

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

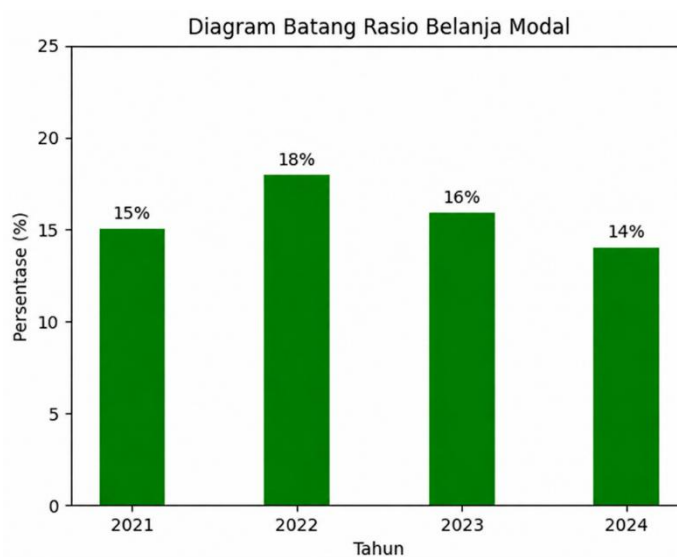
### **1.1 Latar Belakang**

Pemerintah daerah sebagai pelaksana desentralisasi bertanggungjawab menjalankan fungsi pemerintahan serta mendukung pelaksanaan pembangunan di wilayahnya. Kewenangan yang dimiliki memungkinkan daerah mengelola urusan pemerintahan secara mandiri berdasarkan ketentuan otonomi daerah (Sony *et al.*, 2025:140). Pemerintah daerah dalam penerapan otonomi daerah juga bertanggungjawab menyejahterakan masyarakat melalui penyediaan layanan kepada publik, pelaksanaan berbagai program pembangunan, serta penguatan kapasitas masyarakat di daerahnya. Tanggung jawab tersebut menuntut kemampuan pengelolaan keuangan yang akuntabel dan berkelanjutan. Kualitas pengelolaan fiskal daerah menentukan keberhasilan pembangunan serta kesejahteraan masyarakat di wilayahnya (Dina *et al.*, 2025:65).

Akuntabilitas fiskal pemerintah daerah diwujudkan melalui penyajian laporan keuangan daerah yang disusun secara periodik pada penutupan setiap siklus anggaran. Menurut Mustanir (2022:3), laporan keuangan pemerintah daerah berfungsi sebagai representasi komprehensif dalam menilai kapasitas fiskal sekaligus efektivitas tata kelola dana publik oleh pemerintah daerah. Informasi yang tersaji mencerminkan kemampuan daerah dalam mengelola pendapatan, mengendalikan belanja, serta menjaga kesinambungan pembangunan. Struktur belanja daerah menjadi indikator untuk menilai apakah anggaran telah diarahkan untuk mendukung pelayanan publik dan pertumbuhan ekonomi daerah secara berkelanjutan (Herlin *et al.*, 2021:89).

Struktur belanja daerah di Indonesia menunjukkan komposisi yang belum sepenuhnya ideal. Data Statistik Keuangan Pemerintah Provinsi periode 2021–2024 yang tersaji pada Gambar 1.1 menunjukkan bahwa persentase belanja modal secara nasional mengalami pola fluktuatif dengan

kecenderungan menurun. Proporsi belanja modal sebesar 15% di tahun 2021 meningkat menjadi 18% di tahun 2022, kemudian menurun menjadi 16% di tahun 2023 dan kembali turun menjadi 14% di tahun 2024. Tren tersebut menunjukkan keterbatasan konsistensi alokasi anggaran untuk kegiatan yang bersifat produktif dan berdampak jangka panjang terhadap pembangunan daerah.

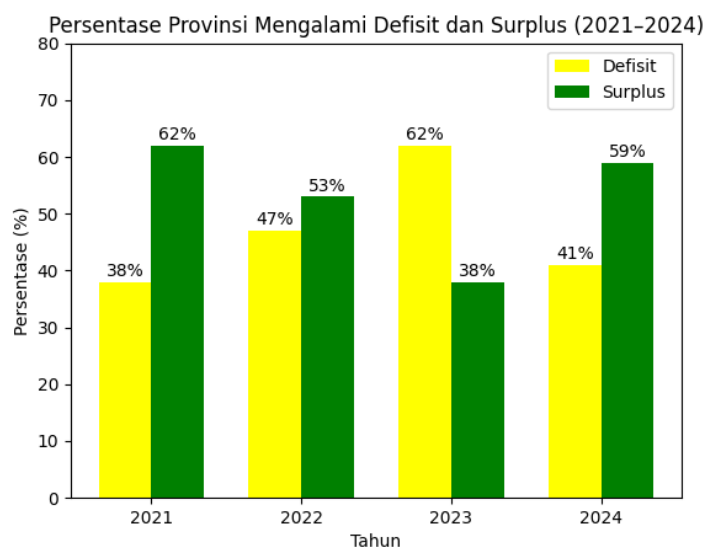


**Gambar 1. 1** Diagram Persentase Belanja Modal Pemerintah Provinsi  
Sumber: Laporan Keuangan Pemerintah Provinsi

Upaya perbaikan kualitas belanja daerah telah ditegaskan melalui Undang-undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagai bagian dari reformasi pengelolaan keuangan daerah. Pasal 147 ayat (3) menekankan bahwa belanja pegawai dibatasi paling tinggi 30% dan belanja infrastruktur pelayanan publik diarahkan paling rendah 40% dari total belanja. Ketentuan ini menunjukkan komitmen negara untuk mendorong belanja yang lebih produktif serta menekan dominasi belanja yang bersifat konsumtif dan kurang memberikan dampak jangka panjang terhadap perekonomian daerah (Hartoto *et al.*, 2025:46).

Kinerja fiskal daerah juga memperlihatkan peningkatan jumlah provinsi yang mengalami defisit anggaran sebagaimana tersaji pada Gambar 1.2. Persentase provinsi yang mengalami defisit bertambah dari

38% tahun 2021 menjadi 47% tahun 2022 kemudian melonjak mencapai 63% tahun 2023 sebelum kembali menyusut menjadi 39% pada 2024. Peningkatan tersebut merepresentasikan lebih dari separuh pemerintah provinsi sempat menghadapi tekanan fiskal pada tahun 2023. Kondisi tersebut mencerminkan ketidakseimbangan antara pendapatan dan belanja yang berpotensi mengganggu keberlanjutan fiskal daerah.



**Gambar 1. 2** Grafik Persentase Surplus/Defisit Pemerintah Provinsi  
Sumber: Laporan Keuangan Pemerintah Provinsi

Pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara mengalami defisit sekitar Rp777 miliar disertai tumpukan utang jangka pendek sejumlah Rp757 miliar (Yanti, 2025). Besarnya defisit tersebut mencerminkan ketidakseimbangan antara pendapatan dan belanja daerah dalam satu periode anggaran, yang pada akhirnya berdampak pada terganggunya stabilitas keuangan pemerintah daerah. Kondisi ini diperburuk oleh ketidaksiapan kas daerah sehingga dana alokasi khusus sempat dialihkan untuk menutup kebutuhan kas. Utang dari Program Pemulihan Ekonomi Nasional yang sebagian besar digunakan untuk proyek infrastruktur sehingga semakin membebani anggaran.

Pemerintah Provinsi Lampung mengalami defisit sebesar Rp1,82 triliun berdasarkan laporan keuangan pemerintah provinsi tahun 2024 (Annisa, 2025). Besarnya defisit menunjukkan bahwa kapasitas penerimaan

daerah belum mampu mengimbangi kebutuhan pembiayaan program dan kegiatan yang telah direncanakan. Defisit tersebut dipengaruhi oleh kewajiban tunda bayar serta kewajiban dana bagi hasil yang harus dibayarkan, sementara realisasi pendapatan tidak mampu menutup kebutuhan belanja secara penuh. Kondisi ini memicu polemik dan saling tuding antar *elite* pemerintahan, sekaligus menunjukkan adanya tekanan fiskal yang berpotensi mengganggu kapasitas fiskal.

Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah mengalami defisit tahun 2024 sebesar Rp796,24 miliar atau setara 80,18% dari total anggaran yang direncanakan. Defisit ini disebabkan oleh ketergantungan tinggi terhadap dana transfer dari pemerintah pusat sebagai sumber pendapatan daerah. Sebagian dana transfer tidak disalurkan sehingga pendapatan daerah lebih rendah dari target. Situasi tersebut memperlihatkan lemahnya kapasitas fiskal daerah dan menjadi sinyal bahwa pemerintah daerah masih menghadapi risiko tekanan keuangan apabila sumber pendapatan tidak diperkuat melalui peningkatan pendapatan asli daerah (Syafrudin, 2025).

Pemerintah Provinsi Riau pada tahun 2024 mencatat defisit sekitar Rp1,76 triliun (Riau Televisi, 2025). Defisit tersebut dikaitkan dengan tunda bayar dana bagi hasil dari pemerintah pusat. Penundaan penyaluran tersebut membuat daerah mengalami kekurangan pendapatan, meskipun dana bagi hasil itu sendiri merupakan kewajiban pemerintah pusat untuk disalurkan sesuai aturan perundang-undangan. Kondisi ini menyebabkan pemerintah kesulitan menjaga kelancaran realisasi belanja. Situasi tersebut meningkatkan risiko terbentuknya kewajiban yang menumpuk dan berpotensi membebani struktur anggaran pada tahun anggaran berikutnya.

Tekanan fiskal yang berlangsung secara terus-menerus berpotensi berkembang menjadi kondisi *financial distress* pada sektor publik. *Financial distress* pada pemerintah daerah menggambarkan kesulitan dalam mempertahankan kesinambungan antara penerimaan dan pengeluaran serta melemahnya kapasitas fiskal dalam memenuhi kewajiban pelayanan publik. *Financial distress* sektor publik berbeda dengan sektor

swasta karena pemerintah daerah tidak mengalami likuidasi melalui mekanisme kepailitan. Kondisi tersebut lebih mencerminkan melemahnya solvabilitas, meningkatnya ketergantungan, serta terbatasnya ruang belanja produktif (Suryantini *et al.*, 2025:116).

Kondisi kebangkrutan pemerintah daerah dapat terjadi secara administratif apabila daerah tidak mampu membayar kewajiban utang, gaji pegawai, atau belanja wajib secara berkelanjutan (Winarna, 2024:9). Ketidakmampuan tersebut mencerminkan terganggunya stabilitas fiskal dan manajemen kas daerah yang tidak lagi mampu menopang kebutuhan operasional pemerintahan. Situasi ini dapat memicu intervensi pemerintah pusat melalui pembinaan khusus, penyesuaian transfer, atau bahkan langkah restrukturisasi fiskal guna memulihkan kondisi keuangan daerah. Akumulasi defisit yang tidak terkendali serta rendahnya pendapatan asli daerah meningkatkan risiko kegagalan fiskal.

Indikator penting yang berkaitan erat dengan *financial distress* adalah tingkat kemandirian fiskal daerah. Kemandirian keuangan merepresentasikan kapabilitas daerah dalam mendanai kebutuhan belanja melalui pendapatan asli daerah (Hartoto *et al.*, 2025:228). Tingkat kemandirian yang rendah merefleksikan bahwa kapabilitas keuangan daerah belum memadai sehingga fleksibilitas penganggaran menjadi sempit ketika terjadi penurunan transfer atau ketidaktercapaian target pendapatan. Situasi ini dapat memicu tekanan fiskal yang berkelanjutan karena struktur belanja sulit disesuaikan dengan kemampuan keuangan riil yang dimiliki.

Kemampuan daerah dalam memenuhi kebutuhan belanja secara mandiri tercermin melalui tingkat ketergantungan keuangan yang sekaligus menjadi indikator penting untuk menilai kondisi fiskal pemerintah daerah. Ketergantungan keuangan yang tinggi mencerminkan dominannya peran dana transfer pusat, yang pada satu sisi membantu menjaga keberlangsungan pembiayaan, tetapi pada sisi lain menciptakan kerentanan terhadap perubahan kebijakan fiskal nasional. Ketergantungan yang berlebihan membuat ruang kebijakan fiskal daerah menjadi terbatas dan

kemampuan adaptasi terhadap guncangan fiskal ikut melemah (Sucahyo *et al.*, 2023:20).

Kualitas pengelolaan anggaran juga tercermin melalui tingkat efisiensi penggunaan sumber daya keuangan daerah dalam mendanai beragam program serta aktivitas pembangunan. Efisiensi belanja menggambarkan sejauh mana anggaran dikelola secara maksimal untuk menghasilkan manfaat bagi masyarakat (Sudaryo *et al.*, 2021:13). Tingkat efisiensi yang rendah menunjukkan bahwa belanja daerah belum sepenuhnya diarahkan pada kegiatan yang produktif dan berdampak nyata, sehingga sebagian anggaran terserap untuk pembiayaan rutin yang kurang memberikan nilai tambah.

Kondisi solvabilitas merepresentasikan daya tahan finansial pemerintah daerah dalam menunaikan seluruh beban kewajiban, baik yang bersifat segera maupun berjangka panjang. Solvabilitas menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam memenuhi kewajiban keuangan (Fikri & Christian, 2021:139). Tingkat solvabilitas yang melemah menandakan bahwa kapasitas daerah dalam menutup kewajiban fiskalnya semakin terbatas dan posisi keuangan menjadi semakin rentan terhadap tekanan. Keadaan ini dapat membatasi kemampuan daerah dalam mempertahankan kesinambungan pembiayaan pembangunan (Sjafrizal & Satrianto, 2024:270).

Keterkaitan antara indikator keuangan dan kondisi *financial distress* dijelaskan melalui teori agensi. Relasi keagenan dalam perspektif Jensen & Meckling (1976) dipahami sebagai keterikatan antara publik bersama pemerintah pusat selaku pemberi mandat dengan pemerintah daerah sebagai pelaksana mandat dalam tata kelola keuangan sektor publik. Ketimpangan akses informasi serta divergensi kepentingan dapat mendorong pengelolaan anggaran yang kurang efisien dan tidak akuntabel. Indikator keuangan yang tidak optimal mencerminkan potensi masalah keagenan. Kondisi tersebut meningkatkan risiko *financial distress* dan melemahkan keberlanjutan fiskal daerah (Suroso, 2022:118).

Kajian empiris sebelumnya memperlihatkan adanya variasi temuan terkait determinan yang berkontribusi terhadap terjadinya tekanan fiskal pada pemerintah daerah. Penelitian oleh Zakia & Setiawan (2021) menemukan bahwa rasio pertumbuhan, derajat desentralisasi, dan kompleksitas keuangan berpengaruh terhadap *financial distress* di Provinsi Aceh. Pradana & Sarjiyanto (2023) menunjukkan bahwa rasio efektivitas dan efisiensi berpengaruh terhadap *financial distress* di Provinsi Jawa Timur. Azzura *et al.* (2025) menemukan bahwa *budgetary solvency ratio* berpengaruh negatif signifikan terhadap *financial distress* di Provinsi Sumatera Selatan.

Keberagaman hasil studi terdahulu mengindikasikan belum terbentuknya keseragaman bukti empiris terkait faktor pemicu tekanan fiskal pada pemerintah daerah. Cakupan wilayah penelitian terdahulu masih terbatas pada provinsi tertentu sehingga generalisasi hasil penelitian menjadi kurang luas. Variasi periode penelitian juga menyebabkan perbedaan konteks kebijakan fiskal yang dianalisis. Kondisi tersebut membuka peluang penelitian yang menguji kembali pengaruh kemandirian keuangan, ketergantungan keuangan, efisiensi belanja, dan solvabilitas anggaran pada tingkat pemerintah provinsi secara nasional.

Penelitian ini menggunakan periode 2021–2024 sebagai fase pascapandemi dan tahap akhir RPJMN 2020–2024. Kondisi keuangan provinsi tahun 2021 secara umum mulai pulih pascapandemi dengan pertumbuhan ekonomi sebesar 3,69 persen. Anggaran yang ada masih difokuskan pada penanganan COVID-19, perlindungan sosial, dan pemulihan ekonomi. Badan Pusat Statistik Indonesia mencatat dana pemerintah daerah yang mengendap di perbankan mencapai Rp194,1 triliun pada akhir tahun 2021 yang menunjukkan serapan anggaran belum optimal. Periode tersebut juga bertepatan dengan implementasi Undang-undang Nomor 1 Tahun 2022.

Keseluruhan uraian tersebut mengantarkan penelitian ini untuk mengkaji determinan *financial distress* pemerintah provinsi di Indonesia

tahun 2021 – 2024 yang meliputi kemandirian keuangan, ketergantungan keuangan, efisiensi belanja, dan solvabilitas anggaran. Fokus penelitian ini diharapkan mampu memperluas kedalaman interpretasi secara lebih menyeluruh mengenai kondisi dan akar permasalahan fiskal daerah serta implikasinya terhadap keberlanjutan pengelolaan keuangan pemerintah provinsi.

## **1.2 Perumusan Masalah**

1. Apakah tingkat kemandirian keuangan memengaruhi kondisi *financial distress* pada pemerintah daerah di Indonesia?
2. Apakah ketergantungan terhadap sumber pendanaan berpengaruh terhadap *financial distress* pemerintah daerah di Indonesia?
3. Apakah efisiensi penggunaan anggaran memiliki pengaruh terhadap *financial distress* pemerintah daerah di Indonesia?
4. Apakah kondisi solvabilitas anggaran memengaruhi *financial distress* pada pemerintah daerah di Indonesia?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Menguji dan menganalisis pengaruh kemandirian keuangan terhadap *financial distress* pemerintah daerah di Indonesia.
2. Menguji dan menganalisis pengaruh ketergantungan keuangan terhadap *financial distress* pemerintah daerah di Indonesia.
3. Menguji dan menganalisis pengaruh efisiensi belanja terhadap *financial distress* pemerintah daerah di Indonesia.
4. Menguji dan menganalisis pengaruh solvabilitas anggaran terhadap *financial distress* pemerintah daerah di Indonesia.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Manfaat Teoretis**

Penelitian ini diharapkan mampu memperkaya khazanah akademik dalam ranah akuntansi sektor publik, terutama terkait telaah kapasitas fiskal daerah serta dinamika tekanan keuangan pada pemerintah daerah.

### **1.4.2 Manfaat Praktis**

#### **1. Bagi Pemerintah Daerah**

Temuan penelitian ini diharapkan dapat dimanfaatkan sebagai landasan reflektif dalam memperkuat tata kelola fiskal daerah sehingga potensi tekanan keuangan dapat ditekan secara lebih efektif.

#### **2. Bagi Pemerintah Pusat**

Hasil kajian ini diharapkan mampu menjadi bahan pertimbangan dalam penyusunan formulasi kebijakan fiskal serta skema transfer antarpemerintah guna memperkuat kapasitas keuangan daerah.

#### **3. Bagi Akademisi dan Peneliti Selanjutnya**

Kajian ini diharapkan dapat memperluas rujukan ilmiah sekaligus menjadi pijakan konseptual bagi penelitian lanjutan yang membahas tekanan fiskal dan performa keuangan pemerintah daerah.