada model analisis rasio yang dikembangkan oleh Ritonga (2014) dinilai lebih komprehensif dibandingkan dengan model terdahulu yang hanya menggunakan tiga sampai empat dimensi. Menurut Ritonga (2014:107) semakin banyak indikator yang digunakan untuk mengukur suatu dimensi, maka semakin baik hasilnya karena dapat mengukur dimensi secara lebih komprehensif. Berdasarkan paparan di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul "**Analisis Rasio Kondisi Keuangan Pemerintah Daerah di Kota Palembang Pada Tahun 2016-2020.**"

## **1.2 Rumusan Masalah**

Penelitian ini termasuk ke penelitian deskriptif dengan menggunakan rumusan masalah deskriptif, yaitu suatu rumusan masalah yang berkenaan dengan pertanyaan terhadap keberadaan variabel mandiri atau lebih (variabel yang berdiri sendiri). Jadi, dalam penelitian ini peneliti tidak membuat perbandingan variabel itu pada sampel yang lain, dan mencari hubungan variabel itu dengan variabel yang lain. Penelitian semacam ini untuk selanjutnya dinamakan penelitian deskriptif (Sugiyono, 2018:59). Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka rumusan masalah yang akan dibahas adalah "Bagaimana nilai rasio kondisi keuangan pemerintah daerah kota Palembang pada tahun 2016-2020?"

## **1.3 Batasan Masalah**

Penelitian ini memiliki batasan masalah yang diteliti untuk menjaga agar penelitian ini terfokus dan tidak meluas. Batasan masalah dalam penelitian ini adalah pembahasan mengenai solvabilitas jangka pendek, solvabilitas jangka panjang, solvabilitas anggaran, fleksibilitas keuangan, kemandirian keuangan,

solvabilitas layanan. Lingkup objek penelitian yang digunakan juga terbatas pada Kota Palembang dalam kurun waktu 2016-2020.

## **1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui nilai rasio kondisi keuangan pada pemerintah daerah kota Palembang pada tahun 2016-2020 dengan menggunakan model analisis enam dimensi yang dikembangkan oleh Ritonga (2014).

### **1.4.2 Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini adalah:

#### 1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi akademisi dalam mengembangkan ilmu pengetahuan di bidang analisis laporan keuangan.

#### 2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi Pemerintah Daerah di Kota Palembang dalam merencanakan pembangunan bagi kesejahteraan masyarakat.