

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Dengan ditetapkannya otonomi daerah, memicu aspirasi pemerintah daerah untuk bertransformasi menjadi entitas yang mampu menyediakan pelayanan publik yang lebih berkualitas, selaras dengan ekspektasi masyarakatnya, serta mewujudkan tata kelola keuangan yang lebih akuntabel dan transparan. Menurut ayat (6) Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, otonomi daerah diartikan sebagai kewenangan daerah otonom guna mengendalikan serta mengupayakan kepentingan negara serta rakyat dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara Republik Indonesia. Keadaan ini menunjukkan betapa esensialnya kedudukan pemerintah daerah dalam menjamin kemandirian keuangan daerah yang merupakan keinginan masyarakat. Oleh karena itu, dibandingkan dengan skema pembangunan sentralistik yang dianggap oleh beberapa kalangan sebagai faktor yang memperlambat pembangunan daerah dan memperbesar ketimpangan antar daerah, diharapkan otonomi daerah akan menjadi cara yang paling efisien untuk mendorong pembangunan daerah dan mengurangi ketimpangan antar daerah (Afandi & Sianipar, 2016).

Salah satu faktor kunci keberhasilan penerapan otonomi daerah adalah kemampuan pemerintah daerah untuk mendanai operasionalnya sendiri dengan sedikit ketergantungan pada pemerintah pusat. Hal ini dicapai melalui perolehan pendapatan asli daerah (PAD) yang diharapkan bisa memberikan partisipasi terbesar terhadap kegiatan pemerintah (Kamaroellah, 2017). Dalam pelaksanaannya, dibandingkan dengan dana yang diterima dari pusat, pemerintah daerah harus lebih mandiri secara finansial. Meski demikian, tingginya independensi pemerintah daerah tidak berarti bahwa daerah tidak perlu lagi mendapat dukungan finansial dari pusat, seperti dana perimbangan. Dana perimbangan masih dibutuhkan dalam menjaga keseimbangan dan memberikan bagi kemajuan daerah.

Untuk mengelola keuangan negara secara efisien dan bertanggung jawab, pemerintah daerah harus sangat berhati-hati. Untuk mengatasi hal ini, prinsip-prinsip hukum utama dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 3 ayat (6) menyatakan bahwa seluruh pendapatan yang diterima sebagai ganti rugi tanah dalam satu tahun harus dilaporkan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Adapun pasal 16 tentang Penyusutan dan Penetapan APBD menjelaskan bahwa APBD merupakan wujud pengelolaan keuangan daerah yang ditetapkan setiap tahun dengan peraturan daerah. APBD terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja dan pembiayaan. Pendapatan daerah berasal dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan dan lain-lain pendapatan yang sah. Belanja daerah dirinci menurut organisasi, fungsi dan jenis belanja.

Kinerja keuangan ialah deskripsi mengenai situasi keuangan suatu organisasi serta pencapaian pelaksanaan pekerjaan yang telah dilakukan apakah sudah mencapai target, tujuan dan berjalan lancar atau tidak. Pengukuran kinerja adalah suatu proses dalam menilai kesesuaian realisasi dengan target yang telah ditentukan (Mokodompit et al., 2014). Penilaian kinerja keuangan pemerintah daerah dapat dilakukan melalui pemanfaatan indikator keuangan yang relevan. Rasio-rasio tersebut antara lain rasio derajat desentralisasi fiskal, rasio kemandirian keuangan daerah, rasio ketergantungan keuangan daerah, rasio efektivitas PAD, rasio efisiensi keuangan daerah, rasio keserasian serta rasio pertumbuhan.

Dalam melaksanakan program pembangunan daerah, kecakapan daerah ditunjukkan dengan derajat desentralisasi sistem fiskal (Siregar & Mariana, 2020). Rasio kemandirian keuangan daerah mencerminkan kesanggupan pemerintah daerah dalam menanggung beban pengendalian pemerintahan, pengembangan serta fasilitas publik dengan mengandalkan pendapatan asli daerah (PAD) (Halim & Kusufi, 2012). Apabila nilai rasio ini bertambah besar, maka level kemandirian keuangan daerah semakin meningkat dan rasio ketergantungan keuangan daerah dapat tergolong rendah. Hal ini diindikasikan dengan penurunan ketergantungan daerah mengenai pengalihan dana dari pemerintah pusat maupun provinsi.

Terdapat hubungan berbanding terbalik antara rasio ketergantungan keuangan daerah dengan kemandirian keuangan daerah. Keadaan ini diindikasikan dengan peningkatan nilai rasio kemandirian keuangan daerah yang berakibat pada penurunan rasio ketergantungan keuangan daerah yang menyatakan peningkatan kemampuan daerah dalam mengendalikan keuangannya secara mandiri.

Rasio efektivitas PAD mencerminkan kecakapan pemerintah daerah mengenai mengoptimalkan pendapatan asli daerah (PAD) berbanding dengan PAD aktual yang dapat dicapai. Rasio efisiensi keuangan daerah mencerminkan hubungan antara anggaran yang dibelanjakan dan penghasilan sebenarnya yang didapatkan. Rasio keserasian mencerminkan tingkat pengutamaan pemerintah daerah dalam memperuntukkan biayanya antara belanja modal serta belanja operasi. Rasio pertumbuhan memperlihatkan kecakapan pemerintah daerah dalam pertahanan serta peningkatan kinerja keuangannya antar periode ke periode selanjutnya (Halim & Kusufi, 2012). Rasio pertumbuhan dapat dilihat sebagai indikator yang menunjukkan peningkatan atau penurunan kinerja anggaran secara keseluruhan. Nilai rasio yang positif menunjukkan peningkatan, sedangkan nilai rasio yang negatif menunjukkan penurunan (Mahmudi, 2010).

Dengan melakukan pengukuran kinerja keuangan, pemerintah akan sangat terbantu dalam memaksimalkan kinerja mereka sehingga bisa mencapai target, visi serta misi yang sudah diputuskan. Ada tiga sasaran yang dicapai melalui pengukuran kinerja sektor publik. *Pertama*, membantu pemerintah meningkatkan kinerjanya. Hal ini dimaksudkan agar pemerintah daerah dapat berkonsentrasi pada maksud dan tujuan program satuan kerja. *Kedua*, pengambilan keputusan dan mendistribusikan sumber daya. *Ketiga*, untuk meningkatkan komunikasi kelembagaan dan meningkatkan pertanggungjawaban publik (Pilat & Morasa, 2017).

Pengukuran kinerja sangat penting dalam pemerintahan karena membantu memprediksi hasil di masa depan. Jika suatu kinerja sesuai rencana, maka dianggap baik. Namun, jika keadaannya menyimpang dari tujuan, kinerjanya dianggap buruk (Soraida, 2022). Informasi keuangan terkandung dalam laporan keuangan dapat diperiksa dan dianalisis untuk membantu meningkatkan efisiensi

evaluasi keuangan pemerintah suatu daerah. Laporan keuangan pemerintah yang tersedia umumnya berfungsi sebagai panduan untuk memastikan transparansi pemerintah mengenai dana yang digunakan untuk tujuan operasional. Pelaporan keuangan bertujuan untuk menyajikan data tentang kinerja operasional, perubahan finansial dan posisi keuangan suatu entitas. Laporan keuangan merupakan informasi berharga bagi beberapa organisasi yang terlibat dalam menentukan kondisi perekonomian dan memenuhi kebutuhan informasi mayoritas *stakeholder*. Dengan demikian, laporan keuangan mencerminkan dampak dari peristiwa historis dan mengindikasikan kewajiban manajemen dalam pengelolaan sumber daya yang diamanahkan kepada mereka (Harmain et al., 2019).

Badan Pengelolaan Keuangan dan Pendapatan Daerah (BPKPD) Kota Tebing Tinggi adalah badan daerah yang mengelola keuangan dan pendapatan daerah Kota Tebing Tinggi. Peraturan Walikota Tebing Tinggi Nomor 39 Tahun 2021 tentang Tugas, Fungsi, Tata Kerja serta Rincian Tugas Jabatan Badan Pengelolaan Keuangan dan Pendapatan Daerah Kota Tebing Tinggi pasal 2 ayat (2) yaitu BPKPD merupakan unsur penunjang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah di bidang pengelolaan keuangan, pendapatan dan aset, dipimpin oleh Kepala Badan yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Wali Kota melalui Sekretaris Daerah.

Dilihat dari laporan realisasi anggaran, pendapatan daerah mengalami penurunan pada tahun 2019 sebesar 0,62%. Keadaan ini menurun dikarenakan penurunan lain-lain PAD yang sah sebesar 23,50%. Pada tahun 2020 terjadi penurunan pendapatan daerah sebesar 7,52%. Penurunan ini disebabkan oleh turunnya PAD seperti retribusi daerah, pajak daerah, lain-lain PAD yang sah, serta penerimaan pendapatan pemerintah pusat pada masa pandemi *covid-19*. Selanjutnya terjadi kenaikan sebesar 4,96% di tahun 2021 yang disebabkan oleh peningkatan pendapatan masyarakat dikarenakan oleh kembalinya mereka beraktivitas di masa pandemi *covid-19*. Kemudian terjadi penurunan kembali di tahun 2022 dari tahun 2021 sebesar 4,16%, hal ini dikarenakan pendapatan masyarakat yang masih terdampak pada masa *covid-19* dan tingginya angka inflasi.

Pada tahun 2020 dan 2021, pemerintah Kota Tebing Tinggi menerima penghargaan atas capaian realisasi pajak daerah oleh Kantor Pelayanan Pajak (KPP) Pratama Tebing Tinggi (medanposonline, 2023). Akan tetapi, walaupun pemerintah Kota Tebing Tinggi menerima penghargaan tersebut, pajak daerah yang dianggap sebagai sumber utama pendapatan asli daerah masih belum mampu dalam menaikkan total pendapatan asli daerah. Karena Pemerintah Kota Tebing Tinggi memiliki PAD yang lemah, maka tidak menunjukkan kinerja keuangan daerahnya baik. Hal ini didukung dengan data tabel 1.1 mengenai pendapatan daerah Kota Tebing Tinggi yaitu berikut ini:

**Tabel 1.1 Data Pendapatan Daerah Kota Tebing Tinggi Tahun 2018-2022**

<b>Tahun</b>	<b>Pendapatan Asli Daerah (Rp)</b>	<b>Pendapatan Transfer (Rp)</b>	<b>Lain-Lain Pendapatan yang Sah (Rp)</b>	<b>Total Pendapatan Daerah (Rp)</b>
2018	114.048.354.142,71	583.446.860.396	20.289.061.558	717.784.276.096,71
2019	105.239.918.351,52	588.509.037.206	19.564.340.830	713.313.296.387,52
2020	90.981.301.747,13	542.966.297.134	25.687.455.212	659.635.054.093,13
2021	82.930.324.048,00	579.081.192.667	30.327.150.000	692.338.666.715
2022	88.747.190.213,25	541.876.466.636	32.882.531.394	663.506.188.243,25

*Sumber: Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Kota Tebing Tinggi Tahun 2018-2022*

Tabel 1.1 menyajikan penurunan pendapatan daerah Kota Tebing Tinggi selama periode 2018 hingga 2020. Pada tahun 2019 terjadi penurunan persentase pendapatan daerah sebesar 0,62%. Pada tahun 2020 dengan penurunan yang lebih signifikan sebesar 7,52%. Namun, pada tahun 2021, tren negatif tersebut berbalik arah dengan kenaikan pendapatan daerah sebesar 4,96%. Sayangnya, tren positif ini tidak berlangsung lama, karena pada tahun 2022 kembali terjadi penurunan pendapatan daerah sebesar 4,16%.

Selain itu, terjadi penurunan belanja daerah di Kota Tebing Tinggi pada tahun 2019 dan 2020. Menurunnya belanja daerah sebesar 7,37% dikarenakan turunnya penerimaan pendapatan daerah pada tahun 2019. Pandemi *covid-19* menjadi penyebab utama menurunnya pendapatan wilayah Tebing Tinggi pada tahun 2020 yang mengakibatkan penurunan belanja daerah sebesar 5,39%. Dibandingkan

tahun 2020, terjadi peningkatan sebesar 2,32%. Pada tahun 2021, terutama didorong oleh semakin membaiknya perekonomian Kota Tebing Tinggi sehingga mempengaruhi belanja daerah. Pada tahun 2022 terjadi kenaikan kembali sebesar 1,79% dikarenakan meningkatnya perekonomian di Kota Tebing Tinggi. Peningkatan ini bertujuan untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat dan mengatasi inflasi. Kemudian, belanja modal pada tahun 2018-2022 secara berturut-turut sebesar 27,25%, 22,22%, 22,91%, 25,36%, 19,46% digunakan untuk menambah aset Pemerintah Kota Tebing Tinggi. Pemerintah Kota Tebing Tinggi memprioritaskan alokasi anggaran bagi belanja operasi dibandingkan dengan belanja modal. Keadaan ini didasari oleh kontribusi belanja operasi yang lebih tinggi terhadap total belanja daerah dibandingkan dengan belanja modal. Hal ini didukung oleh data tabel 1.2 mengenai belanja daerah Kota Tebing Tinggi sebagai berikut:

**Tabel 1.2 Data Belanja Daerah Kota Tebing Tinggi Tahun 2018-2022**

<b>Tahun</b>	<b>Belanja Operasi (Rp)</b>	<b>Belanja Modal (Rp)</b>	<b>Belanja Tak Terduga (Rp)</b>	<b>Total Belanja Daerah (Rp)</b>
2018	542.398.350.143,62	203.340.069.232,71	210.070.200	745.948.489.576,33
2019	537.360.723.674,71	153.577.322.071,69	-	690.938.045.746,40
2020	488.688.236.886,24	149.776.465.844,42	15.256.081.445	653.720.784.175,66
2021	498.357.709.828,21	169.669.665.003,19	856.767.010	668.884.141.841,40
2022	547.944.759.101,69	132.550.214.696,21	338.726.719	680.833.700.516,90

*Sumber: Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Kota Tebing Tinggi Tahun 2018-2022*

Tabel 1.2 menunjukkan bahwa pada tahun 2019 terjadi penurunan persentase belanja daerah sebesar 7,37%. Pada tahun 2020, terjadi penurunan kembali sebesar 5,39%. Selanjutnya pada tahun 2021 mengalami penurunan sekitar 2,32%. Terakhir, tahun 2022 mengalami pembalikan hampir 1,79%.

Berdasarkan data pendapatan dan belanja daerah Kota Tebing Tinggi tahun anggaran 2018–2022 terdapat kinerja keuangan yang tidak baik. Hal ini ditunjukkan dengan jumlah PAD yang lebih rendah dibandingkan dengan pendapatan transfer akibat turunnya PAD. Selanjutnya, turunnya total pendapatan daerah pada tahun 2019, 2020 dan 2022. Selain itu, alokasi belanja APBD yang



tidak seimbang disebabkan sebagian besar digunakan untuk belanja operasi sehingga menghambat optimalisasi implementasi kebijakan prioritas belanja modal. Pada tahun 2018 dan 2022, pemerintah Kota Tebing Tinggi juga mengeluarkan lebih banyak biaya dalam memperoleh pendapatan daerah. Situasi khusus tersebut tidak sejalan dengan teori yang dikemukakan bahwa kinerja keuangan yang baik apabila memiliki kontribusi PAD yang lebih besar terhadap pendapatan daerah (Mahmudi, 2011). Selain itu, kinerja keuangan yang tidak baik apabila pemerintah daerah mengeluarkan biaya yang melebihi pendapatan yang telah dihasilkan. Rasio belanja modal, meskipun masih minim harus dimaksimalkan seimbang dengan perkembangan daerah (Halim & Kusufi, 2012).

Penelitian terdahulu yang dilakukan oleh (Fadillah & Sudiarti, 2023) yang berjudul Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota Medan Tahun Anggaran 2017-2021. Kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kota Medan selama periode 2017-2021 menunjukkan hasil yang cukup memuaskan, dengan beberapa indikator yang menunjukkan pencapaian positif dan beberapa yang perlu mendapat perhatian. Sedangkan kemandirian keuangan daerah tergolong sedang dengan pola hubungan partisipatif, rasio derajat desentralisasi dan efektivitas PAD menunjukkan otonomi keuangan dan realisasi pendapatan yang baik. Di sisi lain, efisiensi belanja masih perlu ditingkatkan dan ketergantungan keuangan daerah tergolong sangat tinggi, menunjukkan perlunya upaya untuk mengoptimalkan penggunaan anggaran dan mengurangi ketergantungan pada transfer dari pemerintah pusat. Selanjutnya, penelitian oleh (Sofyan, 2022) yang berjudul Analisis Kinerja Keuangan Daerah Pemerintah Provinsi Banten Tahun 2015-2019. Hasil riset menyimpulkan rasio derajat desentralisasi fiskal tergolong sangat baik dengan rata-rata sebesar 58,8%, rata-rata kemandirian keuangan daerah pola hubungan delegatif sebesar 147,2%, dan rata-rata rasio efektivitas PAD tergolong cukup efektif sebesar 99,2% rasio efisiensi keuangan daerah dikategorikan tidak efisien dengan rata-rata 100,1%, dan rasio keserasian dari belanja operasi masih lebih tinggi dengan rata-rata 57,4% dibandingkan dengan belanja modal dengan rata-rata 10,1%.

Penelitian lain oleh (Mustika, 2023) yang berjudul Analisis Kinerja Keuangan Pada Pemerintah Daerah Kota Denpasar Periode 2018-2021. Hasil riset menyimpulkan bahwa rasio derajat desentralisasi fiskal pada tahun 2018–2019 tergolong baik, sedangkan rasio efektivitas PAD terbilang sangat efektif dengan rata-rata di atas 100%. Rasio efisiensi keuangan daerah tahun 2018–2019 tergolong sangat baik, tahun 2020 hampir sangat baik, dan tahun 2021 cukup baik. Penelitian oleh (Supriati, 2021) yang berjudul Analisis Kinerja Keuangan Pengelolaan Alokasi Dana Desa Berdasarkan Rasio Efektivitas dan Rasio Pertumbuhan Pada Desa Sumber Sari Kecamatan Tapung Hulu Kabupaten Kampar. Berdasarkan temuan penelitian, pemerintah Sumber Sari, Kabupaten Kampar, memiliki keterampilan pengelolaan keuangan yang baik dalam hal alokasi dana desa. Hasil riset menyatakan bahwa rasio efektivitas dana desa tergolong efektif, namun rasio pertumbuhan pendapatan mengalami fluktuasi, sedangkan rasio pertumbuhan belanja dana desa meningkat setiap tahunnya.

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan di atas, maka ini menarik untuk dilakukan penelitian dengan judul: **“Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota Tebing Tinggi (Studi Kasus Pada Badan Pengelola Keuangan dan Pendapatan Daerah Kota Tebing Tinggi)”**.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang sudah dijelaskan, dapat diidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Terjadinya penurunan pendapatan daerah pada tahun 2019 dan 2020 diindikasikan oleh turunnya PAD akibat pandemi *covid-19*. Selain itu, pada tahun 2022 mengalami penurunan kembali diindikasikan pendapatan masyarakat yang masih terpengaruh pandemi *corona virus* tahun 2019 dan tingginya angka inflasi.
2. Adanya penurunan belanja daerah di tahun 2019 serta 2020 diindikasikan oleh penurunan pendapatan daerah Kota Tebing Tinggi akibat adanya pandemi *covid-19*.



3. Terdapat pengeluaran biaya yang lebih besar pada tahun 2018 dan 2022 dalam memperoleh pendapatan daerah.
4. Terdapat alokasi belanja APBD yang tidak seimbang diindikasikan sebagian besar digunakan untuk belanja operasi yang berpotensi menghambat optimalisasi implementasi kebijakan prioritas belanja modal.

### **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pemaparan latar belakang dan identifikasi masalah di atas, maka rumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kinerja keuangan Pemerintah Kota Tebing Tinggi pada tahun 2018-2022 apabila dihitung dari rasio derajat desentralisasi fiskal?
2. Bagaimana kinerja keuangan Pemerintah Kota Tebing Tinggi pada tahun 2018-2022 apabila dihitung dari rasio kemandirian keuangan daerah?
3. Bagaimana kinerja keuangan Pemerintah Kota Tebing Tinggi pada tahun 2018-2022 apabila dihitung dari rasio ketergantungan keuangan daerah?
4. Bagaimana kinerja keuangan Pemerintah Kota Tebing Tinggi pada tahun 2018-2022 apabila dihitung dari rasio efektivitas PAD?
5. Bagaimana kinerja keuangan Pemerintah Kota Tebing Tinggi pada tahun 2018-2022 apabila dihitung dari rasio efisiensi keuangan daerah?
6. Bagaimana kinerja keuangan Pemerintah Kota Tebing Tinggi pada tahun 2018-2022 apabila dihitung dari rasio keserasian?
7. Bagaimana kinerja keuangan Pemerintah Kota Tebing Tinggi pada tahun 2018-2022 apabila dihitung dari rasio pertumbuhan?

### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis kinerja keuangan Pemerintah Kota Tebing Tinggi pada tahun 2018-2022 apabila dihitung dari rasio derajat desentralisasi fiskal.

2. Untuk menganalisis kinerja keuangan Pemerintah Kota Tebing Tinggi pada tahun 2018-2022 apabila dihitung dari rasio kemandirian keuangan daerah.
3. Untuk menganalisis kinerja keuangan Pemerintah Kota Tebing Tinggi pada tahun 2018-2022 apabila dihitung dari rasio ketergantungan keuangan daerah.
4. Untuk menganalisis kinerja keuangan Pemerintah Kota Tebing Tinggi pada tahun 2018-2022 apabila dihitung dari rasio efektivitas PAD.
5. Untuk menganalisis kinerja keuangan Pemerintah Kota Tebing Tinggi pada tahun 2018-2022 apabila dihitung dari rasio efisiensi keuangan daerah.
6. Untuk menganalisis kinerja keuangan Pemerintah Kota Tebing Tinggi pada tahun 2018-2022 apabila dihitung dari rasio keserasian.
7. Untuk menganalisis kinerja keuangan Pemerintah Kota Tebing Tinggi pada tahun 2018-2022 apabila dihitung dari rasio pertumbuhan.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menghadirkan manfaat sebagai berikut:

##### **1. Bagi Penulis**

Penelitian ini dapat membentuk pembelajaran serta pengalaman dalam menganalisis kinerja keuangan pemerintah dengan menggunakan rasio desentralisasi fiskal, rasio kemandirian keuangan daerah, rasio ketergantungan keuangan daerah, rasio efektivitas PAD, rasio efisiensi keuangan daerah, rasio keserasian serta rasio pertumbuhan.

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

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi berupa informasi terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah Kota Tebing Tinggi untuk dapat mempertahankan dan meningkatkan kinerja keuangan supaya bisa mencapai tujuan ekonomi daerah dan memperbaiki strategi yang diperlukan di masa mendatang.

### 3. Bagi Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber bacaan dengan topik penelitian yang serupa serta sebagai dasar untuk melakukan riset lebih lanjut mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah.

