

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Otonomi daerah, pemerintah daerah telah berperan aktif dalam mengatur daerahnya. Penerapan undang-undang ini membagi urusan pemerintah antara pusat dan daerah, termasuk administrasi keuangan daerah secara mendasar. Selanjutnya pelaksanaan otonomi daerah diperbaharui dan diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Otonomi Daerah. Undang-undang tersebut menyatakan “bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Dengan adanya perubahan paradigma dari pemerintah sentralistis menjadi desentralistis sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Otonomi Daerah menjadikan kinerja pemerintah daerah sangat disorot oleh publik dan tanggung jawabnya semakin besar. Lembaga publik mendapat tuntutan dari masyarakat untuk mengelola keuangan daerah secara akuntabilitas, transparan dan bertanggungjawab. Desentralisasi dari pusat ke daerah pada dasarnya merupakan upaya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas sumber daya keuangan. Dengan begitu, diharapkan setiap daerah mampu mengoptimalkan kinerja dan akuntabilitas perangkat kerja daerahnya serta menjamin bahwa pengalokasian dana dapat dijalankan dengan baik dan dapat dipertanggungjawabkan (Mardiasmo, 2021:14).

Kebijakan pemberian otonomi daerah dan desentralisasi yang luas, nyata, dan bertanggungjawab kepada daerah merupakan langkah strategis dalam dua hal. Pertama, otonomi daerah dan desentralisasi merupakan jawaban atas permasalahan lokal bangsa Indonesia berupa kemiskinan, ketidakmerataan pembangunan, dan rendahnya kualitas hidup masyarakat. Kedua, otonomi daerah dan desentralisasi merupakan langkah strategis bangsa Indonesia untuk menyongsong era globalisasi ekonomi dengan memperkuat basis perekonomian daerah (Mardiasmo, 2021:73).

Akuntabilitas merupakan serangkaian kegiatan dan hasil akhir kegiatan yang harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat dalam rangka mendorong

fungsi transparansi sebagai salah satu sistem yang dapat menghindari berbagai penyimpangan seperti tindakan praktek korupsi di suatu lembaga pemerintahan (Sudrajat, 2021). Akuntabilitas merupakan bentuk pertanggungjawaban lembaga-lembaga publik untuk mengelola keuangan daerah sebaik mungkin. Transparansi merupakan keterbukaan pemerintah daerah dalam membuat kebijakan keuangan sehingga dapat diawasi oleh DPRD dan peran serta masyarakat.

Otonomi daerah memberikan kesempatan pemerintah daerah untuk mengembangkan dan memaksimalkan potensi yang ada di daerahnya untuk kepentingan daerah itu sendiri. Tujuan diberlakukannya otonomi daerah ini agar kesejahteraan masyarakat serta kualitas daya saing dapat meningkat. Otonomi daerah dilaksanakan oleh pemerintah daerah lantaran pemerintah lebih tahu potensi yang ada di daerahnya sehingga seluruh pembangunan daerah dapat terlaksana dengan cepat, efektif, dan efisien (Sari & Yousida, 2019).

Adanya otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan kinerja keuangan daerah sehingga pembangunan daerah dapat berjalan lebih baik. Desentralisasi pemerintah daerah kabupaten dan kota menunjukkan kemampuan daerah dalam pengelolaan terhadap daerahnya masing-masing dalam meningkatkan kinerja mereka. Desentralisasi fiskal akan memberikan kewenangan yang lebih besar dalam pengelolaan daerah sedangkan disisi lain akan memunculkan persoalan baru terkait kesiapan fiskal pemerintah daerah yang berbeda-beda (Sudrajat, 2021).

Otonomi daerah merupakan suatu kesempatan bagi masyarakat turut serta dalam pembangunan daerah untuk mencapai kesejahteraan bersama. Otonomi daerah memberikan ruang bagi daerah untuk menyusun kebijakan pembangunan daerah yang lebih baik agar kesejahteraan masyarakat dapat dicapai. Dengan dijalankannya otonomi daerah, diharapkan roda pemerintahan dapat berjalan secara efektif dan efisien sehingga mendorong masyarakat untuk menggali potensi-potensi dari tiap daerah (Maulina & Rhea, 2019).

Lembaga pemerintahan merupakan organisasi yang diberi tugas untuk mengatur kepentingan bangsa dan negara. Sebagai organisasi nirlaba, lembaga pemerintahan memiliki tujuan untuk menyediakan layanan yang memadai kepada

masyarakat dan kemampuan meningkatkan layanan tersebut di masa yang akan datang (Hartoyo & Arsad, 2021).

Keberhasilan organisasi sektor publik tidak dapat diukur semata-mata dalam bentuk uang. Oleh karena itu, keberhasilan organisasi sektor publik juga harus diukur dari kinerjanya dengan pelaporan. Pengukuran kinerja merupakan salah satu alat yang digunakan untuk mendorong terciptanya akuntabilitas publik dengan menggambarkan seberapa besar kinerja yang telah dicapai serta gambaran terkini yang penting dan informasi penting dalam setiap tahapan perjalanan organisasi sektor publik untuk mencapai visi dan misinya. Pengukuran kinerja juga bermanfaat untuk para pengambil keputusan dalam melakukan pengawasan, memperbaiki kinerja dan berfokus pada tujuan organisasi untuk memenuhi tuntutan akuntabilitas publik (Sari & Yousida, 2019).

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Otonomi Daerah, Pemerintah Kota Madiun memiliki keleluasaan wewenang dalam menjalankan roda pemerintahannya, namun disisi lain pemerintah daerah tersebut memiliki tugas dan tanggung jawab untuk lebih mandiri dalam mengelola dan meningkatkan kinerja keuangan pemerintahannya yang pada akhirnya akan dipertanggungjawabkan baik kepada pemerintah pusat maupun masyarakat di daerah otonom tersebut.

Tabel 1.1
Laporan Realisasi Anggaran Kota Madiun Tahun 2018-2021

Tahun	Pendapatan Daerah	Total Belanja Daerah	Surplus/(Defisit)
2018	1.007.446.240.137,64	1.036.658.830.595,88	(29.212.590.458,24)
2019	1.094.367.497.996,59	1.148.496.711.144,00	(54.129.213.117,41)
2020	1.059.913.793.139,59	1.014.631.224.152,20	45.282.568.987,39
2021	1.100.682.829.130,86	1.073.679.343.613,92	27.003.485.516,94

Sumber: Data Diolah (2022)

Berdasarkan tabel diatas terlihat tren APBD Pemerintah Kota Madiun pada tahun 2018 sampai dengan tahun 2021 terkecuali tahun 2020 mengalami pertumbuhan pada pendapatan daerah. Tahun 2018 pendapatan daerah tumbuh

5,20% dibanding tahun sebelumnya. Tahun 2019 pendapatan daerah tumbuh 8,63% dibanding tahun sebelumnya disebabkan oleh meningkatnya PAD. Meskipun pendapatan tahun 2020 menurun jika dibandingkan tahun sebelumnya yaitu sebesar Rp. 34.453.704.857 atau -3,15% dibandingkan tahun sebelumnya yang disebabkan menurunnya perimaan dari PAD. Namun mengalami peningkatan di tahun 2021 sebesar Rp. 40.769.035.997,27 atau mengalami pertumbuhan 3,87% yang disebabkan oleh meningkatnya PAD.

Selain itu, jika dilihat kembali pada tahun 2018 dan 2019 mengalami defisit anggaran pemerintah daerah. Hal tersebut dikarenakan pendapatan lebih kecil dibandingkan dengan pengeluaran. Dengan pendapatan yang kecil tersebut menunjukkan bahwa sumber-sumber keuangan di Pemerintah Kota Madiun belum mampu menghasilkan pendapatan bagi daerah. Pada tahun 2018 mengalami peningkatan pada pendapatan dibandingkan dengan tahun sebelumnya namun tetap mengalami defisit. Seharusnya ketika pertumbuhan pendapatan daerah semakin tinggi, maka pemerintah daerah mampu dalam meningkatkan kinerja pertumbuhan pendapatan daerah nya. Dengan adanya perubahan naik turunnya realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah, penulis berasumsi bahwa realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah akan menentukan naik turunnya kinerja keuangan pemerintah daerah.

Terdapat beberapa hal yang mengakibatkan belum optimalnya pelaksanaan otonomi daerah di Kota Madiun. Luasnya daerah dan potensi yang bagus di Kota Madiun mengharapkan adanya pelaksanaan otonomi yang optimal. Akan tetapi, pada pelaksanaannya belum dapat sepenuhnya berjalan optimal. Hal ini terlihat dari besarnya penerimaan daerah yang bersumber dari dana eksternal atau dana transfer pemerintah, yang mengakibatkan rendahnya kontribusi PAD dalam penerimaan daerah. PAD yang rendah belum mampu untuk menutupi pengeluaran daerah yang berupa belanja daerah sehingga berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Jika mengacu kepada Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD), Ketidakstabilan pada Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah itu disebabkan adanya kelemahan dalam pelaksanaan program dan kegiatan dari tahun

ke tahun yang disebabkan oleh kelemahan aspek perumusan strategi dan pengawasan yang belum dilaksanakan dengan maksimal oleh Pemerintah Kota Madiun. Serta kualitas evaluasi program yang dilakukan belum mampu memperbaiki kualitas pelaksanaan maupun hasil program terutama untuk program antar Pemerintah Daerah dan kualitas evaluasi akuntabilitas kinerja internal yang dilakukan oleh Inspektorat belum mampu memicu perbaikan penerapan manajemen kinerja.

Selain itu, sejak kasus positif *Corona Virus Disease* 2019 (Covid 19) pertama kali diumumkan di Indonesia pada April 2020, pemerintah kota telah melakukan berbagai langkah yang diharapkan untuk meminimalisir penyebaran Covid-19, antara lain menghimbau kepada masyarakat untuk menjaga jarak sosial, menjaga jarak fisik, menerapkan bekerja dari rumah, Pelajar belajar dari rumah (online), menutup pusat perbelanjaan, tempat wisata dan tempat ibadah, mendirikan posko pengendalian COVID-19 di perbatasan daerah dan mengurangi kepadatan pekerja di berbagai sektor, sehingga menyebabkan terganggunya kegiatan ekonomi masyarakat sebagaimana tercantum dalam Perwal No.39 Tahun 2020 Tentang Penerapan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan Pengendalian *Corona Virus Disease* (COVID) 2019.

Laporan keuangan pemerintah daerah membantu memberikan informasi keuangan kepada pemangku kepentingan untuk pengambilan keputusan. Laporan keuangan saat ini dibuat lebih umum dan sederhana agar mudah dipahami semua pihak. Hampir semua pengguna laporan keuangan membutuhkan informasi keuangan untuk membuat keputusan (Sudrajat, 2021).

Pengelolaan keuangan dalam pemerintahan daerah diartikan sebagai penetapan rencana alokasi sumber daya ekonomi dalam bentuk anggaran. Anggaran daerah juga dapat digunakan sebagai alat pengawasan kewenangan belanja ke depan, alat untuk mengkoordinasikan seluruh kegiatan berbagai satuan kerja, serta sebagai standar evaluasi kinerja, yang menjadi dasar penyelenggaraan pelayanan publik. (Priono et al., 2019)

Dengan kemajuan teknologi seperti sekarang instansi pemerintah perlu mengimplementasikan teknologi informasi yang modern dan canggih untuk

mendukung sistem informasi mereka. Teknologi informasi memungkinkan suatu instansi untuk memproses data dan menghasilkan informasi secara tepat dan akurat guna menunjang pengambilan keputusan. (Priono, 2020)

Penyelenggaraan kegiatan pemerintahan oleh pemerintah daerah dituntut untuk selalu transparan dalam melaksanakan otonomi daerah. Salah satu bentuk pertanggungjawaban adalah dengan menyampaikan laporan keuangan. Laporan keuangan disusun untuk melaporkan kondisi keuangan pemerintah daerah pada periode tertentu, dan terdapat beberapa informasi yang dapat digunakan untuk menilai kinerja pemerintah daerah (Perwita Sari et al., 2018).

Pembangunan daerah merupakan bagian dari pembangunan nasional. Pembangunan yang dilakukan diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pembangunan daerah di Kota Madiun mengalami perkembangan yang pesat dari tahun ke tahun. Hal tersebut sejalan dengan percepatan pembangunan di Kota Madiun. Pembangunan daerah bukan hanya sekedar membuat bangunan berkualitas atau bagus, melainkan pembangunan yang berkesinambungan. Pembangunan daerah bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat (www.madiunkota.bps.go.id).

Menurut data yang diperoleh dari BPS diatas pemulihan ekonomi sosial di tengah Pandemi COVID-19 membawa pengaruh terhadap pembangunan manusia di Jawa Timur. Hal ini terlihat dari peningkatan pertumbuhan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) tahun 2022 dibanding tahun-tahun sebelumnya. IPM Jawa Timur tahun 2022 sebesar 72,75 atau tumbuh 0,85 persen (meningkat 0,61 poin) dibandingkan capaian tahun sebelumnya. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kota Madiun pada tahun 2022 mencapai 82,01. Pemulihan ekonomi sosial di tengah Pandemi COVID-19 berdampak pada kualitas kesehatan, pendidikan, dan pengeluaran per kapita yang disesuaikan masyarakat Kota Madiun. Pada tahun 2022 peringkat Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kota Madiun berada di 3 besar nasional.

Kesejahteraan masyarakat ada hubungannya dengan pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah. Pemerintah daerah mempunyai tanggung jawab membiayai pengeluaran untuk pelayanan publik. Untuk dapat membiayai semua hal

tersebut, pemerintah sangat bergantung pada penerimaan pendapatan daerah. Penerimaan daerah tersebut berasal dari pendapatan asli daerah, dana transfer, dan dana lainnya. Pendapatan yang didapat oleh pemerintah daerah pada dasarnya ditujukan untuk kemakmuran masyarakat semata. Kemakmuran masyarakat akan terjadi apabila alokasi dana tepat sasaran. Alokasi yang tepat sasaran adalah dana yang dikeluarkan hanya untuk kepentingan masyarakat sehingga kesejahteraan masyarakat meningkat, maka Indeks Pembangunan Manusia (IPM) akan meningkat. IPM menjelaskan bagaimana penduduk dapat mengakses hasil pembangunan dalam memperoleh pendapatan, kesehatan, pendidikan, dan sebagainya. IPM yang tinggi akan mendorong tercapainya pertumbuhan ekonomi (www.madiunkota.bps.go.id).

Pada tahun 2021 BPK masih menemukan beberapa permasalahan dalam pengelolaan keuangan daerah Kota Madiun. Meskipun permasalahan tersebut tidak mempengaruhi kewajaran atas penyajian laporan keuangan Pemerintah Kota Madiun, di antaranya: Pengelolaan pajak restoran belum optimal, Pengembalian rumah negara ketua DPRD belum berdasarkan atas analisis kebutuhan dan kenaikan besaran tunjangan perumahan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Madiun belum didukung dasar perhitungan yang memadai, Pembayaran Penerima Bantuan Iuran (PBI) jaminan kesehatan daerah belum sepenuhnya berdasarkan data mutakhir, pengelolaan investasi non permanen oleh lembaga keuangan kelurahan belum memadai (www.jatim.bpk.go.id).

Dalam rangka pengelolaan pemerintah daerah yang transparan, jujur, demokrasi, efektif, efisien, dan akuntabel analisis kinerja keuangan daerah perlu dilakukan dengan menggunakan salah satu ukuran yaitu analisis rasio keuangan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Hasil dari analisis rasio keuangan pemerintah daerah tersebut akan menunjukkan kondisi dan kinerja keuangan daerah selama periode yang di analisis (Sari & Yousida, 2019).

Rasio keuangan merupakan suatu perhitungan rasio dengan menggunakan laporan keuangan yang berfungsi sebagai alat ukur dalam menilai kondisi keuangan dan kinerja pemerintah. Rasio keuangan adalah angka yang diperoleh dari hasil perbandingan antara satu pos laporan keuangan dengan pos lainnya yang

mempunyai hubungan relevan dan signifikan (Sari & Yousida, 2019). Rasio yang dapat digunakan yaitu rasio kemandirian keuangan daerah, rasio derajat desentralisasi fiskal, rasio efektifitas PAD, dan rasio keserasian belanja.

Menurut Mahmudi (2016:140), rasio kemandirian keuangan daerah dihitung dengan cara membandingkan jumlah penerimaan pendapatan asli daerah dibagi dengan jumlah pendapatan transfer dari pemerintah pusat dan provinsi serta pinjaman daerah. Sedangkan rasio desentralisasi menunjukkan derajat kontribusi PAD terhadap total penerimaan daerah, semakin tinggi kontribusi PAD maka semakin tinggi pula kemampuan daerah dalam melaksanakan desentralisasi (Mahmudi, 2016:142). Rasio efektifitas PAD menyatakan bahwa rasio efektifitas menggambarkan tentang kemampuan Pemerintah Daerah dalam merealisasikan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah (Mahmudi, 2016:114). Rasio keserasian belanja menginformasikan kepada pembaca laporan keuangan mengenai porsi belanja daerah yang dialokasikan untuk belanja operasi dan modal (Mahmudi, 2016:117)

Hal yang membuat peneliti tertarik melakukan penelitian ini yaitu untuk memberikan masukan dan referensi kepada Pemerintah Kota Madiun terkait hasil penelitian sehingga pemerintah dapat meningkatkan PAD melalui potensi yang dimiliki. Alasan memilih Kota Madiun sebagai tempat penelitian dikarenakan Kota Madiun merupakan kota yang memiliki perkembangan pesat di wilayah Jawa Timur bagian Barat.

Berdasarkan uraian permasalahan tersebut, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah yang berjudul **“Analisis Kinerja Keuangan Pada Pemerintah Kota Madiun Periode 2018-2021”**

1.2.Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas dapat disimpulkan bahwa rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Bagaimanakah kinerja keuangan pada Pemerintah Kota Madiun dari tahun 2018 - 2021?”.

1.3.Tujuan Penelitian

Dengan memperhatikan rumusan masalah yang telah dipaparkan tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui kinerja keuangan pada Pemerintah Kota Madiun tahun 2018-2021.

1.4.Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan menambah wawasan ilmu pengetahuan khususnya perhitungan rasio keuangan untuk menilai kinerja keuangan daerah.

b. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan atau pertimbangan pemerintah Kota Madiun dalam menerapkan kinerja keuangan yang lebih efisien dan efektif kedepannya.