Jurnal BPPK Volume 10 Nomor 1 Tahun 2017 Halaman 11 - 23

BADAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN KEUANGAN KEMENTERIAN KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA

JURNAL BPPK

DESAIN FORMULASI PENILAIAN KINERJA KESEHATAN FISKAL DAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH (STUDI KASUS PROVINSI JAWA BARAT)

Muhammad Iqbal [a], Lukman Mohammad Baga [b], Dedi Budiman Hakim [c]
[a]Program Studi Manajemen Pembangunan Daerah FEM - IPB. Email: iqbalabil@gmail.com
[b]Departemen Agribisnis FEM - IPB. Email: lukmanmb@yahoo.com
[c]Departemen Ilmu Ekonomi FEM - IPB. Email: dbhakim@apps.ipb.ac.id

INFO ARTIKEL

SEJARAH ARTIKEL
Diterima Pertama
29 Agustus 2017

Dinyatakan Dapat Dimuat
6 Desember 2017

KATA KUNCI:
Fiscal Health
Fiscal Condition
Financial Assessment
Local Goverment

ABSTRAK

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh perbedaan formulasi perhitungan dalam menilai kondisi fiskal pemerintah daerah antara PMK 266/2015 yang menggunakan pertumbuhan rasio dengan formulasi Brown (1993) yang menggunakan rasio statis. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis perbedaan hasil penilaian kedua formulasi tersebut, serta merumuskan formulasi penilaian berdasarkan studi kasus pada 26 kabupaten/kota Provinsi Jawa Barat. Metode penelitian menggunakan analisis deskriptif serta analisis komparasi *Wilcoxon signed rank test* pada hasil penilaian kedua formulasi dimaksud. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penilaian formulasi PMK 266/2015 tidak menggambarkan kondisi kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah yang sebenarnya dan tidak memberikan rasa keadilan kepada daerah yang kondisi fiskalnya baik, dibandingkan formulasi Brown (1993). Berdasarkan uji *Wilcoxon signed rank test,* 72,73% dari keseluruhan variabel pada penilaian tahun 2016 menunjukkan perbedaan yang signifikan. Desain formulasi penilaian kinerja kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah yang dirumuskan dalam penelitian ini adalah menggabungkan perhitungan pertumbuhan rasio dan rasio statis denganmenggunakanmetodepembobotanataumetodekuadran.

The background of this research was the presence of differences in calculating the local government fiscal condition between that based on the Finance Minister Regulation (FMR) No. 266/2015 that using growth ratio, and Brown (1993) formulation that based on static ratio. The objective of this research was to analyze the differences among those two calculation methods and determine the actual valuation formula based on case studies from 26 regencies/districts in West Java. Descriptive analysis and Wilcoxon signed rank test was used to compare both calculation. The result showed that calculation based on FMR did not show the real fiscal condition of local government and also did not meet sense of fairness for regencies/districts with better fiscal condition, than Brown's (1993) formulation. Based on Wilcoxon signed rank test 72,73% of those all variable in FY 2016 calculation showed significant differences. The designed formula used to determine the fiscal condition in managing local government financial in this research was the combination of growth ratio calculation and static ratio by using weighted methods and quadrant method.

1. PENDAHULUAN

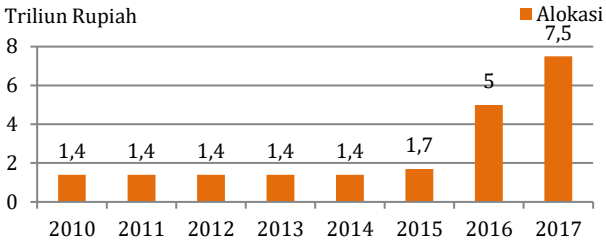
1.1. Latar Belakang

Era reformasi yang telah berjalan selama hampir 2 dekade membawa perubahan dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Perubahan tersebut dapat terlihat dengan diterapkannya prinsip-prinsip *New Public Management* (NPM). Diantara beberapa karakteristik NPM sebagaimana dikemukakan oleh Gruening (2001) adalah desentralisasi, akuntabilitas, kompetisi, audit kinerja dan pengukuran kinerja. Dalam hal desentralisasi, Indonesia telah melaksanakan otonomi daerah yang efektif berjalan sejak 1 Januari 2001, salah satunya adalah desentralisasi fiskal sebagai konsekuensi penyerahan kewenangan yang lebih besar kepada daerah dalam melaksanakan pelayanan publik. Dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dinyatakan bahwa pemberian sumber keuangan negara kepada pemerintahan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi didasarkan atas penyerahan tugas oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dengan memperhatikan stabilitas dan keseimbangan fiskal. Selanjutnya dalam Pasal 66 UU No. 33 Tahun 2004 dinyatakan bahwa keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundangundangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung

jawab dengan memperhatikan keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.

Terlaksananya tugas pemerintahan daerah sangat didukung oleh kondisi kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah yang baik. Penilaian terhadap hal itu dilakukan Kementerian Keuangan setiap tahunnya. Dalam Pasal 20 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 266/PMK.07/2015 tentang Pemeringkatan Kesehatan Fiskal dan Pengelolaan Keuangan Daerah, dinyatakan bahwa hasil pemeringkatan dimaksud dapat memberikan gambaran kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah dari suatu pemerintah daerah dalam menunjang kinerja pelayanan dasar publik dan kinerja ekonomi dan kesejahteraan. Hasil tersebut juga dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam meningkatkan kapasitas pemerintah daerah dengan memberikan penghargaan kepada daerah yang memenuhi kriteria dan nilai yang baik. Penghargaan yang diberikan berupa Dana Insentif Daerah (DID) yang merupakan bagian dari transfer ke daerah diluar Dana Perimbangan (Daper). Hal ini sejalan dengan penerapan karakteristik NPM lainnya yaitu : kompetisi, audit kinerja dan pengukuran kinerja.

terlihat pada Gambar 1. Selain peningkatan jumlah DID yang cukup signifikan pada alokasi tahun 2016 dan 2017, ketentuan penggunaan DID sejak 2016 diubah dari yang semula hanya terikat pada fungsi pendidikan menjadi lebih terbuka dan dapat digunakan untuk mendanai kegiatan lain dalam rangka melaksanakan urusan yang menjadi kewenangan daerah.



Sumber : Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan

Gambar 1 Perkembangan alokasi DID secara nasional tahun 2010-2017

Penilaian kinerja keuangan yang akurat dan terpercaya juga semakin dibutuhkan dengan semakin meningkatnya tuntutan pemangku kepentingan terhadap kinerja pemerintah.

Tabel 1 Kabupaten/kota Provinsi Jawa Barat penerima DID tahun 2010-2017 (miliar rupiah)

Kabupaten/Kota	Dana Insentif Daerah (DID)							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Kab Bandung	-	-	-	-	-	-	-	-
Kab Bandung Barat	-	-	-	-	-	-	-	43,2
Kab Bekasi	19,4	-	-	-	-	-	5,0	7,5
Kab Bogor	-	-	-	-	-	-	33,8	7,5
Kab Ciamis	-	-	-	-	-	3,0	5,0	54,3
Kab Cianjur	-	-	-	-	-	-	40,4	7,5
Kab Cirebon	-	-	-	-	-	-	-	7,5
Kab Garut	-	-	-	-	-	-	36,1	7,5
Kab Indramayu	-	-	-	-	-	-	41,4	7,5
Kab Karawang	-	-	-	-	-	-	-	53,4
Kab Kuningan	-	-	-	-	-	-	-	7,5
Kab Majalengka	-	-	-	-	-	3,0	41,1	52,9
Kab Pangandaran	-	-	-	-	-	-	-	-
Kab Purwakarta	-	-	-	-	-	-	34,6	7,5
Kab Subang	-	-	-	-	-	-	-	-
Kab Sukabumi	18,7	-	-	-	-	-	44,3	7,5
Kab Sumedang	-	-	-	-	-	-	-	-
Kab Tasikmalaya	-	-	-	-	-	-	40,5	7,5
Kota Bandung	18,4	-	-	-	-	-	-	-
Kota Banjar	-	-	-	-	-	3,0	-	7,5
Kota Bekasi	18,4	-	-	-	-	-	-	52,9
Kota Bogor	-	-	-	-	-	-	-	-
Kota Cimahi	-	-	-	-	-	-	5,0	55,3
Kota Cirebon	-	-	-	-	-	-	33,6	-
Kota Depok	23,0	-	-	2,0	22,1	23,9	5,0	7,5
Kota Sukabumi	-	-	-	-	-	-	41,9	7,5
Kota Tasikmalaya	-	-	-	-	-	-	-	44,6

Sumber : Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan.

Untuk Provinsi Jawa Barat, data kabupaten/kota penerima DID beserta besarannya ditunjukkan dalam Tabel 1. Dalam skala nasional, besaran DID yang dialokasikan Kementerian Keuangan terus mengalami kenaikan. Perkembangan DID tahun 2010 - 2017 dapat

Masyarakat ingin melihat seberapa baik kinerja pemerintah dalam mengelola keuangan yang sebagian besar bersumber dari pajak yang dipungut dari masyarakat. Bagi pihak pemberi pinjaman, kinerja keuangan pemerintah juga merupakan informasi

penting dalam memutuskan pemberian pinjaman. Sedangkan untuk anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) informasi kinerja keuangan daerah sangat diperlukan dalam melakukan fungsi pengawasan kepada pemerintah daerah.

Metode penilaian kondisi keuangan pemerintah daerah juga pernah dikemukakan Kenneth W. Brown pada tahun 1993. Brown (1993) mengatakan bahwa uji 10 poin yang dibangunnya pada saat itu didasarkan pada kebutuhan akan alat penilaian kondisi keuangan daerah, yang dapat digunakan secara cepat dan efektif serta ketersediaan data dalam database indikator keuangan yang dipublikasikan *Government Finance Officers Association* (GFOA) pada tahun 1992.

Penilaian kriteria kinerja kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah dalam PMK 266/2015 sebagai perhitungan pemberian DID, pada dasarnya mempunyai tujuan yang sama dengan teori uji 10 poin yang dikemukakan Brown pada tahun 1993, yaitu melihat kondisi fiskal pemerintah daerah. Perbedaan mendasar keduanya ada pada variabel yang digunakan serta perbedaan formula perhitungan. Brown (1993) menggunakan 10 variabel sedangkan PMK 266/2015 menggunakan 11 variabel. Dalam formula perhitungan, Brown (1993) memberikan nilai masing-masing variabel berdasarkan kondisi rasio pada tahun penilaian (tahun t) -rasio statis- yang selanjutnya dikelompokkan menurut kuartil tertinggi hingga terendah, sedangkan PMK 266/2015 memberikan nilai masing-masing variabel berdasarkan selisih capaian rasio pada dua tahun terakhir (tahun t dikurangi tahun t-1) -pertumbuhan rasio- yang selanjutnya dikelompokkan menurut kuartil tertinggi hingga terendah.

Formulasi perhitungan PMK 266/2015 yang menggunakan pertumbuhan rasio dapat diduga menjadi kendala bagi beberapa daerah dalam memperoleh DID. Kendala dimaksud justru dialami oleh daerah yang kondisi fiskalnya sudah dalam keadaan baik. Daerah dengan kondisi rasio fiskal yang baik akan lebih sulit mendapatkan tingkat pertumbuhan yang tinggi dibandingkan daerah dengan rasio fiskal yang lebih buruk. Hal tersebut dapat mengakibatkan penilaian yang dihasilkan PMK 266/2015 bertentangan dengan kondisi yang sebenarnya, yaitu daerah yang mempunyai kondisi fiskal yang lebih buruk namun mempunyai pertumbuhan rasio yang lebih tinggi, akan mempunyai nilai yang lebih baik dibandingkan daerah yang kondisi fiskalnya baik namun memiliki pertumbuhan rasio yang rendah. Penelitian ini mencoba melihat apakah fenomena tersebut terjadi dalam studi kasus pada 26 kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat.

1.2 Perumusan Masalah

Perbedaan formulasi perhitungan sebagaimana diuraikan dalam latar belakang, sangat mungkin memberikan hasil yang berbeda yang dapat menimbulkan perbedaan interpretasi atas kinerja kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah pada suatu daerah. Berdasarkan hal tersebut, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana perbandingan hasil penilaian kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah berdasarkan metode PMK 266/2015 dengan Brown (1993) pada 26 kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat untuk penilaian tahun 2016?
2. Bagaimana desain formulasi penilaian kinerja kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah yang dapat dirumuskan berdasarkan perbandingan formulasi PMK 266/2015 dan Brown (1993)?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Menganalisis perbandingan hasil penilaian kinerja kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah berdasarkan formula perhitungan Brown (1993) dan PMK 266/2015 penilaian tahun 2016.
2. Merumuskan desain formulasi penilaian kinerja kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah berdasarkan studi kasus pada 26 kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat.

2. KERANGKA TEORITIS

2.1. Desentralisasi Fiskal

Pengertian desentralisasi sebagaimana termuat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) pengertian fiskal adalah berkenaan dengan urusan pajak atau pendapatan negara. Dengan merujuk definisi desentralisasi dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan pengertian fiskal dalam KBBI, maka desentralisasi fiskal dapat didefinisikan sebagai penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom tentang pendapatan termasuk penggunaannya (belanja) dalam lingkup keuangan daerah. Pengertian tentang desentralisasi fiskal juga dikemukakan Bahl (2008), yaitu penyerahan kewenangan anggaran dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam bentuk kewenangan untuk mengatur perpajakan (pendapatan) dan belanja. Lebih lanjut Bahl (2008) mengemukakan bahwa ada 3 pilar dalam desentralisasi fiskal, yaitu : pendapatan, pengeluaran dan transfer antar pemerintah.

Menurut Barzelay dalam Sasana (2009), pemberian otonomi daerah melalui desentralisasi fiskal mengandung tiga misi utama yaitu : menciptakan efektifitas dan efisiensi pengelolaan sumber daya daerah, meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat, memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk ikut serta (berpartisipasi) dalam proses pembangunan. Sejalan dengan hal tersebut, Sari (2014) juga menyatakan bahwa desentralisasi fiskal merupakan alat atau

instrumen untuk mewujudkan tata kelola pemerintah yang efisien dan partisipatif.

Penguatan desentralisasi fiskal melalui penyempurnaan regulasi yang mengakomodir prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah yang baik mengharuskan dilakukannya peningkatan transparansi dan akuntabilitas publik oleh kabupaten/kota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan (Darmawan 2014).

2.2. Kondisi Keuangan Pemerintah Daerah

Maher dan Nollenberger (2009) mendefinisikan kondisi keuangan sebagai kemampuan dari suatu organisasi untuk mempertahankan layanan yang ada, tahan terhadap guncangan ekonomi, dan dapat memenuhi tuntutan pertumbuhan dan penurunan ekonomi. Maher dan Nollenberger (2009) menekankan 4 hal dalam mengukur kondisi keuangan, yaitu : solvabilitas kas, solvabilitas anggaran, solvabilitas jangka panjang, dan solvabilitas tingkat layanan.

Kioko (2013) mendefinisikan kondisi keuangan sebagai kemampuan pemerintah dalam memenuhi kewajibannya secara berkelanjutan. Dalam penilaiannya, Kioko (2013) sejalan dengan Maher dan Nollenberger (2009) dengan mengukur pada 4 hal, yaitu : kemampuan pemerintah dalam memenuhi kewajibannya pada tahun anggaran berkenaan (solvabilitas anggaran), kemampuan pemerintah dalam memenuhi kewajibannya saat ini (solvabilitas kas), kemampuan pemerintah dalam mempertahankan layanan yang ada (solvabilitas tingkat layanan), serta kemampuan pemerintah dalam memenuhi kewajiban jangka panjang (solvabilitas jangka panjang).

Ritonga *et al.* (2012) dan Ritonga (2014) mendefinisikan kondisi keuangan pemerintah daerah sebagai kemampuan pemerintah daerah dalam memenuhi kewajibannya secara tepat waktu, dan kemampuan untuk mempertahankan layanan kepada masyarakat.

Dari beberapa definisi yang dinyatakan para ahli diatas, kondisi keuangan merujuk pada 2 hal, yaitu : kemampuan memenuhi kewajiban, dan kemampuan mempertahankan layanan. Namun demikian, mengacu pada KBBI, kondisi keuangan pemerintah daerah dapat diartikan sebagai keadaan keuangan dari suatu pemerintah daerah. Sehingga kondisi keuangan pemerintah daerah selain menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam memenuhi kewajiban dan mempertahankan layanan kepada masyarakat, juga dapat menggambarkan kemampuan pemerintah daerah untuk melakukan investasi.

Istilah lain yang masih dalam lingkup pembahasan dan digunakan dalam menggambarkan kondisi keuangan pemerintah daerah oleh para ahli adalah kesulitan fiskal (*fiscal distress*) dan kesehatan fiskal (*fiscal health*). Trussel dan Patrick (2009) mendefinisikan kesulitan fiskal sebagai ketidakseimbangan yang signifikan antara pendapatan dan pengeluaran yang dialami oleh pemerintah daerah. Bird (2014) mendefinisikan kesehatan fiskal sebagai kemampuan struktur fiskal pemerintah daerah dalam menghadapi tekanan dan goncangan masa depan. Ladd dan Yinger dalam Huang dan Ho (2013) mendefinisikan kesehatan fiskal sebagai kemampuan mendasar atau struktural pemerintah daerah dalam memberikan layanan publik diluar anggaran yang telah ditetapkan (peruntukannya).

2.3. Penelitian Terdahulu

Penelitian mengenai kondisi fiskal pemerintah daerah telah banyak dilakukan terutama karena adanya tuntutan akan desentralisasi, transparansi, dan tekanan fiskal akibat krisis ekonomi. Beberapa penelitian tersebut dilakukan oleh Brown (1993), Maher dan Nollenberger (2009), Suryani *et al.* (2016), Zafra-Gomes *et al.* (2009), Rivenbark *et al*. (2010), Kloha *et al.* (2005), Ritonga *et al.* (2012), serta Natrini dan Ritonga (2017).

Brown (1993) melakukan penelitian mengenai *The 10-Point Test of Financial Condition : Toward an Easy-to-Use Assessment Tool for Smaller Cities*. Brown mengembangkan model perhitungan alat uji sederhana untuk melihat kondisi kesehatan keuangan suatu daerah. Dalam hasil penelitian tersebut Brown merumuskan perhitungan sederhana untuk menilai kondisi fiskal dengan cara menghitung rasio pada tahun penilaian (rasio statis), membuat kuartil atas rasio dari klasifikasi daerah berdasarkan populasi, memberikan nilai pada masing-masing kuartil dan menjumlahkan nilai total dari masing-masing rasio. Variabel yang dinilai mencakup 4 sektor yaitu : pendapatan, pengeluaran, posisi operasional dan struktur hutang. Penilaian dilakukan pada daerah/kota yang dianggap sama berdasarkan jumlah penduduk, untuk itu Brown mengelompokkan daerah/kota menjadi 4, yaitu : kurang dari 15.000, 15.000-30.000, 30.000-50.000 dan 50.000-100.000.

Penelitian yang dilakukan Maher dan Nollenberger (2009) mengenai *Revisiting Kenneth Brown's "10-Point Test"*, merupakan penyempurnaan pada variabel dan pengelompokan daerah/kota yang digunakan Brown (1993) berdasarkan kondisi ekonomi dunia seperti krisis yang berakibat pada perubahan komposisi keuangan daerah/kota serta laju pertumbuhan penduduk. Mahen dan Nollenberger menambahkan 1 kelompok daerah/kota pada pengelompokan yang telah dilakukan Brown, yaitu untuk daerah/kota dengan jumlah penduduk diatas 100,000. Dalam formulasi perhitungan, Mahen dan Nollenberger menggunakan metode Brown (1993) yaitu menghitung rasio fiskal pada tahun penilaian (rasio statis), membuat kuartil dan memberi nilai pada masing-masing kuartil.

Suryani *et al.* (2016) melakukan penelitian dengan judul Analisis Kondisi Keuangan Daerah Kabupaten/Kota di Aceh dan di Sumatera Utara. Suryani *et al*. menggunakan metodologi *Mann-Whitney U Test* untuk membandingkan nilai rasio keuangan pada masing-masing variabel pada kabupaten/kota di Aceh dan Sumatera Utara, rasio keuangan yang digunakan adalah rasio pada tahun penilaian (rasio statis). Hasil penelitian menyatakan bahwa: (1) kondisi

keuangan daerah kabupaten/kota di Aceh lebih baik dalam hal rasio total pendapatan daerah/jumlah penduduk, rasio pajak daerah dan retribusi daerah/PDRB, dan rasio SiLPA tahun sebelumnya/belanja daerah; (2) kondisi keuangan daerah kabupaten/kota di Sumatera Utara lebih baik dalam hal rasio belanja modal/total belanja daerah. Implikasi dari penelitian ini adalah pemerintah daerah di Aceh harus lebih fokus pada upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah dan mengutamakan prinsip efisiensi dan prioritas anggaran.

Zafra-Gomes *et al.* (2009) melakukan penelitian dengan judul *Developing a Model to Measure Financial Condition in Local Government*. Zafra Gomes *et al*. membuat metodologi untuk mengukur kondisi fiskal pemerintah daerah dengan memasukkan variabel kualitas layanan yang diterima penduduk, sehingga motede tersebut mengintegrasikan faktor keuangan dengan sosial ekonomi. Penilaian terhadap indikator kondisi keuangan dilakukan pada tahun penilaian (penilaian statis), selanjutnya membagi perhitungan kedalam persentil dan memberinya nilai 1 sampai 10.

Rivenbark *et al*. (2010) melakukan penelitian dengan judul *Conceptualizing Financial Condition in Local Government*. Rivenbark *et al.* menggunakan 8 indikator rasio untuk mengintrepretasi laporan keuangan yang telah menggunakan basis akrual dan 6 indikator rasio untuk laporan keuangan basis akrual modifikasi. Rivenbark *et al.* menghitung rasio pada tahun penilaian (rasio statis), nilai rasio dapat diperbandingkan dengan daerah yang mempunyai kesamaan yang dapat berdasarkan pada jumlah penduduk, penyediaan layanan, kebijakan keuangan, dan faktor lainnya.

Kloha *et al*. (2005) melakukan penelitian dengan judul *Developing and Testing a Composite Model to Predict Local Fiscal Distress*. Kloha *et al.* menggunakan 9 indikator untuk menilai kondisi fiskal. Nilai indikator adalah 0 apabila baik dan 1 jika tidak baik, kecuali untuk indikator defisit diberi nilai 2 yang berarti tidak baik. Penentuan kondisi baik ataupun tidak berdasarkan perhitungan nilai rata-rata dan standar deviasi atas survey yang dilakukan pada 150 kota di Michigan pada tahun 1991 - 2001. Mereka juga membuat kriteria berdasarkan jumlah total nilai suatu kota yaitu : 0-4 kondisi fiskal sehat, 5 kondisi fiskal perlu diperhatikan, 6-7 kondisi fiskal was-was, 8-10 kondisi fiskal dalam keadaan darurat. Kloha *et al.* menggunakan nilai pertumbuhan dan nilai statis. Nilai pertumbuhan dilakukan terhadap perhitungan nominal seperti pertumbuhan jumlah penduduk dan pertumbuhan pajak. Nilai statis dilakukan terhadap perhitungan rasio seperti rasio belanja terhadap pajak, defisit terhadap pendapatan dan hutang jangka panjang terhadap pajak.

Ritonga *et al.* (2012) melakukan penelitian dengan judul *Assessing Financial Condition of Local Government in Indonesia : an Exploration.* Ritonga *et al.* menyatakan dalam menilai kondisi keuangan pemerintah daerah di Indonesia didasarkan pada 6 dimensi yaitu : solvabilitas jangka pendek, solvabilitas jangka panjang, solvabilitas anggaran, solvabilitas tingkat layanan, fleksibilitas keuangan, dan kemandirian keuangan. Masing-masing dimensi menpunyai indikator, dengan keseluruhan indikator sebanyak 19. Ritonga et al. menggunakan perhitungan rasio fiskal pada tahun penilaian (rasio statis) serta menggunakan *Analytical Hierarchy Process* (AHP) dalam menentukan bobot masing-masing dimensi, yaitu : 0,206 untuk solvabilitas jangka pendek, 0,245 untuk solvabilitas jangka panjang, 0,142 untuk solvabilitas anggaran, 0,107 untuk solvabilitas tingkat layanan, 0,175 untuk fleksibilitas keuangan, dan 0,125 untuk kemandirian keuangan.

Natrini dan Ritonga (2017) melakukan penelitian dengan judul *Design and Analysis of Financial Condition Local Government Java and Bali (2013-2014)*. Dalam penelitiannya, Natrini dan Ritonga mengukur kondisi keuangan dengan metode Brown (1993) yaitu mengukur rasio fiskal pada tahun penilaian (rasio statis), membuat kuartil dan memberi nilai pada kuartil, dengan penyesuaian variabel penilaian terhadap kondisi di Indonesia. Penelitian menggunakan metode kualitatif untuk penyesuaian variabel. Penelitian ini juga menggunakan pembagian klaster daerah berdasarkan kondisi sosioekonomi. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa di antara 7 klaster yang dianalisis, ada variasi dari hasil, meskipun masing-masing klaster memiliki kondisi sosial ekonomi yang mirip satu sama lain. Variasi ini pada kondisi keuangan pemerintah daerah di Indonesia disebabkan oleh daerah otonom.

3. METODOLOGI PENELITIAN

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, berupa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, serta Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) pada 26 Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat untuk tahun 2015 dan 2014. Data sekunder tersebut diperoleh dari: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan dan Badan Pusat Statistik Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat.

Metode yang digunakan dalam pengolahan data adalah analisis rasio kinerja keuangan, dan analisis komparasi (*Wilcoxon signed rank test*). Analisis tersebut akan saling terkait dan mendukung sehingga rekomendasi yang dihasilkan dalam penelitian ini diharapkan dapat lebih implementatif.

Perumusan desain formulasi dilakukan dengan menggabungkan penilaian capaian kinerja fiskal pada tahun tertentu (rasio statis) dengan pertumbuhan rasio kinerja fiskal dua tahun terakhir (rasio dinamis) dengan metode pembobotan dan metode kuadran.

3.1. Analisis Rasio Kinerja Keuangan

Analisis rasio kinerja keuangan daerah adalah analisis untuk melihat kondisi kinerja keuangan daerah yang dilakukan terhadap 11 variabel sebagaimana telah ditetapkan dalam PMK 266/2015. Dalam penelitian ini, variabel tersebut akan dihitung

dengan formulasi perhitungan PMK 266/2015 dan formulasi perhitungan Brown (1993). Keseluruhan variabel dan polarisasinya tersaji dalam Tabel 2. Polarisasi yang searah berarti kuartil yang lebih besar akan mendapat nilai lebih tinggi, sedangkan polarisasi yang berlawanan berarti kuartil yang lebih kecil akan mendapat nilai yang lebih tinggi.

Khusus untuk variabel rasio realisasi belanja APBD terhadap pagu belanja APBD, perhitungan yang digunakan adalah angka mutlak dari 100 persen - rasio variabel. Hal ini disebabkan penilaian belanja yang baik adalah yang sesuai perencanaan atau pagu, sehingga semakin besar belanja yang kurang dari, atau lebih dari, perencanaan atau pagu dimaksud, akan dinilai semakin kecil.

Tabel 2 Variabel kinerja kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah

No	Variabel	Polarisasi	Kode
1	Rasio realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap realisasi total pendapatan APBD	Searah	V1
2	Rasio realisasi pendapatan APBD terhadap target yang direncanakan	Searah	V2
3	Rasio realisasi pendapatan APBD dan penerimaan pembiayaan terhadap realisasi total belanja APBD dan pengeluaran pembiayaan	Searah	V3
4	Rasio realisasi pajak dan retribusi daerah terhadap realisasi total pendapatan APBD	Searah	V4
5	Rasio realisasi pajak dan retribusi daerah terhadap realisasi Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) non migas	Searah	V5
6	Rasio realisasi belanja modal terhadap realisasi total belanja APBD	Searah	V6
7	Rasio realisasi belanja pegawai terhadap realisasi total belanja APBD	Berlawanan	V7
8	Rasio realisasi belanja APBD terhadap pagu belanja APBD	Berlawanan	V8
9	Rasio realisasi ruang fiskal terhadap realisasi total pendapatan APBD	Searah	V9
10	Rasio defisit APBD terhadap total pendapatan APBD	Berlawanan	V10
11	Rasio realisasi Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) tahun sebelumnya terhadap realisasi total belanja APBD	Berlawanan	V11

Sumber : PMK 266/2015. Keterangan : V = Variabel

Perhitungan besaran Ruang Fiskal (RF) berasal dari pendapatan daerah dikurangi pendapatan yang bersifat *earmarked* (peruntukannya sudah ditentukan) dan belanja rutin (Belanja Pegawai dan Belanja Bunga). Pendapatan yang dikategorikan bersifat *earmarked* adalah : Dana Alokasi Khusus (DAK), Hibah, Dana Darurat, dan Dana Penyesuaian.

3.1.1. Formulasi Perhitungan PMK 266/2015

Formulasi perhitungan nilai kinerja kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah berdasarkan PMK 266/2015 adalah sebagai berikut :

1. Menghitung rasio tahun t dan tahun t-1 pada masing-masing variabel.
2. Menghitung perubahan rasio, yaitu rasio tahun t dikurangi rasio tahun t-1 pada masing-masing variabel.
3. Mengelompokkan nilai perubahan rasio berdasarkan klaster daerah, dalam penelitian ini kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat diasumsikan dalam satu klaster, serta membagi dalam kuartil.
4. Memberikan nilai 1-4 pada masing-masing kuartil berdasarkan polarisasi yang ditentukan untuk karakteristik variabel.
5. Menjumlahkan nilai keseluruhan variabel menjadi nilai kinerja kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah.

3.1.2. Formulasi Perhitungan Brown (1993)

Formulasi perhitungan Brown (1993) yang diterapkan pada 11 varibel kinerja kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah adalah sebagai berikut :

1. Menghitung rasio tahun t pada masing-masing variabel.
2. Mengelompokkan nilai rasio tahun t berdasarkan klaster daerah, dalam penelitian ini kabupaten/kota Provinsi Jawa Barat diasumsikan dalam satu klaster, serta membagi dalam kuartil.
3. Memberikan nilai 1-4 (disesuaikan dengan PMK 266/2015, pada Brown -1 s.d 2) pada masing - masing kuartil berdasarkan polarisasi yang ditentukan untuk karakteristik variabel.
4. Menjumlahkan nilai keseluruhan variabel menjadi nilai kinerja kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah.

3.2. Analisis Komparasi (*Wilcoxon signed rank test*)

Dalam penelitian ini, analisis komparasi dilakukan pada kelompok sampel kabupaten/kota yang diukur dengan metode PMK 266/2015 serta kelompok sampel kabupaten/kota yang diukur dengan metode Brown (1993), dengan menggunakan *Wilcoxon signed rank test*. Uji *Wilcoxon signed rank test* digunakan karena

kabupaten/kota dalam kedua kelompok tersebut adalah sama yaitu 26 kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat, sehingga merupakan dua sampel berpasangan. *Wilcoxon signed rank test* merupakan bagian dari statistik non parametrik sehingga dapat dilakukan pada data yang tidak memenuhi asumsi distribusi normal.

dengan memberikan bobot pada rasio statis dan rasio dinamis, mengalikan bobot dengan nilai masing-masing rasio dan menjumlahkannya menjadi nilai akhir. Metode kuadran dilakukan dengan meletakkan rasio statis dan rasio dinamis pada sumbu axis (koordinat X) dan sumbu ordinat (koordinat Y) sehingga membentuk 4 kuadran dan memberikan nilai pada masing-masing kuadran.

Tabel 3 Perbandingan hasil penilaian berdasarkan formulasi PMK 266/2015 dan formulasi Brown (1993) Tahun 2016

Uraian	V 1		V 2		V 3		V 4		V 5		V 6		V 7		V 8		V 9		V 10		V 11		NT	
	P	B	P	B	P	B	P	B	P	B	P	B	P	B	P	B	P	B	P	B	P	B	P	B
Kb Bandung	1	2	3	4	1	1	2	1	3	1	3	1	4	3	3	4	4	4	3	2	3	3	30	26
Kb Bandung Brt	2	1	2	3	2	2	2	2	4	2	2	1	3	3	3	4	1	2	3	3	3	4	27	27
Kb Bekasi	2	4	3	4	3	3	2	4	3	2	1	3	2	4	3	4	1	4	4	2	3	2	27	36
Kb Bogor	2	4	3	4	2	2	1	3	2	2	2	3	3	4	2	3	1	4	2	1	1	3	21	33
Kb Ciamis	1	1	2	4	2	1	2	1	3	1	3	2	3	2	4	4	1	1	4	3	4	4	29	24
Kb Cianjur	1	1	4	4	2	1	1	1	2	1	2	1	3	3	2	4	1	2	3	4	4	4	25	26
Kb Cirebon	1	1	4	4	3	2	2	1	3	1	3	1	3	1	2	4	1	1	3	4	2	4	27	24
Kb Garut	1	1	4	4	1	1	2	1	2	1	2	1	3	2	2	4	1	1	3	4	4	4	25	24
Kb Indramayu	1	1	4	4	2	1	2	1	2	1	4	3	3	3	2	3	1	2	4	4	4	4	29	27
Kb Karawang	4	4	1	1	4	3	4	4	3	1	4	3	1	1	1	1	2	3	4	2	2	3	30	26
Kb Kuningan	1	1	2	4	2	1	1	1	2	2	3	1	4	1	3	3	1	1	3	4	3	4	25	23
Kb Majalengka	1	1	4	3	2	1	1	1	3	1	2	4	3	2	2	4	1	1	3	4	4	4	26	26
Kb Purwakarta	1	2	3	1	2	1	1	2	2	1	2	2	4	3	2	4	1	2	3	4	3	4	24	26
Kb Subang	2	1	1	3	3	2	2	1	3	1	2	2	3	1	4	4	1	1	3	3	3	4	27	23
Kb Sukabumi	1	2	2	3	2	1	2	1	2	1	2	1	4	4	4	4	1	3	3	3	2	4	25	27
Kb Sumedang	1	1	3	4	2	1	1	1	2	1	3	3	4	2	3	4	2	2	3	3	4	4	28	26
Kb Tasikmalaya	1	1	1	4	2	1	1	1	2	1	1	1	3	2	4	3	1	1	3	4	2	4	21	23
Kt Bandung	2	4	3	2	1	2	2	4	2	2	3	3	3	3	2	2	1	3	1	1	1	2	21	28
Kt Banjar	1	2	2	4	2	2	1	1	2	1	3	3	4	4	4	4	3	4	2	3	3	3	27	31
Kt Bekasi	2	4	4	3	1	2	3	4	4	4	4	4	4	4	3	4	3	4	2	2	1	2	31	37
Kt Bogor	2	4	3	3	2	2	1	3	1	4	1	3	2	2	2	4	1	3	3	2	4	3	22	33
Kt Cimahi	2	2	4	3	4	3	2	2	3	1	3	1	2	1	2	3	1	2	3	2	1	2	27	22
Kt Cirebon	1	2	3	4	2	2	1	1	2	2	2	2	3	2	3	4	1	2	3	4	3	4	24	29
Kt Depok	2	4	3	4	4	4	2	4	3	4	2	4	2	3	3	3	1	4	2	1	2	1	26	36
Kt Sukabumi	1	3	4	3	2	1	2	1	2	1	3	1	3	2	2	4	1	3	3	4	1	4	24	27
Kt Tasikmalaya	1	1	1	4	2	2	2	1	3	2	3	2	4	2	4	3	2	2	3	4	1	3	26	26

Sumber : Data diolah. Keterangan : P = PMK 266, B = Brown (1993), V = Variabel, NT = Nilai Total

Hipotesis dalam penelitian ini adalah :

Ho : Tidak terdapat perbedaan yang signifikan dari hasil penilaian metode PMK 266/2015 dan metode Brown (1993).

H_1 : Terdapat perbedaan yang signifikan dari hasil penilaian metode PMK 266/2015 dan motode Brown (1993).

Dengan menggunakan selang kepercayaan 95% atau tingkat signifikan sig = 0,05, maka kesimpulan yang dapat diambil berdasarkan nilai signifikansi hasil pengolahan data adalah :

Jika nilai signifikan > 0,05, terima Ho, tolak H_1 atau tidak berbeda nyata

Jika nilai signifikasi < 0,05, tolak Ho, terima H_1 atau berbeda nyata

3.3. Metode Pembobotan dan Metode Kuadran

Dalam penelitian ini, metode pembobotan dan metode kuadran dilakukan untuk membuat desain formulasi penilaian kinerja kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan pemerintah daerah yang memasukkan unsur capaian kinerja pada tahun penilaian (rasio statis) dan pertumbuhan rasio kinerja fiskal (rasio dinamis). Metode pembobotan dilakukan

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1. Perbandingan Hasil Penilaian Berdasarkan Formulasi PMK 266/2015 dan Formulasi Brown (1993) Penilaian Tahun 2016

Perbandingan yang dilakukan terhadap hasil penilaian kinerja kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah berdasarkan formulasi PMK 266/2015 dan formulasi Brown (1993) pada 26 kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat, dilakukan dengan 2 cara, yaitu secara deskriptif dengan membandingkan secara langsung hasil penilaian kedua formulasi dimaksud dan dengan menggunakan uji *Wilcoxon signed rank test* untuk melihat signifikansi perbedaan secara statistik.

4.1.1. Analisis Deskriptif

Perbandingan hasil penilaian berdasarkan formulasi PMK 266/2015 dan formulasi Brown (1993) untuk keseluruhan variabel penilaian pada 26 kabupaten/kota Provinsi Jawa Barat tersaji dalam Tabel 3. Terdapat perbedaan peringkat 3 besar daerah dengan nilai tertinggi antara penilaian formulasi PMK 266/2015 dan formulasi Brown (1993). Untuk PMK 266/2015, peringkat 3 besar ditempati oleh : peringkat

1 Kota Bekasi dengan nilai 31, peringkat 2 Kabupaten Bandung dan Kabupaten Karawang dengan nilai 30, serta peringkat 3 diperoleh Kabupaten Ciamis dan Kabupaten Indramayu dengan nilai 29. Sedangkan berdasarkan formulasi Brown (1993) peringkat 3 besar ditempati oleh : peringkat 1 Kota Bekasi dengan nilai 37, peringkat 2 Kabupaten Bekasi dan Kota Depok dengan nilai 36, dan peringkat 3 diperoleh Kabupaten Bogor dan Kota Bogor dengan nilai 33.

Jika dilihat nilai pada masing-masing variabel sebagaimana tersaji dalam Tabel 3, terdapat 286 pasangan nilai hasil formulasi PMK 266/2015 dan Brown (1993), dari jumlah tersebut, sebanyak 67,83% pasangan mempunyai nilai yang berbeda, yang terdiri dari 45,10% berbeda dengan selisih 1 poin, dan 22,73% berbeda cukup jauh yaitu selisih 2 atau 3 poin. Dari pasangan nilai yang berbeda tersebut terdapat juga hasil penilaian yang saling berlawanan antara formulasi PMK 266/2015 dan Brown (1993). Beberapa yang dikemukakan dan dibahas disini adalah hasil penilaian yang berlawanan dari kedua formulasi dengan perbedaan nilai yang cukup jauh (selisih 2 atau 3 poin) yaitu :

1. Variabel 2 : realisasi pendapatan APBD / target pendapatan APBD
   Untuk variabel realisasi pendapatan APBD / target pendapatan APBD pada penilaian tahun 2016, formulasi PMK 266/2015 memberikan nilai terendah pada Kabupaten Tasikmalaya, dan nilai tinggi pada Kabupaten Purwakarta, sebaliknya formulasi Brown (1993) memberikan nilai tertinggi pada Kabupaten Tasikmalaya, dan nilai terendah pada Kabupaten Purwakarta. Pada kenyataannya, besaran rasio Kabupaten Tasikmalaya jauh diatas Kabupaten Purwakarta baik untuk tahun 2015 maupun 2014 (Tabel 4).

Tabel 4 Perbandingan nilai PMK 266/2015 dan Brown (1993) variabel realisasi pendapatan APBD / targetpendapatan APBD tahun 2016

Daerah	Hasil Nilai		Rasio Variabel (%)	
	P	B	2015	2014
Kab. Tasikmalaya	1	4	119,6	156,6
Kab. Purwakarta	3	1	89	96,5

Sumber : Data diolah. Ket : P = PMK, B = Brown

Rasio realisasi pendapatan APBD / target pendapatan APBD, menunjukkan seberapa besar target pendapatan yang direncanakan dapat tercapai. Dengan demikian, semakin besar nilai rasio ini akan semakin baik, hal tersebut sejalan jugadengan arah polarisasi yang telah ditentukan dalam PMK 266/2015 untuk variabel ini, yaitu searah, maka daerah dengan nilai rasio yang lebih besar dari daerah lainnya, seharusnya mendapatkan penilaian yang lebih baik.

2. Variabel 5 : realisasi pajak dan retribusi daerah / PDRB non migas
   Untuk variabel realisasi pajak dan retribusi daerah / PDRB non migas pada penilaian tahun 2016, formulasi PMK 266/2015 memberikan nilai terendah pada Kota Bogor dan nilai tinggi pada Kota Cimahi, sebaliknya formulasi Brown (1993) memberikan nilai tertinggi pada Kota Bogor dan nilai terendah pada Kota Cimahi. Pada kenyataannya, besaran rasio Kota Bogor diatas Kota Cimahi baik untuk tahun 2015 maupun 2014 (Tabel 5).

Tabel 5 Perbandingan nilai PMK 266/2015 dan Brown (1993) variabel realisasi pajak dan retribusi daerah / PDRB non migas tahun 2016

Daerah	Hasil Nilai		Rasio Variabel (%)	
	P	B	2015	2014
Kota Bogor	1	4	1,37	1,55
Kota Cimahi	3	1	0,53	0,50

Sumber : Data diolah. Ket : P = PMK, B = Brown

Rasio realisasi pajak dan retribusi daerah / PDRB non migas, menunjukkan seberapa besar pendapatan pajak dan retribusi daerah dibandingkan PDRB non migas atau perekonomian suatu daerah. Dengan demikian, semakin besar nilai rasio ini akan semakin baik, hal tersebut sejalan juga dengan arah polarisasi yang telah ditentukan dalam PMK 266/2015 untuk variabel ini, yaitu searah, maka daerah dengan nilai rasio yang lebih besar dari daerah lainnya, seharusnya mendapatkan penilaian yang lebih baik.

3. Variabel 6 : realisasi belanja modal / realisasi belanja APBD
   Untuk variabel realisasi belanja modal / realisasi belanja APBD pada penilaian tahun 2016, formulasi PMK 266/2015 memberikan nilai terendah pada Kabupaten Bekasi dan Kota Bogor, dan nilai tinggi pada Kabupaten Bandung dan Kota Cimahi, sebaliknya formulasi Brown (1993) memberikan nilai tinggi pada Kabupaten Bekasi dan Kota Bogor, serta nilai terendah pada Kabupaten Bandung dan Kota Cimahi. Pada kenyataannya, besaran rasio Kabupaten Bekasi dan Kota Bogor jauh diatas Kabupaten Bandung dan Kota Cimahi baik untuk tahun 2015 maupun 2014 (Tabel 6).

Tabel 6 Perbandingan nilai PMK 266/2015 dan Brown (1993) variabel realisasi belanja modal / realisasi belanja APBD tahun 2016

Daerah	Hasil Nilai		Rasio Variabel (%)	
	P	B	2015	2014
Kab. Bekasi	1	3	27,67	31,06
Kota Bogor	1	3	23,66	29,32
Kab. Bandung	3	1	15,37	12,38
Kota Cimahi	3	1	16,81	14,52

Sumber : Data diolah. Ket : P = PMK, B = Brown

APBD, menunjukkan seberapa besar anggaran yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk menghasilkan aset dalam menunjang pelayanan pada masyarakat. Dengan demikian, semakin besar nilai rasio ini akan semakin baik, hal tersebut sejalan juga dengan arah polarisasi yang telah ditentukan dalam PMK 266/2015 untuk variabel ini, yaitu searah, maka daerah dengan nilai rasio

yang lebih besar dari daerah lainnya, seharusnya mendapatkan penilaian yang lebih baik.

4. Variabel 7 : realisasi belanja pegawai / realisasi belanja APBD

   Untuk variabel realisasi belanja pegawai / realisasi belanja APBD pada penilaian tahun 2016, formulasi PMK 266/2015 memberikan nilai rendah pada Kabupaten Bekasi dan nilai tertinggi pada Kabupaten Kuningan, sebaliknya formulasi Brown (1993) memberikan nilai tertinggi pada Kabupaten Bekasi dan nilai terendah pada Kabupaten Kuningan. Pada kenyataannya, besaran rasio Kabupaten Bekasi jauh dibawah Kabupaten Kuningan baik untuk tahun 2015 maupun 2014 (Tabel 7).

Tabel 7 Perbandingan nilai PMK 266/2015 dan Brown (1993) variabel realisasi belanja pegawai / realisasi belanja APBD tahun 2016

Daerah	Hasil Nilai		Rasio Variabel (%)	
	P	B	2015	2014
Kab. Bekasi	2	4	35,13	35,59
Kab. Kuningan	4	1	54,04	67,77

Sumber : Data diolah. Ket : P = PMK, B = Brown

Rasio realisasi belanja pegawai / realisasi belanja APBD, menunjukkan seberapa besar anggaran yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk membiayai belanja pegawai (gaji, tunjangan dan lainnya). Dengan demikian, semakin kecil nilai rasio ini akan semakin baik, karena lebih leluasa untuk membiayai kegiatan pemerintahan lainnya. Hal tersebut sejalan juga dengan arah polarisasi yang telah ditentukan dalam PMK 266/2015 untuk variabel ini, yaitu berlawanan, maka daerah dengan nilai rasio yang lebih kecil dari daerah lainnya, seharusnya mendapatkan penilaian yanglebih baik.

4.1.2. Uji *Wilcoxon signed rank test*

Hasil uji *Wilcoxon signed rank test* sampel berpasangan pada masing-masing variabel untuk penilaian tahun 2016 adalah sebagaimana terlihat dalam Tabel 8.

Tabel 8 Uji *Wilcoxon signed rank test* penilaian tahun 2016

Pasangan nilai PMK - Brown	*Asymp. Sig (2-tailed)*
Variabel 1	0,004
Variabel 2	0,037
Variabel 3	0,003
Variabel 4	0,450
Variabel 5	0,002
Variabel 6	0,272
Variabel 7	0,013
Variabel 8	0,001
Variabel 9	0,000
Variabel 10	0,860
Variabel 11	0,003

Sumber : Data diolah

Dengan menggunakan selang kepercayaan 95% atau tingkat signifikan sig = 0,05, terdapat 3 variabel yang tidak berbeda signifikan (nilai signifikansi di atas 0,05). Variabel-variabel yang tidak berbeda signifikan tersebut adalah :

1. Variabel 4 : realisasi pajak dan retribusi daerah / realisasi pendapatan APBD
2. Variabel 6 : realisasi belanja modal / realisasi belanja APBD
3. Variabel 10 : defisit APBD / target pendapatan APBD

Sedangkan untuk 8 variabel lainnya hasil uji *Wilcoxon signed rank test* menunjukkan nilai signifikansi di bawah 0,05, ini berarti 72,73% dari penilaian formulasi PMK 266/2015 dan formulasi Brown (1993) pada keseluruhan variabel penilaian tahun 2016 berbeda signifikan.

4.2. Desain Formulasi Penilaian Kinerja Kesehatan Fiskal dan Pengelolaan Keuangan Daerah

Dalam Pasal 20 PMK 266/PMK.07/2015 tentang Pemeringkatan Kesehatan Fiskal dan Pengelolaan Keuangan Daerah dijelaskan bahwa hasil pemeringkatan kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah dapat memberikan gambaran kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah dari suatu pemerintah daerah dan sebagai bahan pertimbangan dalam meningkatkan kapasitas pemerintah daerah. Untuk memenuhi hal tersebut perlu dilakukan penyempurnaan formulasi perhitungan yang digunakan saat ini, karena sebagaimana pembahasan sebelumnya, hasil penilaian PMK 266/2015 tidak menggambarkan kondisi keuangan daerah yang sebenarnya.

Penyempurnaan formulasi perhitungan yang dirumuskan dalam penelitian ini adalah dengan menggabungkan formulasi Brown (1993) (rasio statis pada tahun t) atau dapat juga disebut nilai statis dengan formulasi PMK 266/2015 (pertumbuhan rasio, rasio tahun t dikurangi rasio tahun t-1) atau dapat disebut nilai dinamis. Dengan penggabungan kedua formulasi tersebut, maka formulasi baru hasil penggabungan sudah memenuhi unsur perhitungan rasio pada tahun t sebagai gambaran kondisi keuangan yang sesungguhnya, dan perhitungan pertumbuhan rasio sebagai penghargaan kepada daerah yang memiliki pertumbuhan rasio yang baik. Desain penggabungan formulasi dirumuskan dalam 2 metode, yaitu metode pembobotan dan metode kuadran.

Dengan demikian, langkah-langkah penilaian kinerja kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah adalah :

1. Menghitung Nilai Statis Kinerja Fiskal (Brown 1993), dilakukan dengan :
   a. Menghitung rasio untuk tahun penilaian (tahun t) pada masing-masing variabel.
   b. Mengelompokkan nilai rasio variabel berdasarkan klaster daerah.
   c. Membagi nilai rasio variabel dalam kuartil.
   d. Memberikan nilai 1-4 pada masing - masing kuartil berdasarkan polarisasi yang ditentukan untuk karakteristik variabel. Untuk polarisasi searah : kuartil 1 berniai 1,

kuartil 2 bernilai 2, kuartil 3 bernilai 3 dan kuartil 4 bernilai 4. Sedangkan untuk polarisasi berlawanan : kuartil 1 bernilai 4, kuartil 2 bernilai 3, kuartil 3 bernilai 2 dan kuartil 4 bernilai 1.

e. Menjumlahkan nilai keseluruhan variabel menjadi nilai statis kinerja fiskal.

2. Menghitung Nilai Dinamis Kinerja Fiskal (PMK 266/2015), dilakukan dengan :
   a. Menghitung rasio untuk 2 tahun terakhir (tahun t dan tahun t-1) pada masing-masing variabel.
   b. Menghitung perubahan rasio, yaitu rasio tahun t dikurangi rasio tahun t-1 pada masing-masing variabel.
   c. Mengelompokkan nilai perubahan rasio berdasarkan klaster daerah.
   d. Membagi nilai perubahan rasio variabel dalam kuartil.
   e. Memberikan nilai 1-4 pada masing-masing kuartil berdasarkan polarisasi yang ditentukan untuk karakteristik variabel. Untuk polarisasi searah : kuartil 1 berniai 1, kuartil 2 bernilai 2, kuartil 3 bernilai 3 dan kuartil 4 bernilai 4. Sedangkan untuk polarisasi berlawanan : kuartil 1 bernilai 4, kuartil 2 bernilai 3, kuartil 3 bernilai 2 dan kuartil 4 bernilai 1.
   f. Menjumlahkan nilai keseluruhan variabel menjadi nilai dinamis kinerja fiskal.
3. Menghitung Nilai Akhir, yaitu menggabungkan nilai statis dan dinamis kinerja fiskal dengan metode pembobotan ataupun metode kuadran.

4.2.1. Metode Pembobotan

Dalam metode ini, nilai statis dan dinamis dari kinerja fiskal dan pengelolaan keuangan daerah akan diberikan bobot untuk menghasilkan satu angka penilaian. Untuk penentuan bobot, digunakan metode yang paling sederhana yaitu metode ranking dengan pendekatan jumlah rangking. Rangking 1 diberi bobot yang lebih besar dari rangking 2, sehingga rangking 1 memiliki bobot 2 dan rangking 2 memiliki bobot 1, selanjutnya bobot normal adalah bobot masing-masing parameter dibagi dengan jumlah bobot yaitu 3. Nilai statis ditetapkan sebagai rangking 1 dengan pertimbangan bahwa nilai statis lebih menggambarkan kondisi kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah yang sebenarnya, sehingga mempunyai bobot yang lebih besar (Tabel 9).

Tabel 9 Bobot nilai statis dan dinamis

Parameter	Rangking	Bobot	Bobot Normal	
			Perhitungan	Pembulatan
Statis	1	2	0,66	0,7
Dinamis	2	1	0,33	0,3

Penilaian kinerja kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah berdasarkan metode pembobotan adalah menjumlahkan nilai statis dan dinamis yang telah dikoreksi dengan masing-masing bobot yang ditentukan. Dapat dituliskan dengan rumus :

Nilai Variabel = (nilai Statis x 0,7) + (nilai Dinamis x 0,3)

Contoh perhitungan penilaian kinerja kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah pada Kota Bogor Tahun 2016 disajikan dalam Tabel 10.

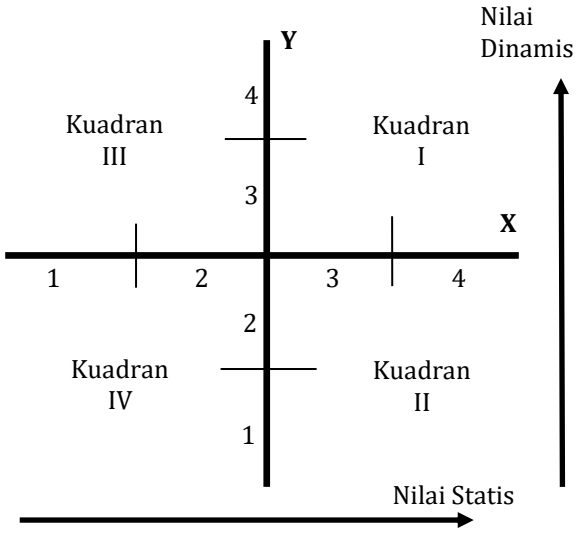
Tabel 10 Ilustrasi perhitungan nilai Kota Bogor 2016 formulasi gabungan dengan metode bobot

Kota Bogor Tahun 2016	S	D	Bobot		Hitung		Nilai Akhir
			S	D	S	D	
Variabel 1	4	2	0,7	0,3	2,8	0,6	3,4
Variabel 2	3	3	0,7	0,3	2,1	0,9	3
Variabel 3	2	2	0,7	0,3	1,4	0,6	2
Variabel 4	3	1	0,7	0,3	2,1	0,3	2,4
Variabel 5	4	1	0,7	0,3	2,8	0,3	3,1
Variabel 6	3	1	0,7	0,3	2,1	0,3	2,4
Variabel 7	2	2	0,7	0,3	1,4	0,6	2
Variabel 8	4	2	0,7	0,3	2,8	0,6	3,4
Variabel 9	3	1	0,7	0,3	2,1	0,3	2,4
Variabel 10	2	3	0,7	0,3	1,4	0,9	2,3
Variabel 11	3	4	0,7	0,3	2,1	1,2	3,3
Jumlah	33	22					29,7

Ket : S = Statis, D = Dinamis

4.2.2. Metode Kuadran

Dalam metode ini, penilaian dilakukan dengan menggabungkan nilai statis dan dinamis pada kuadran tertentu. Pembentukan kuadran dilakukan dengan meletakkan nilai statis pada sumbu X (absis) dan nilai dinamis pada sumbu Y (ordinat) seperti terlihat pada Gambar 2.



Gambar 2 Pembagian kuadran

Penetapan kombinasi nilai Brown (1993) dan PMK 266/2015 pada kuadran dan nilai masing-masing kuadran terdapat dalam Tabel 11.

Metode kuadran yang diajukan memberikan keutamaan pada nilai statis, berupa kombinasi nilai statis yang tinggi (3-4) dengan nilai dinamis yang rendah (1-2) pada kuadran 2, sedangkan kombinasi nilai statis yang rendah (1-2) dengan nilai dinamis yang tinggi (3-4) pada kuadran 3. Hal tersebut dilakukan dengan pertimbangan bahwa nilai statis lebih menggambarkan kondisi fiskal yang sebenarnya dan

lebih dibutuhkan informasinya, dibandingkan nilai dinamis.

Tabel 11 Penilaian kuadran berdasarkan nilai statis dan dinamis

Pembagian	Hasil Penilaian		Kombinasi S-D	Nilai
	S	D		
Kuadran I	3 / 4	3 / 4	3-3, 3-4, 4-3, 4-4	4
Kuadran II	3 / 4	1 / 2	3-1, 3-2, 4-1, 4-2	3
Kuadran III	1 / 2	3 / 4	1-3, 1-4, 2-3, 2-4	2
Kuadran IV	1 / 2	1 / 2	1-1, 1-2, 2-1, 2-2	1

Ket : S = Nilai Statis, D = Nilai Dinamis

Ilustrasi perhitungan nilai total masing-masing variabel berdasarkan formulasi gabungan dengan metode kuadran disajikan dalam Tabel 12.

Tabel 12 Ilustrasi perhitungan nilai formulasi gabungan dengan metode kuadran

Kota Bogor Tahun 2016	S	D	Kombinasi S-D	Kuadran	Nilai Akhir
Variabel 1	4	2	4-2	2	3
Variabel 2	3	3	3-3	1	4
Variabel 3	2	2	2-2	4	1
Variabel 4	3	1	3-1	2	3
Variabel 5	4	1	4-1	2	3
Variabel 6	3	1	3-1	2	3
Variabel 7	2	2	2-2	4	1
Variabel 8	4	2	4-2	2	3
Variabel 9	3	1	3-1	2	3
Variabel 10	2	3	2-3	3	2
Variabel 11	3	4	3-4	1	4
Jumlah	33	22			30

Ket : S = Nilai Statis, D = Nilai Dinamis

5. KESIMPULAN

Penilaian kinerja kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah yang dihasilkan dari formulasi PMK 266/2015 tidak menggambarkan kondisi kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah yang sebenarnya. Formulasi PMK 266/2015 yang hanya memperhitungkan perubahan rasio yang dicapai, dapat memberikan informasi ataupun persepsi yang salah terhadap kondisi kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah. Daerah yang dinilai baik berdasarkan formulasi PMK 266/2015, tidak otomatis menunjukkan kondisi kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan pada daerah tersebut juga baik, bahkan dalam beberapa kasus yang ditemukan dalam penelitian ini, pada kenyataannya daerah tersebut mempunyai kondisi kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan dengan rasio yang jauh dibawah kondisi daerah lain yang mendapat nilai rendah dalam formulasi PMK 266/2015.

Penilaian kinerja kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah yang dihasilkan dari formulasi PMK 266/2015 tidak memberikan keadilan kepada daerah-daerah yang justru kondisi kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangannya tergolong baik jika dibandingkan dengan daerah lainnya. Formulasi PMK 266/2015 yang hanya mempertimbangkan pertumbuhan rasio lebih menguntungkan daerah-daerah yang kondisi kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerahnya masih rendah, karena akan lebih mudah untuk mendapatkan pertumbuhan rasio yang tinggi.

Perlunya dilakukan penyempurnaan terhadap tata cara ataupun formulasi perhitungan variabel kinerja kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah dengan memasukkan unsur perhitungan rasio statis dengan bobot yang lebih besar dari pertumbuhan rasio (dinamis). Perhitungan nilai akhir kinerja fiskal dengan penggabungan unsur rasio statis dan dinamis dapat dilakukan dengan metode pembobotan ataupun metode kuadran.

6. IMPLIKASI DAN KETERBATASAN

6.1. Implikasi Penelitian

Berdasarkan hasil pembahasan yang telah dikemukakan sebelumnya, penelitian ini memberikan implikasi kebijakan berupa evaluasi terhadap kebijakan publik yang telah ditetapkan. Ramdhani dan Ramdhani (2017) menyatakan dimensi-dimensi yang dapat digunakan dalam mengevaluasi pelaksanaan kebijakan publik adalah : konsistensi, transparansi, akuntabilitas, keadilan, efektifitas dan efisiensi. Sejalan dengan hal tersebut, dalam penelitian ini digunakan dasar dimensi konsistensi dan keadilan. Konsistensi dimaksudkan bahwa hasil formulasi penilaian kinerja kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah harus dapat menggambarkan kondisi fiskal dan pengelolaan keuangan daerah yang sebenarnya. Keadilan dimaksudkan bahwa formulasi penilaian memberikan rasa keadilan bagi daerah yang karena kondisi fiskal dan pengelolaan keuangan daerahnya sudah baik sehingga sulit mendapatkan rasio pertumbuhan yang tinggi.

Adapun implikasi kebijakan berdasarkan hasil penelitian ini adalah :

1. Perlunya dilakukan penyempurnaan/revisi terhadap PMK 266/2015 tentang Pemeringkatan Kesehatan Fiskal dan Pengelolaan Keuangan Daerah yang mengatur tentang tata cara penilaian kinerja fiskal dan pengelolaan keuangan daerah dengan memasukkan unsur capaian rasio pada tahun penilaian (rasio statis) sebagai salah satu faktor yang dinilai selain faktor pertumbuhan rasio. Capaian rasio pada tahun penilaian (rasio statis) mempunyai bobot nilai yang lebih tinggi dibandingkan pertumbuhan rasio, dengan tujuan hasil penilaian akan lebih mencerminkan kondisi fiskal yang sebenarnya.
2. Setelah dilakukan penyempurnaan terhadap formulasi penilaian kinerja fiskal dan pengelolaan keuangan daerah dan ditetapkan dalam peraturan yang baru, maka perlu dilakukan sosialisasi kepada pemerintah daerah tentang perubahan dimaksud. Sosialisasi juga dimaksudkan agar pemerintah daerah lebih termotivasi untuk meningkatkan kinerja kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerahnya.
3. Bagi daerah-daerah dengan kondisi fiskal yang baik namun sulit mendapatkan angka pertumbuhan rasio yang tinggi, yang berakibat sulitnya mendapatkan Dana Insentif Daerah (DID) sebagai

reward yang diberikan, dengan formulasi perhitungan yang baru akan mendapatkan peluang yang lebih besar untuk memperoleh DID sebagai tambahan pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

4. Bagi daerah-daerah dengan kondisi fiskal yang berada dalam kelompok yang rendah masih dimungkinkan mendapatkan nilai kinerja kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah yang baik jika mempunyai pertumbuhan rasio yang cukup tinggi.
5. Perhitungan kinerja kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah menjadi acuan yang lebih jelas dan terpercaya bagi pemerintah daerah dalam melakukan *benchmarking* kinerja fiskal pada tingkat regional maupun nasional.
6. Hasil pemeringkatan kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah dapat lebih bermanfaat bagi pengguna informasi baik pemerintah daerah itu sendiri dalam mengevaluasi kinerja aparatnya, pihak legislatif dalam melaksanakan fungsi pengawasan pada pemerintah, maupun masyarakat secara umum dalam menilai akuntabilitas pemerintah.

6.2. Keterbatasan Penelitian dan Saran Penelitian Selanjutnya

Penelitian ini memiliki keterbatasan yaitu hanya menggunakan sampel 26 kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat. Nilai kinerja kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah pada kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat yang terdapat dalam penelitian ini didasarkan pada perbandingan dalam 26 kabupaten/kota dimaksud, sehingga nilai tersebut akan berbeda jika dihitung dalam skala nasional seluruh kabupaten/kota di Indonesia.Hal tersebut dikarenakan jumlah kabupaten/kota dan nilai variabel kinerjanya akan mempengaruhi batasan pada masing-masing kuartil yang pada akhirnya akan mempengaruhi perolehan nilai total masing-masing kabupaten/kota.

Saran untuk penelitian selanjutnya adalah, dapat melakukan review terhadap 11 variabel indikator kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah yang digunakan dalam PMK 266/2015 disesuaikan dengan kondisi terkini dan kebutuhan pemangku kepentingan,penerapan klaster daerah, serta pengembangan model formulasi perhitungan dengan metode lainnya, sehingga diperoleh model perhitungan yang dapat menggambarkan kondisikeuangan daerah yang sesungguhnya dan berguna bagi para pemangku kepentingan.

DAFTAR PUSTAKA

Bahl, R., 2008. The Pillars of Fiscal Decentralization [working papers]. CAF.

Bird, RM., 2014. Reflection on Measuring Urban Fiscal Health. *Municipal Finance Journal* Volume 35 No.3 p 47-78.

Brown, KW., 1993. The 10-Point Test of Financial Condition : Toward an Easy- to-Use Assessment Tool for Smaller Cities. *Government Finance Review* Volume 9 No.6 p 21-26.

Darmawan, A., 2014. Politik Hukum Penguatan Desentralisasi Fiskal dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Daerah. *Jurnal Ilmu Hukum* Volume 8 No.1 p 114-138.

Gruening, G., 2001. Original and Theoretical Basis of New Public Management. *International Public Management Journal* Volume 4 No.1 p 1-25.

Huang, CJ., dan Ho, YH., 2013. Analyzing The Fiscal Health of Local Goverments in Taiwan : Evidence from Quantile Analysis. *International Journal of Social, Behavioral, Educational, Economic, Bussiness and Industrial Engineering* Volume 7 No.7 p 2068-2072.

Kioko, SN., 2013. Reporting on The Financial Condition of The States : 2002-2010. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management* Volume 25 No.1 p 165-198.

Kloha, P., Weissert, CS., dan Kleine, R., 2005. Developing and Testing a Composite Model to Predict Local Fiscal Distress. *Public Administration Review* Volume 65 No.3 p 313-323.

Maher, CS. dan Nollenberger, K., 2009. Revisiting Kenneth Brown's 10-Point Test. *Government Finance Review*Volume25 No.5 p 61-66.

Natrini, ND., dan Ritonga, IT., 2017. Design and Analysis of Financial Condition Local Goverment Java and Bali (2013-2014). *SHS Web of Conference*Volume 34 p 1-9.

Ramdhani, A., dan Ramdhani, MA., 2017. Konsep Umum Pelaksanaan Kebijakan Publik. *Jurnal Publik*Volume 11 No.1 p 1-12.

Ritonga, IT., 2014. Developing a Measure of Local Governments Financial Condition. *Journal of Indonesian Economy and Business*Volume 29 No.2 p 142-164.

Ritonga, IT., Clark, C., dan Wickremasinghe, G., 2012. Assessing Financial Condition of Local Government in Indonesia : an Exploration. *Journal of Public and Municipal Finance*Volume 1 No.2 p 37-49.

Rivenbark, WC., Roenigk, DJ., dan Allison, GS., 2010. Conceptualizing Financial Condition in Local Government. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*Volume 22 No.2 p 149-177.

Sari, R., 2014. Dampak Kebijakan Desentralisasi Fiskal pada Daerah Tertinggal di Indonesia. *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik* Volume 5 No.1 p 79-97.

Sasana, H., 2009. Peran Desentralisasi Fiskal Terhadap Kinerja Ekonomi di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah. *Jurnal Ekonomi Pembangunan* Volume 10 No.1 p 103-124.

Suryani., Basri, H., dan Faisal., 2016. Analisis Kondisi Keuangan Daerah Kabupaten/Kota di Aceh dan di Sumatera Utara. *Jurnal Bisnis dan Ekonomi* Volume 23 No.1 p 63-71.

Trussel, JM., dan Patrick, PA., 2009. A Predictive Model of Fiscal Distress in Local Goverments. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*Volume 21 No.4 p 578-616.

Zafra-Gomes, JL., Lopez-Hernandez, AM., dan Hernandez-Bastida, A., 2009. Developing a Model to Measure Financial Condition in Local Government. *The American Review of Public Administration* Volume 39 No.4 p 425-449.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 266/PMK.07/2015 tentang Pemeringkatan Kesehatan Fiskal dan Pengelolaan Keuangan Daerah. Jakarta (ID): Kemenkeu.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Jakarta (ID): Sekretariat Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Jakarta (ID): Sekretariat Negara.