

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam perkembangan peraturan UU No. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia mulai dijalankan, lalu hal tersebut diperbaharui dengan UU No. 23 tahun 2014 dan UU No. 33 tahun 2004. Penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia pada saat ini mengacu pada UU No. 23 tahun 2014 dan UU No. 33 tahun 2004. Kebijakan yang ditetapkan tersebut bertujuan agar pemerintah daerah dapat mengelola sumber daya yang dimilikinya dan juga bisa melakukan tata kelola pemerintah yang baik, bisa menggali potensi di daerah sendiri tanpa campur tangan pemerintah pusat sehingga akan berdampak pada pelayanan kepada masyarakat. Sistem pengelolaan keuangan daerah memiliki peran penting pada kemajuan suatu daerah. Berkembang atau tidaknya suatu daerah akan tergantung pada bagaimana daerah tersebut melakukan cara mengelola keuangan. (Witono et al., 2021)

Menurut Sari et al., (2021) untuk menilai keberhasilan sebuah organisasi publik pada periode tertentu diperlukan adanya analisis kinerja. Sistem analisis kinerja sektor publik bisa dijadikan acuan untuk melihat dan menilai berhasil atau tidaknya pemerintah daerah dalam menjalankan tugasnya. Analisis kinerja tersebut dilakukan agar bisa membantu memperbaiki kinerja di periode selanjutnya yang akan datang sebagai bahan pertimbangan untuk pengambilan keputusan dan pengalokasian sumber daya. Dan juga diharapkan dapat mewujudkan pertanggungjawaban yang lebih baik terhadap masyarakat dan alat dalam mengupayakan perbaikan dalam hal komunikasi kelembagaan.

Menurut Zulkarnain (2020) pengelolaan keuangan secara rata-rata nasional saat ini Pendapatan Asli Daerah (PAD) masih sangat terbatas dan juga ketergantungan daerah terhadap transfer ke daerah masih sangat tinggi. Ketergantungan tersebut mencapai 80,1% dan kontribusi Pendapatan Asli Daerah

hanya sekitar 12,87% berdasarkan pernyataan dari Menteri Keuangan RI, Sri Mulyani. Peranan Pendapatan Asli Daerah tentu akan sangat menentukan kinerja keuangan suatu daerah. Pada prinsipnya, semakin besar sumbangan Pendapatan Asli Daerah kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah maka hal tersebut menunjukkan semakin kecil ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat. Akan tetapi, dalam kenyataannya tidak semua daerah mampu lepas dari pemerintah pusat karena kebutuhan tiap daerah berbeda.

Oleh karena itu, pemerintah pusat tidak bisa lepas begitu saja terhadap kebijakan otonomi daerah. Pada akhirnya pemerintah pusat melakukan transfer dana berupa dana perimbangan yang ditujukan untuk keperluan pemerintah daerah. Analisis rasio keuangan sudah banyak digunakan pada perusahaan swasta, sedangkan pada lembaga publik masih terbatas penggunaannya. Untuk mengetahui tingkat kinerja pemerintah daerah yaitu dari hasil analisis dan hasil tersebut diharapkan bisa dijadikan acuan dalam upaya meningkatkan kinerja pemerintah daerah dari tahun ke tahun. Rasio-rasio keuangan daerah yang dihasilkan bisa mencerminkan kemampuan pemerintah daerah kabupaten dan kota dalam mengelola keuangan. (Zulkarnain, 2020)

Pada awal tahun 2020, merupakan masa berbagai daerah di Indonesia bahkan seluruh negara mengalami masa krisis ekonomi yang tidak diprediksi. Munculnya pandemi covid membuat banyak berbagai sektor di Indonesia yang terkena dampak akibat adanya Pandemi Covid-19 ini. Selain sektor kesehatan yang terkena imbas yang sangat besar akibat pandemi tersebut, sektor ekonomi juga sangat terdampak akibat pandemi. Keberadaan pandemi ini mengharuskan masyarakat untuk mengurangi aktivitas di luar rumah demi meminimalisir rantai penularan virus Covid-19. Menurut Wibowo (2022) operasional industri baik menengah ke atas maupun menengah kebawah menjadi terdampak dari adanya aturan pembatas aktivitas di luar. Berbeda dengan negara lain yang memberlakukan upaya *lockdown*, pemerintah Indonesia justru menerapkan kebijakan sosial *distancing* dan pembatasan sosial berskala besar (PSBB) yang mana penerapan kebijakan tersebut bertujuan agar bisa mengurangi dampak krisis ekonomi.

Berbagai usaha yang dilakukan pemerintah Indonesia terus dilakukan. Salah satunya yaitu dengan mengeluarkan beberapa peraturan salah satu diantaranya adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19. Peraturan tersebut menjadi salah satu upaya pemerintah dalam rangka refocusing anggaran pemerintah guna penanganan covid-19. Anggaran yang sebelum pandemi di alokasikan dibanyak sektor tetapi dalam aturan tersebut berbagai anggaran harus di prioritaskan dalam penanganan dampak covid-19 pada sektor kesehatan dan pemulihan ekonomi khususnya perekonomian tiap daerah yang ada di Indonesia.

Pengelolaan keuangan daerah berperan penting terhadap kemajuan suatu daerah. Berkembang atau tidaknya suatu daerah tergantung pada cara mengelola keuangan tersebut. Untuk menilai keberhasilan sebuah organisasi publik pada suatu periode tertentu perlu dilakukan analisis kinerja. Sistem pengukuran kinerja sektor publik dapat digunakan untuk melihat dan menilai pemerintah daerah berhasil atau tidaknya dalam menjalankan tugasnya (Witono et al., 2021). Akuntansi keuangan daerah di Indonesia merupakan salah satu bidang dalam akuntansi sektor publik yang mendapat perhatian besar dari berbagai pihak semenjak reformasi di tahun 1998. Hal tersebut bisa terjadi dikarenakan adanya kebijakan baru dari pemerintah Republik Indonesia yang mereformasi berbagai hal, khususnya pengelolaan keuangan daerah.

Reformasi yang dilakukan pemerintah Indonesia yaitu dengan mengubah UU No. 22 tahun 1999 menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, dan UU No 25 Tahun 1999 menjadi UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Tujuan kewenangan tersebut adalah untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, memudahkan masyarakat untuk memantau serta mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

(APBD) dan untuk menciptakan persaingan yang sehat antar daerah, serta mendorong timbulnya inovasi.

Pemerintah sebagai organisasi yang bertujuan untuk mengatur kepentingan bangsa dan negara diberi wewenang untuk meningkatkan layanan kepada masyarakat baik dimasa sekarang ataupun dimasa mendatang. Dengan diberikannya kewenangan yang seluas-luasnya kepada tiap daerah dan dibarengi dengan pemberian hak dan kewajiban untuk menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara diharapkan bisa memberikan peluang dan tantangan persaingan global. *International Monetary Fund* (IMF) pun memperingatkan tentang memburuknya prospek ekonomi global serta lonjakan inflasi dalam beberapa dekade dapat memperparah kondisi ekonomi dunia. Perekonomian dunia sebelumnya sudah terpukul akibat perang Rusia dengan Ukraina dan perlambatan Cina. Bahkan Komite Stabilitas Sektor Keuangan (KSSK), memperkirakan pertumbuhan ekonomi Indonesia dalam skenario terburuk bisa minus 0,4 persen. Semua lapisan masyarakat bahkan semua daerah di Indonesia juga bisa merasakan dampak tersebut.

Pada Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa pada penyelenggaraan pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Dan pada pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tegas menyatakan bahwa pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantu. Dari 2 penjelasan penyelenggaraan tersebut memperlihatkan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 mempunyai sistem pemberlakuan asas desentralisasi dan otonomi daerah dalam upaya memperkuat dan memberdayakan pemerintah daerah dengan cara memberikan hak dan kewajiban bagi tiap-tiap daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas

penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan kepada masyarakat dan menciptakan persaingan yang sehat antar daerah.

Dalam menjalankan otonomi daerah, pemerintah daerah dituntut untuk menjalankan roda pemerintahan yang efektif dan efisien dengan tujuan agar bisa mendorong peran serta masyarakat dalam pembangunan, serta meningkatkan pemerataan dan keadilan dengan mengembangkan seluruh potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Hal tersebut tentu berpengaruh pada kinerja dan akuntabilitas kinerja daerah. Dengan tingkat kemandirian yang besar maka akan membuat daerah tidak bergantung lagi pada dana perimbangan pemerintah pusat dan provinsi. Namun bisa saja jika kemandirian keuangan daerah tinggi maka akan membuat daerah tidak lagi mendapat dana perimbangan (Witono et al, 2021).

Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah (APBD) merupakan salah satu bagian penting bagi pemerintahan daerah dalam rangka pembiayaan dan penerapan berbagai macam proyek dan juga program yang direncanakan. Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah (APBD) terdiri atas pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah dan memiliki fungsi bagi pemerintah yaitu sebagai sarana untuk menentukan besaran jumlah pajak yang harus dibayar oleh para wajib pajak kepada pemerintah, dan juga sebagai sarana untuk mengendalikan dan mengawasi perkembangan tiap daerah pada setiap periode anggaran, sebagai bahan evaluasi dalam penyusunan anggaran pada periode berikutnya, dan lain-lain. Kemampuan mengalokasikan sumber daya yang efektif dan efisien ini membutuhkan informasi akuntansi sebagai salah satu dasar penting dalam pengambilan keputusannya. (Priono, 2018)

Salah satu aspek penting dari pemerintah daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan dan anggaran daerah. Pengelolaan keuangan daerah yang baik akan berpengaruh terhadap kemajuan suatu daerah. Diperlukan suatu laporan keuangan yang handal dan dapat dipercaya agar dapat menggambarkan sumber daya keuangan daerah yaitu dengan analisis prestasi pengelolaan sumber daya keuangan daerah itu sendiri. Analisis prestasi dalam hal ini adalah kinerja keuangan dari pemerintahan daerah itu sendiri yang dapat

didasarkan pada kemandirian dan kemampuannya untuk memperoleh, memiliki, memelihara dan memanfaatkan keterbatasan sumber-sumber ekonomis daerah untuk pemenuhan seluas-luasnya kebutuhan masyarakat di daerah. Undang-Undang No. 17 tahun 2003 menetapkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah (APBD) di susun dengan prestasi kerja yang akan dicapai. Untuk mendukung kebijakan ini perlu dibangun pendekatan kinerja (Handayani, 2017).

Menurut Priono et al., (2019) analisis kinerja ini sangat penting untuk dilakukan karena dapat menilai akuntabilitas organisasi dan manajer dalam pelayanan publik yang lebih banyak, yaitu bukan sekedar kemampuan menunjukkan bahwa uang publik tersebut telah dibelanjakan, akan tetapi meliputi kemampuan menunjukkan bahwa uang publik tersebut telah dibelanjakan secara efisien dan efektif. Salah satu bentuk analisis kinerja adalah berupa rasio keuangan yang terbentuk dari sistem laporan pertanggung jawaban daerah berupa perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Analisis kinerja pemerintah daerah mempunyai banyak tujuan, diantaranya yaitu untuk meningkatkan kinerja dan meningkatkan akuntabilitas pemerintah daerah. Akuntabilitas bukan hanya sekedar kemampuan menunjukkan bagaimana uang publik dibelanjakan, tetapi juga kemampuan yang menunjukkan bahwa uang publik telah dibelanjakan secara ekonomis, efektif dan efisien (Wibowo, 2022).

Pemerintah Daerah pada umumnya berpacu untuk menghasilkan kinerja yang baik. Hal tersebut dikarenakan Pemerintah Pusat khususnya Kementerian Dalam Negeri selalu memberi reward dan apresiasi kepada Pemerintah Daerah yang berhasil dalam kinerjanya mendukung otonomi daerah, dan juga memberikan punishment kepada Pemerintah Daerah apabila tidak dapat atau belum maksimal melaksanakan otonomi daerah. Menurut Jatmika (2021) analisis kinerja untuk kepentingan publik dapat dijadikan evaluasi dan memulihkan kinerja dengan pembandingan skema kerja dan pelaksanaannya. Selain itu dapat juga digunakan sebagai tolak ukur untuk peningkatan kinerja pemerintah daerah pada periode berikutnya. Pengukuran kinerja dapat menggunakan analisis rasio.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengamanatkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah (APBD) disusun berdasarkan anggaran berbasis prestasi kerja/kinerja (*performance budgeting*), dimana merupakan integrasi antara sistem penganggaran dengan sistem akuntabilitas kinerja. *Performance budgeting* pada dasarnya adalah sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Anggaran berbasis prestasi kerja mengutamakan pencapaian hasil kerja (output) yang dapat diukur dengan indikator kinerja tertentu dari perencanaan alokasi biaya yang telah ditetapkan (input). Kinerja tersebut harus mencerminkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, yang berarti harus berorientasi pada kepentingan publik.

Analisis kinerja keuangan untuk kepentingan publik dapat dijadikan evaluasi dan memulihkan kinerja dengan pembandingan skema kerja dan pelaksanaannya. Selain itu dapat juga digunakan sebagai tolak ukur untuk peningkatan kinerja pemerintah daerah pada periode berikutnya. Analisis kinerja dapat menggunakan analisis rasio keuangan daerah terhadap perhitungan anggaran pendapatan dan belanja daerah yang terdiri dari rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektivitas dan efisiensi pendapatan asli daerah, rasio aktivitas, *debt service coverage ratio*, dan rasio pertumbuhan. Salah satu alat yang bisa digunakan untuk mengukur kinerja keuangan Pemerintah Daerah adalah dengan menggunakan analisis rasio keuangan (Jatmika, 2021).

Penggunaan analisis rasio laporan keuangan secara luas telah banyak digunakan dan diterapkan pada perusahaan yang bersifat komersil. Sedangkan pada lembaga publik, khususnya pada pemerintah daerah penggunaan analisis rasio keuangan masih sangat terbatas. Padahal dari analisis rasio keuangan laporan keuangan pemerintah daerah dapat diketahui bagaimana kinerja pemerintah daerah yang bersangkutan dan juga dapat dijadikan sebagai acuan untuk lebih meningkatkan pendapatan daerah (Sari et al., 2021).

Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah (APBD) merupakan salah satu komponen penting untuk pemerintahan daerah dalam rangka pembiayaan dan

penerapan berbagai macam proyek serta program yang direncanakan. Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah (APBD) terdiri atas pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah dan memiliki fungsi bagi pemerintah yaitu sebagai sarana untuk menentukan besaran jumlah pajak yang harus dibayar oleh para wajib pajak kepada pemerintah, lalu sebagai sarana untuk mengontrol dan mengawasi perkembangan tiap daerah pada setiap periode anggaran, sebagai bahan evaluasi dalam penyusunan anggaran pada periode berikutnya, dan lain-lain (Handayani, 2017).

APBD memiliki sumber pendanaan pendapatan daerah yaitu berasal dari Pendapatan Asli Daerah yang meliputi PBB, pajak cukai, pajak penghasilan, dan pajak lainnya. Retribusi daerah misalnya perizinan membangun usaha, arena rekreasi, dan lahan parkir. Lalu dari Dana Perimbangan yang terdiri atas dana bagi hasil pajak serta dana bukan pajak. Lalu ada dana alokasi umum, yaitu dana yang berasal dari perolehan APBN dan dialokasikan ke daerah dalam rangka pemerataan keuangan untuk memenuhi kebutuhan daerah tersebut. Bentuk dana alokasi umum berupa block grant, yaitu pemakaiannya diserahkan seluruhnya kepada daerah. Lalu dari Pendapatan daerah lainnya yang secara sah dapat menjadi sumber pendapatan APBD adalah pendapatan hibah. (Handayani, 2017)

Aziz (2021) menjelaskan bahwa akuntansi merupakan alat untuk menghasilkan laporan keuangan. Laporan keuangan bersifat general purposive yang mana laporan keuangan dibuat sederhana dan lebih umum untuk memenuhi kebutuhan informasi semua pihak, tetapi tidak semua pembaca dapat memahami laporan keuangan dengan baik. Namun laporan keuangan saja belum dapat memberikan informasi yang spesifik dan lugas, apalagi sederhana. Untuk itulah diperlukan penelaahan lebih jauh. Salah satu penelaahan inilah yang dinamakan analisis rasio keuangan. Ketidakmampuan memahami laporan keuangan dapat dipermudah dengan memakai analisis laporan keuangan. Analisis rasio keuangan merupakan teknik yang banyak digunakan untuk menganalisis laporan keuangan.

Analisis rasio keuangan yaitu ukuran untuk mengidentifikasi ciri-ciri kinerja keuangan berdasarkan laporan realisasi anggaran yang tersedia. Ada

beberapa cara untuk menghitung kinerja keuangan daerah, yaitu diantaranya Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, Rasio Efektivitas Daerah, Rasio Desentralisasi Fiskal, dan Rasio Keserasian Belanja. Analisis ini diharapkan menjadi suatu alat ukur untuk menilai kinerja keuangan suatu pemerintah daerah dalam upaya untuk merealisasikan pendapatan daerah dan juga untuk mengukur kontribusi sumber pendapatan masing-masing daerah (Jatmika, 2021)

Pemerintah Kota Surabaya merupakan salah satu pemerintah daerah yang juga menyelenggarakan otonomi daerah yang efektif. Dalam mengelola anggarannya Pemerintah Kota Surabaya selalu memperhatikan tentang keterbukaan informasi publik dan transparansi pengelolaan anggaran. Berdasarkan penilaian dari Badan Pemeriksa Keuangan 2021, Pemerintah Kota (Pemkot) Surabaya berhasil mempertahankan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Tahun Anggaran 2020. Ini adalah opini WTP kesembilan kali yang diraih secara berturut-turut oleh Pemkot Surabaya. Bahkan nilainya tertinggi se-kabupaten atau kota di Provinsi Jawa Timur. Pemerintah daerah melaksanakan kegiatan otonomi daerah yang didukung oleh berbagai faktor yang mana yang paling utama adalah faktor keuangan. (Aziz, 2021).

Terjadinya krisis ekonomi yang dialami Pemerintah Kota Surabaya pada 2020 akibat adanya pandemi Covid-19 memang tidak bisa dikendalikan dengan cepat. Berulang kali Pemerintah Kota Surabaya melakukan refocusing pada APBD. Dana yang seharusnya dianggarkan untuk berbagai kegiatan, terpaksa sebagian besar dialihkan untuk mengatasi dampak dari virus korona. Secara garis besar, terdapat perbedaan pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Surabaya yaitu dalam periode 2018-2021, dana belanja daerah selalu lebih besar dibandingkan dana pendapatan daerahnya. Dan juga pendapatan daerah Kota Surabaya juga tidak bisa mencapai target selama 2 periode. Tentu hal tersebut perlu diperhatikan karena dengan hasil tersebut menunjukkan bahwa kinerja keuangan Kota Surabaya tidak baik.

Tabel 1. 1
Realisasi Total Belanja dan Realisasi Total Pendapatan Kota Surabaya
Tahun Anggaran 2018-2021

Tahun Anggaran	Realisasi Total Pendapatan	Realisasi Total Belanja
2018	Rp 8.175.219.120.669	Rp 8.176.929.496.299
2019	Rp 8.765.153.020.783	Rp 9.162.655.939.832
2020	Rp 7.545.416.994.176	Rp 8.032.680.988.065
2021	Rp 8.326.878.076.226	Rp 7.819.077.321.546

Sumber: Data Diolah 2022.

Berdasarkan data pada tabel tersebut didapati bahwa tahun anggaran 2020 merupakan tahun anggaran dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah terendah Kota Surabaya. Tahun anggaran 2020 merupakan masa paling sulit yang dialami semua daerah di Indonesia akibat dari pandemi Covid-19. Realisasi total pendapatan Kota Surabaya tahun 2020 juga merupakan yang paling rendah dibandingkan tahun sebelumnya dan sesudahnya. Pendapatan asli daerah (PAD) yang merupakan salah satu sumber pemasukan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Surabaya juga ikut turun. Faktor utamanya, tidak ada perputaran uang. Pendapatan warga anjlok karena pandemi dan perekonomian di Surabaya juga ikut tersendat. Terlebih lagi ketika pembatasan sosial berskala besar (PSBB) diberlakukan oleh Pemerintah Pusat, yang mana hal itu berpengaruh terhadap mobilitas perekonomian masyarakat sehari-hari.

Meskipun telah terbit Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2020 mengenai Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19 yang mengatur kebijakan pendapatan, belanja, dan pembiayaan, Pemerintah Daerah sebagai eksekutor sebisa mungkin memiliki manajemen yang jelas mengenai penggelontoran dana. Maka refocusing sebagai langkah yang dipilih. Hal ini memiliki arti setiap pemerintah daerah wajib melakukan realokasi anggaran untuk penanganan Covid-19. Alokasi dana yang digunakan menurut Ketua Dewan

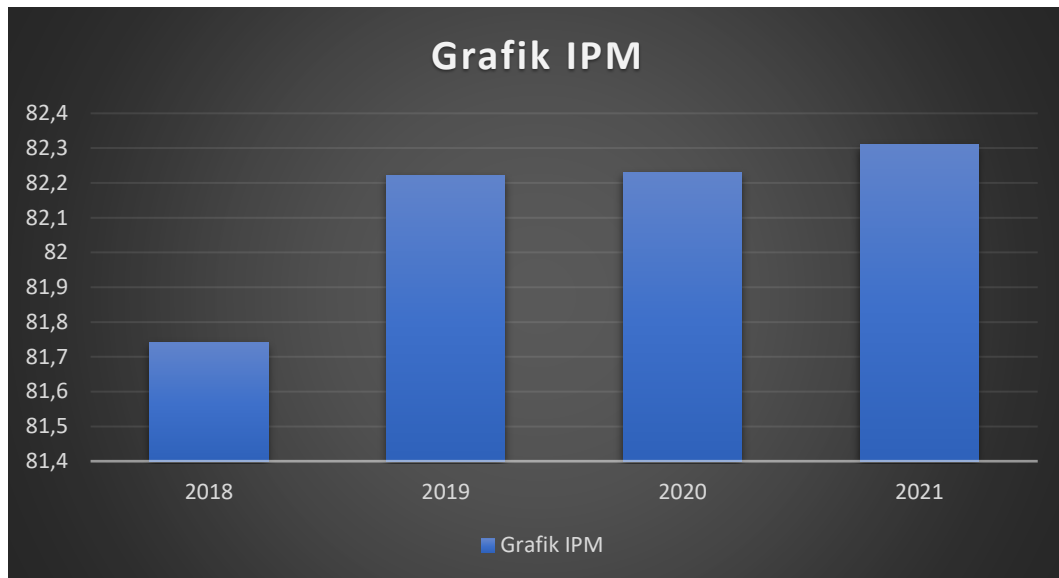
Perwakilan Rakyat Daerah Surabaya Adi Sutarwijono sebesar Rp 196 miliar. Anggaran itu bersumber dari pos belanja tidak terduga Rp 12,5 miliar dan belanja langsung Rp 184 miliar. Adapula tambahan dana Rp 160 miliar dicadangkan untuk pengadaan sembako dan pangan bagi masyarakat tidak mampu atau terdampak.

Menurut Sari et al., (2021) dengan adanya otonomi daerah, menuntut Pemerintah Daerah untuk dapat mengatur keuangan daerah otonomnya dan berusaha semaksimal mungkin untuk membiayai kebutuhan daerahnya, serta memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Sehingga Pemerintah Daerah harus berupaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dan mengatur Belanja Daerah agar sesuai dengan anggaran dan tidak sampai defisit pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) merupakan suatu ukuran yang digunakan untuk mengukur pencapaian pembangunan manusia di suatu wilayah. Meskipun tidak mengukur semua dimensi dari pembangunan manusia, namun Indeks Pembangunan Manusia dinilai mampu mengukur dimensi pokok dari pembangunan manusia. Pencapaian pembangunan manusia diukur dengan memperhatikan tiga aspek esensial, yaitu umur panjang dan hidup sehat, pengetahuan, dan standar hidup layak.

Indeks Pembangunan Manusia dengan pertumbuhan ekonomi memiliki hubungan dua arah. Artinya, indeks pembangunan manusia dapat mempengaruhi pertumbuhan ekonomi. Sebaliknya, pertumbuhan ekonomi juga dapat mempengaruhi indeks pembangunan manusia. Oleh karena itu, peningkatan capaian IPM tidak terlepas dari peningkatan setiap komponennya. Seiring dengan meningkatnya angka Indeks Pembangunan Manusia, indeks masing-masing komponen Indeks Pembangunan Manusia juga menunjukkan kenaikan dari tahun ke tahun. Berikut grafik data Indeks Pembangunan Manusia dari Badan Pusat Statistik Surabaya (<https://surabayakota.bps.go.id>) periode 2018-2021 :

Grafik 1. 1
Grafik IPM Kota Surabaya Tahun 2018-2021



Sumber : Data Diolah 2022

Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik Surabaya tahun 2021, Secara umum, pembangunan manusia Kota Surabaya terus mengalami kemajuan selama periode 2018 hingga 2021. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kota Surabaya meningkat dari 81,74 pada tahun 2018 menjadi 82,31 pada tahun 2021. Pada periode 2020-2021, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kota Surabaya tumbuh 0,08 persen atau meningkat 0,08 poin. Dengan nilai Indeks Pembangunan Manusia (IPM) tersebut, Kota Surabaya termasuk dalam kategori wilayah Indeks Pembangunan Manusia (IPM) level sangat tinggi. Sementara jika dilihat dari ranking se-provinsi Jawa Timur, IPM Kota Surabaya menempati urutan pertama dari 38 kabupaten/kota.

Dan juga saat krisis ekonomi yang terjadi pada awal tahun 2020, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Pemerintah Kota Surabaya masih tetap stabil bahkan tetap mengalami peningkatan meskipun tidak signifikan. Akan tetapi, meskipun Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Surabaya terbilang sangat baik dan stabil, tetap saja keuangan Kota Surabaya masih belum bisa stabil secara keseluruhan. Pemerintah Kota Surabaya juga masih kurang dalam melakukan penghematan pada

anggaran belanja. Beberapa penelitian terdahulu juga sudah melakukan penelitian kinerja keuangan Surabaya, akan tetapi belum ada yang menjadikan krisis ekonomi akibat pandemi Covid sebagai fenomena penelitian. Itulah yang menjadi alasan peneliti memilih Kota Surabaya sebagai objek penelitian. Maka perlu dilakukannya penelitian lebih lanjut untuk mengetahui kinerja keuangan daerah dari tingkat efektivitas, tingkat kemandirian, tingkat desentralisasi fiskal dan tingkat keserasian belanja keuangan daerah Pemerintah Kota Surabaya supaya dapat dijadikan bahan evaluasi dalam penyusunan serta pengelolaan anggaran terkait keuangan daerah Pemerintah Kota Surabaya di tahun-tahun selanjutnya.

Adapun upaya untuk mengetahui bagaimana Pemerintah Daerah dalam mengatur belanja daerahnya ialah dengan cara melihat tingkat ekonomis anggaran belanja. Tingkat ekonomis digunakan untuk melihat sejauh mana Pemerintah Daerah dalam melakukan penghematan dan menjauhi pengeluaran yang berlebihan dan tidak produktif. Menurut Kemendagri apabila tingkat ekonomis berada di bawah 60% masuk pada kategori sangat ekonomis, 80-90% masuk kategori cukup ekonomis, 90-100% termasuk kategori kurang ekonomis dan jika berada di atas 100% maka termasuk pada kategori tidak ekonomis. Untuk mengetahui tingkat ekonomis Pemerintah Kota Surabaya dalam menggunakan belanja daerahnya pada tahun anggaran 2018-2021 dapat dilihat pada Tabel 1.2 berikut:

Tabel 1. 2
Analisis Tingkat Ekonomis Kota Surabaya Tahun Anggaran 2018-2021

Tahun	Ekonomis (Belanja)		%
	Anggaran	Realisasi	
2018	Rp9.268.450.333.673,00	Rp8.176.929.496.299,00	88,22
2019	Rp9.933.509.442.785,00	Rp9.162.655.939.832,00	92,24
2020	Rp9.044.328.840.921,00	Rp8.032.680.988.065,00	88,81
2021	Rp8.981.620.825.377,00	Rp7.819.077.321.546,00	87,06

Sumber: Data Diolah 2022.

Berdasarkan Tabel 1.2 dapat diketahui bahwa pada tahun 2018-2021 tingkat ekonomis Kota Surabaya berada di rata-rata 89% sehingga masuk pada kategori cukup ekonomis dan pada tahun 2019 tingkat ekonomis Kota Surabaya berada pada 92,24% sehingga masuk pada kategori kurang ekonomis. Hal ini berarti Pemerintah Kota Surabaya masih kurang dalam melakukan penghematan pada anggaran belanja.

Dari hasil tabel 1.2 diatas, didapati bahwa dalam Analisis kinerja keuangan daerah yang baik tidak hanya berfokus pada tingkat ekonomis saja, yang dilihat dari segi hemat dan cermat dalam pengadaan alokasi sumber daya, melainkan kinerja keuangan daerah juga harus dilihat dari segi berhasil guna dalam mencapai tujuan dan sasaran yaitu dengan analisis tingkat efektivitas, lalu dari segi ketergantungan terhadap bantuan dana transfer yaitu dengan analisis tingkat kemandirian keuangan daerah, lalu dari segi tingkat kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap penerimaan daerah yaitu dengan analisis tingkat desentralisasi fiskal, serta dari segi keseimbangan dalam belanja yang dilakukan oleh pemerintah daerah yaitu pengukuran tingkat keserasian belanja.

Ditinjau dari tingkat ekonomis, Pemerintah Kota Surabaya masih kurang maksimal dalam penghematan anggaran belanja daerah, maka perlu dilakukannya penelitian lebih lanjut untuk mengetahui kinerja keuangan daerah dari tingkat efisiensi, tingkat efektivitas, tingkat kemandirian, tingkat desentralisasi fiskal dan tingkat keserasian belanja keuangan daerah Pemerintah Kota Surabaya supaya dapat dijadikan bahan evaluasi dalam penyusunan serta pengelolaan anggaran terkait keuangan daerah Pemerintah Kota Surabaya di tahun-tahun selanjutnya, serta Pemerintah Kota Surabaya diharapkan dapat melakukan pembangunan secara merata ke seluruh Kota Surabaya dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat Surabaya, agar pembangunan tidak hanya berpusat di titik tertentu, mengingat keberhasilan pada era otonomi daerah ini sangat bergantung pada bagaimana Pemerintah Daerah mengolah daerahnya, baik dari internal maupun eksternal.

Tabel 1. 3
Perbandingan Realisasi Pendapatan Daerah dengan Tingkat Anggaran
Pendapatan Daerah Kota Surabaya Tahun Anggaran 2018-2021

Tahun	Pendapatan		%
	Anggaran	Realisasi	
2018	Rp8.079.142.194.268,00	Rp8.175.219.120.669,10	101,19
2019	Rp8.733.224.623.734,00	Rp8.765.153.020.782,67	100,37
2020	Rp8.251.513.787.281,00	Rp7.545.416.994.175,97	91,44
2021	Rp8.675.008.247.134,00	Rp8.326.878.076.226,29	95,99

Sumber: Data Diolah 2022.

Berdasarkan Tabel 1.3 dapat diketahui bahwa pada tahun 2018-2021 terdapat penurunan realisasi pendapatan daerah terhadap anggaran pendapatan daerah Kota Surabaya. Pada 2020 terjadi penurunan, dimana realisasi pendapatan Kota Surabaya berada dibawah target pendapatan dan berada pada kisaran 91,44%. Hal tersebut dikarenakan adanya penurunan drastis pada Pendapatan Asli Daerah khususnya pada pendapatan pajak daerah. Pada 2019, pendapatan pajak daerah bisa mencapai kisaran Rp 4 T. Sedangkan pada 2020, pendapatan pajak daerah kota surabaya hanya sebesar Rp 3 T.

Dan juga pendapatan hasil pengelola kekayaan daerah yang dipisahkan hanya sebesar Rp 48 M saja padahal targetnya Rp 167 M. Hal ini terjadi karena adanya Pandemi Covid-19 yang melanda Indonesia. Dengan diterapkannya pembatasan sosial berskala besar (PSBB) jilid I hingga III di Surabaya, perolehan Pendapatan Asli Daerah Surabaya menjadi turun. Sebab, pajak hotel dan restoran berkurang lantaran hampir tidak ada pengunjung hotel. Restoran pun tak seramai sebelum Covid-19. Pada 2021, realisasi pendapatan Kota Surabaya mulai mengalami kenaikan kembali, yang mana berada pada kisaran 95,99% meskipun realisasi pendapatannya masih dibawah target anggaran. Pendapatan pajak daerah kota surabaya pada 2021 juga masih rendah, yaitu hanya Rp 3,6 T.

Menurut Handayani (2017) analisis kinerja keuangan ini sangat penting karena dapat dijadikan pedoman untuk perbaikan kinerja di masa yang akan datang, menunjukkan arah pencapaian target kinerja yang telah ditetapkan, memonitor dan

mengevaluasi kinerja, membantu mengungkapkan dan memecahkan masalah yang ada. Analisis kinerja keuangan untuk kepentingan publik dapat dijadikan evaluasi dan memulihkan kinerja dengan pembandingan skema kerja dan pelaksanaannya. Selain itu dapat juga digunakan sebagai tolak ukur untuk peningkatan kinerja pemerintah daerah pada periode berikutnya. Secara garis besar, terdapat perbedaan pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Surabaya yaitu dalam periode 2018-2021, dana belanja daerah selalu lebih besar dibandingkan dana pendapatan daerahnya. Dan juga pendapatan daerah Kota Surabaya juga tidak bisa mencapai target selama 2 periode. Tentu hal tersebut perlu diperhatikan karena dengan hasil tersebut menunjukkan bahwa kinerja keuangan Kota Surabaya tidak baik.

Pada tabel 1.2 dan 1.3 diatas, memang sudah menampilkan data pendapatan dan belanja daerah yang ada dilaporan realisasi anggaran Kota Surabaya periode 2018 – 2021. Akan tetapi dengan data tersebut, belum bisa diketahui tingkat keberhasilan Kota Surabaya pada berbagai aspek. Aspek yang dimaksud yaitu dari segi kinerja pemerintah Surabaya dalam memobilisasi penerimaan pendapatan asli daerah sesuai yang ditargetkan maka perlu diukur lebih lanjut dengan rasio efektivitas daerah. Lalu untuk mengetahui tingkat ketergantungan Kota Surabaya terhadap bantuan dana transfer pusat/provinsi maka perlu diukur dengan rasio kemandirian daerah. Lalu untuk mengetahui seberapa besar kontribusi pendapatan asli daerah terhadap total penerimaan daerah maka perlu diukur dengan rasio desentralisasi fiskal. Dan untuk melihat keseimbangan Kota Surabaya dalam mengalokasikan belanja daerah maka perlu diukur dengan rasio keserasian belanja daerah. Penelitian ini juga merupakan pengembangan penelitian dari Aziz (2021) yang meneliti kinerja keuangan Kota Surabaya dikarenakan penelitian tersebut hanya memakai 3 rasio keuangan saja dan belum menjadikan pandemi sebagai bahan penelitian. Itulah yang menjadi alasan penelitian ini menggunakan 4 variabel rasio keuangan.

Menurut Perwita Sari et al., (2018), dalam organisasi pemerintah untuk mengukur kinerja keuangan terdapat beberapa ukuran kinerja, antara lain derajat

desentralisasi, ketergantungan keuangan, rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektivitas, rasio efisiensi, rasio harmoni, rasio cakupan layanan utang, dan pertumbuhan. Penggunaan analisis rasio sebagai alat pelaporan keuangan sudah banyak diterapkan pada lembaga komersial, namun tidak pada lembaga publik khususnya pemerintah daerah yang masih sangat terbatas. Selain itu, penilaian keberhasilan APBD sebagai penilaian terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah lebih ditekankan pada pencapaian target, sehingga tidak memperhatikan bagaimana perubahan yang terjadi pada komposisi atau struktur APBD. Jadi, secara teori belum ada kesepakatan bulat tentang nama dan kaidah pengukuran dalam analisis rasio organisasi sektor publik khususnya APBD.

Penelitian Aziz (2021) tentang kinerja keuangan kota Surabaya periode 2015-2019 belum bisa menampilkan hasil yang lengkap dikarenakan penelitian tersebut hanya menggunakan 3 rasio keuangan saja sebagai variabel penelitian. Dan juga penelitian tersebut tidak menjelaskan secara spesifik perbedaan hasil kinerja keuangan tiap periode tersebut. Jadi, peneliti ingin melakukan pengembangan dari penelitian tersebut dengan memakai 4 rasio keuangan dan menggunakan 4 periode laporan dikarenakan pada salah satu periode tersebut kota Surabaya mengalami krisis ekonomi yang akan menjadi pembeda hasil penelitian milik peneliti dengan milik Aziz (2021). Tujuannya untuk bisa menyajikan informasi kepada masyarakat seputar hasil kinerja keuangan pemerintah Surabaya dan bisa dijadikan bahan referensi untuk evaluasi apabila kota Surabaya mengalami krisis ekonomi lagi kedepannya.

Penelitian Jatmika (2021) tentang kinerja keuangan pemerintah daerah Provinsi Papua dimasa pandemi. Penelitian tersebut menggunakan rasio kemandirian, efektivitas, desentralisasi fiskal dan keserasian belanja sebagai variabel penelitian. Hasil penelitian tersebut cukup bisa menampilkan seperti apa kinerja keuangan pemerintah Provinsi Papua pada saat sebelum dan sesudah pandemi. Oleh karena itu peneliti ingin menggunakan rasio keuangan yang sama dengan penelitian milik Jatmika akan tetapi akan menjadikan Kota Surabaya

sebagai objek penelitian agar ada penelitian analisis kinerja keuangan terbaru pada Kota Surabaya.

Penelitian Handayani (2017) melakukan penelitian menganalisis kinerja keuangan dalam pengelolaan APBD kota Surabaya tahun 2012-2015. Penelitian tersebut belum bisa memberikan informasi yang melihat kinerja keuangan itu baik atau belum dalam periode tersebut dikarenakan penelitian tersebut hanya menggunakan rasio desentralisasi, rasio kemandirian, dan rasiopertumbuhan pendapatan. Para pembaca tidak mengetahui sebaik apa Pemerintah Surabaya dalam mengelola Pendapatan Asli Daerah. Lalu juga tidak mengetahui pengelolaan anggaran belanja daerah kota Surabaya apakah baik atau belum. Oleh karena itu, penelitian milik peneliti dilakukan untuk memberikan informasi yang lebih jelas lagi dengan menambahkan rasio belanja daerah dan rasio efektivitas pendapatan asli daerah.

Dari penjabaran berbagai penelitian diatas, membuat peneliti memiliki motivasi untuk melakukan penelitian lebih lanjut untuk melakukan analisis kinerja keuangan pemerintah kota Surabaya pada periode 2018-2021 untuk bisa memberikan gambaran seperti apakah hasil kinerja keuangan pemerintah kota Surabaya pada saat kota Surabaya mengalami masa krisis ekonomi yang melanda. Jadi, hasil penelitian ini bisa dijadikan bahan referensi bagi pihak pembaca khususnya pihak pemerintah Kota Surabaya agar pada saat Kota Surabaya mengalami krisis ekonomi lagi kedepannya, pemerintah Surabaya bisa segera tanggap menentukan kebijakan yang tepat agar bisa tetap menjaga keseimbangan keuangan kota Surabaya pada saat mengalami krisis ekonomi lagi.

Berdasarkan uraian tersebut maka penulis tertarik untuk memilih judul **“Analisis Kinerja Keuangan Pada Pemerintah Daerah Kota Surabaya Periode 2018 - 2021”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang sudah dijabarkan, maka dapat disimpulkan bahwa rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “ Bagaimanakah Tingkat Kinerja Keuangan Pada Pemerintah Kota Surabaya Periode 2018 - 2021? ”.

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian dari penyusunan tugas akhir ini yaitu untuk mengetahui Tingkat Kinerja Keuangan Pada Pemerintah Kota Surabaya Periode 2018 - 2021.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Diharapkan penelitian ini dapat menambah ilmu pengetahuan dan juga dapat mengembangkan wawasan khususnya pada bidang kinerja keuangan melalui analisis rasio keuangan.

2. Manfaat Praktis

Diharapkan penelitian ini dapat menjadi rekomendasi Pemerintah Kota Surabaya dalam menerapkan kinerja keuangan yang lebih efisien dan efektif kedepannya.