

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Undang-undang ini telah memberikan dampak yang besar terhadap pelaksanaan pembangunan daerah. Melalui undang-undang ini, daerah secara tegas diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat menurut kehendak rakyat.

Berdasarkan Pasal 280 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa pengelolaan keuangan daerah meliputi seluruh hak dan kewajiban daerah, yaitu seluruh pendapatan dan belanja daerah. Sumber pendapatan daerah meliputi pendapatan asli daerah, pendapatan transfer dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Selain itu, pendapatan transfer meliputi transfer pemerintah pusat dan transfer antar daerah.

Dalam pasal 298 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa belanja daerah diprioritaskan untuk membiayai urusan pemerintahan wajib yang

berkaitan dengan pelayanan dasar untuk memenuhi standar pelayanan minimum yang menjadi kewenangan daerah yang berpedoman pada analisis standar belanja dan standar harga satuan regional sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Urusan pemerintahan yang berada dalam kewenangan daerah terbagi atas urusan pemerintah wajib dan pilihan. Belanja daerah terdiri dari belanja operasi, belanja modal, belanja tak terduga dan belanja transfer.

Indonesia dilanda penyebaran covid-19 pada tahun 2020. Covid-19 dinyatakan sebagai wabah secara global menurut WHO yang menyebabkan kelumpuhan di berbagai bidang. Perpres No 82 Tahun 2020 tentang Percepatan Penanganan Corona dan Inpres No 4 Tahun 2020 tentang *Refocusing* Kegiatan, Realokasi Anggaran, dan Pengadaan Barang dan Jasa dalam Rangka Percepatan Penanganan corona virus disease 2019 (covid-19). Dari sisi pengelolaan pemerintahan dan keuangan, terdapat kebijakan *refocusing* dan realokasi untuk mendukung pemulihan ekonomi ke depan (Habibi et al., 2015). Penyebaran Covid-19 telah mempengaruhi segala aspek kehidupan. Selain itu, berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah pusat dan daerah untuk menekan penyebaran Covid-19. Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah adalah kebijakan *social distancing*. *Social distancing* adalah himbauan untuk mengurangi atau menghentikan sementara aktivitas yang ada sampai waktu yang belum dapat ditentukan (Lintang, 2021).

Penyebaran Covid-19 berdampak pada melambatnya pertumbuhan ekonomi secara regional, nasional dan global. Pembatasan pergerakan sementara akibat dari penyebaran Covid-19 berdampak pada penurunan volume perdagangan dunia.

Menurut data World Economic Outlook dari International Monetary Fund (2020), pada tahun 2018 perekonomian dunia tumbuh 3,5% dan melambat menjadi 2,8% pada tahun 2019. Penyebaran covid-19 ke berbagai negara pada awal tahun 2020, membuat perekonomian berkontraksi hingga -3,1% (International Monetary Fund, 2021). Menurut catatan International Monetary Fund (2022), pada tahun 2021 perekonomian dunia mulai pulih dengan tumbuh sebesar 6,0%.

Fluktuasi perekonomian dan perdagangan juga terjadi di Indonesia. Menurut laporan Badan Pusat Statistik (2021b), konsumsi rumah tangga turun sebesar 2,63% dan investasi perusahaan turun 4,95% dibanding periode sebelumnya. Walaupun konsumsi pemerintah naik 1,94%, secara umum Covid-19 menekan output perekonomian. Covid-19 menekan pertumbuhan ekonomi Indonesia dimana pada 5 tahun periode sebelum Covid-19 pertumbuhan ekonomi Indonesia mencapai sekitar 5%, namun pada tahun 2020 berkontraksi dan mencatat pertumbuhan minus sebesar -2,07% (Badan Pusat Statistik, 2021b). Badan Pusat Statistik (2021a) melaporkan nilai ekspor Indonesia pada tahun 2020 mengalami penurunan -2,61% sedangkan volume ekspornya turun 11,31%. Dari sisi ekspor juga mengalami hal serupa. Nilai impor turun 17,34% dan volume impor juga turun 6,61% dibandingkan periode sebelum Covid-19.

Pekanbaru merupakan Ibukota Provinsi Riau yang terkena dampak pandemi Covid-19. Pendapatan Pemerintah Daerah Kota Pekanbaru mayoritas berasal dari sektor perdagangan seperti perdagangan besar barang produksi, perdagangan eceran, hotel, rumah makan, tempat hiburan, dll. Pemerintah Kota Pekanbaru menerbitkan Peraturan Walikota No. 74 Tahun 2020 untuk mengatur PSSB sebagai

upaya penanggulangan pandemi Covid-19. Banyak masyarakat harus mengurangi kegiatan di luar rumah dengan bekerja dari rumah karena adanya PSBB. Hotel, rumah makan, dan tempat hiburan terpaksa harus dibatasi hingga ditutup sementara untuk mengurangi jumlah kerumunan masyarakat. Sanksi berupa teguran hingga pencabutan izin usaha juga akan diberikan apabila melanggar ketentuan PSBB.

Pembatasan sosial yang diterapkan tidak hanya mempengaruhi pemasukan usaha-usaha yang berada di Kota Pekanbaru, tetapi juga dapat mempengaruhi penurunan pendapatan yang diperoleh karena Pekanbaru sendiri masih mengandalkan penerimaan pajak dan retribusi dari usaha-usaha tersebut. Pemerintah Kota Pekanbaru tetap berupaya mengatasi dampak Covid-19 melalui kebijakan yang telah ditetapkan dengan memberikan pelayanan kepada masyarakat menggunakan dana yang berasal dari APBD. Oleh karena itu, Pemerintah Kota Pekanbaru diwajibkan untuk membuat laporan keuangan sebagai bentuk akuntabilitas kepada publik dengan menggunakan standar akuntansi yang berlaku. Penilaian kinerja keuangan Pemerintah Kota Pekanbaru juga perlu dilakukan untuk melihat keberhasilan Pemerintah Kota Pekanbaru dalam mengelola keuangannya terutama akibat adanya pandemi Covid-19 sehingga dapat digunakan dalam pengambilan keputusan.

Tabel 1. 1 Postur Pendapatan di LKPD Kota Pekanbaru Periode 2018-2021

Jenis Pendapatan	Realisasi Pendapatan Pemerintah (Ribu Rupiah)			
	2018	2019	2020	2021
1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)	592.707.161.811	710.129.196.650	618.090.322.805	684.642.966.382
1.1 Pajak Daerah	498.878670.092	620.947.968.666	537.833.446.779	587.504.311.853
1.2 Retribusi Daerah	47.970.856.239	35.970.866.667	30.537.020.997	23.162.869.063
1.3 Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Pengelolaan kekayaan Daerah yang Dipisahkan	4.756.435.349	4.640.172.597	3.578.402.212	4.056.322.578
1.4 Lain-lain PAD yang Sah	41.101.200.131	48.570.188.720	46.141.452.817	69.919.462.887
2. Dana Perimbangan	1.277.237.744.503	1.304.793.092.679	1.307.245.078.083	1.264.787.491.524
2.1 Bagi Hasil Pajak dan Bagi Hasil Bukan Pajak	266.167.666.922	212.983.538.700	303.609.489.988	217.325.959.535
2.2 DAU	798.138.148.000	858.748.583.000	810.814.967.000	800.145.136.000
2.2 DAK	212.931.929.581	233.060.970.979	192.820.621.095	247.316.395.989
3. Lain-lain Pendapatan yang Sah	365.073.596.424	354.195.770.494	413.700.833.555	388.174.728.420
3.1 Pendapatan Hibah	96.425.880.000	99.077.345.031	120.244.219.401	-
3.2 Dana Penyesuaian dan Otonomi Daerah	27.250.000.000	12.179.366.000	53.718.433.000	284.915.476.550
3.3 Lainnya	241.397.716.424	242.939.059.463	239.738.181.154	103.259.251.870
Jumlah	2.235.018.502.738	2.369.118.059.823	2.339.036.234.443	2.337.605.186.326

Sumber: Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Pekanbaru (2023)

Dapat dilihat pada postur pendapatan di Kota Pekanbaru untuk PAD sebelum covid-19 tahun 2018 mencapai Rp 592.707.161.811 dan tahun 2019 meningkat menjadi Rp 710.129.196.650. Pada tahun 2020 saat pandemi covid-19 terjadi penurunan menjadi 618.090.322.805, dan tahun 2021 mengalami peningkatan kembali menjadi Rp 684.642.966.382. Jika dilihat dari dana perimbangan yang berasal dari pusat sebelum dan saat pandemi covid-19 meningkat setiap tahunnya. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat ketergantungan pemerintah daerah semakin tinggi terhadap pemerintah pusat.

Tabel 1. 2 Postur Belanja di LKPD Kota Pekanbaru Periode 2018-2021

Jenis Belanja	Realisasi Belanja Pemerintah (Ribu Rupiah)			
	2018	2019	2020	2021
1. Belanja Tidak Langsung	929.694.904.652	1.020.336.183.756	948.651.814.295	917.401.502.435
1.1 Belanja Pegawai	907.826.555.060	976.732.808.429	841.455.523.876	864.771.305.920
1.2 Belanja Hibah	17.325.400.350	21.206.340.950	25.518.654.684	17.475.977.676
1.3 Belanja Bantuan Sosial	1.380.000.000	2.712.500.000	-	-
1.4 Belanja Subsidi	2.000.000.000	18.251.311.258	19.761.662.130	16.982.806.612
1.5 Belanja Bagi Hasil Kepada Provinsi /Kabupaten/ Kota	-	-	-	-
1.6 Belanja Bantuan Keuangan kepada Provinsi/Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa Keuangan Kepada Provinsi	999.885.800	1.067.349.783	-	-
1.7 Belanja Tak Terduga	163.063.442	365.873.336	61.915.973.605	18.171.412.227
2. Belanja Langsung	1.290.664.589.567	1.344.921.776.427	1.392.529.366.544	1.401.394.385.942
2.1 Belanja Pegawai	-	-	-	-
2.2 Belanja Barang dan Jasa	759.515.734.392	815.388.056.511	996.393.302.576	985.399.622.490
2.3 Belanja Modal	531.148.855.175	529.533.719.916	396.136.063.968	415.994.763.452
Jumlah	2.220.359.494.219	2.365.257.960.183	2.341.181.180.839	2.318.795.888.377

Sumber: Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Pekanbaru (2023)

Dilihat dari postur belanja pemerintah Kota Pekanbaru untuk belanja tidak langsung baik sebelum atau saat pandemi covid-19 sangat didominasi oleh belanja pegawai. Sebelum covid-19 pada tahun 2018 sebesar Rp 907.826.555.060 dan meningkat di tahun 2019 menjadi Rp 976.732.808.429. Pada saat pandemi covid-19 terjadi penurunan menjadi Rp 841.455.523.876 dan meningkat pada tahun 2021 menjadi Rp 864.771.305.920. Jika dilihat dari belanja langsung sebelum dan saat pandemi covid-19 cenderung meningkat setiap tahunnya. Hal ini menunjukkan bahwa belanja sudah meningkat dari sebelum terjadinya covid-19.

Zuhri dan Soleh (2016) menyatakan bahwa tujuan umum laporan keuangan pemerintah adalah menyajikan kinerja keuangan suatu entitas pelaporan untuk membantu pengguna membuat dan mengevaluasi keputusan tentang alokasi sumber daya. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 tujuan pelaporan keuangan pemerintah adalah untuk memberikan informasi yang berguna dalam pengambilan keputusan dan untuk menunjukkan akuntabilitas entitas pelaporan atas sumber daya yang dipercayakan kepadanya. Tanpa laporan kinerja, laporan keuangan yang disampaikan oleh pemerintah akan memberikan informasi yang tidak lengkap kepada penggunanya. Hal ini menimbulkan ancaman serius jika entitas tidak dapat memberikan informasi laporan kinerja, yang akan membuat kebijakan pemerintah menjadi tidak tepat.

Indrayani dan Khairunnisa (2019) menyatakan bahwa pengukuran kinerja adalah proses penilaian apakah kegiatan yang dilakukan berhasil sesuai dengan tujuan yang direncanakan. Menurut Sinambela et al (2018) mengukur kinerja pengelolaan keuangan bertujuan untuk: (1) memperbaiki kinerja pemerintah, ukuran kinerja dimaksudkan untuk membantu pemerintah berfokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja, sehingga pada akhirnya akan meningkatkan efektivitas dalam memberikan pelayanan publik, (2) mengalokasikan sumber daya dan pembuatan keputusan, (3) untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan meningkatkan komunikasi kelembagaan.

Syahara dan Aufa (2022) hasil penelitiannya menunjukkan bahwa terdapat perbedaan pada kemandirian keuangan, fleksibilitas keuangan dan solvabilitas operasional Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur sebelum dan saat pandemi

Covid-19. Selain itu, tidak terdapat perbedaan pada solvabilitas jangka pendek, solvabilitas jangka panjang, solvabilitas layanan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur sebelum dan saat pandemi Covid-19. Pada penelitian Puspita dan Pangastuti (2022) dapat disimpulkan bahwa pertumbuhan pendapatan Pemkot Batu mengalami penurunan, rasio pertumbuhan belanja mengalami penghematan, tingkat kemandirian Pemkot Batu secara finansial baik, dan tingkat efektivitas kinerja pendapatan daerah mengalami kenaikan. Sementara itu, untuk pendapatan transfer juga mengalami kenaikan kinerja, tingkat efisiensi dikategori efisien walaupun terjadi penurunan pendapatan yang cukup signifikan, tingkat keserasian belanja masih didominasi oleh belanja operasi, walaupun terjadi penurunan pada belanja modal, sementara untuk belanja tak terduga terjadi kenaikan yang sangat signifikan dan tingkat ekonomis masih dapat dikatakan baik.

Pada penelitian Hendriko (2021) dapat disimpulkan bahwa secara umum keuangan daerah seluruh kabupaten dan kota mengalami peningkatan pertumbuhan PAD, tetapi tidak diikuti dengan peningkatan peran (*Share*) PAD terhadap belanja. Sartika dan Pratama (2019) menyatakan bahwa kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Siak sudah cukup efisien dalam hal pengeluaran biaya untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima dan sudah cukup efisien dalam memobilisasi penerimaan PAD sesuai dengan yang ditargetkan. Sartika (2019) menyatakan bahwa kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Kepulauan Meranti sudah cukup efisien dalam mengelola keuangannya. Hal ini dilihat dari rata-rata rasio efisiensi keuangan daerah sebesar 72,84%. Selain itu, Pemerintah Daerah sudah efektif dalam mengelola PAD. Terbukti dari rata-rata

rasio efektifitas PAD sebesar 103,65%. Hal ini menunjukkan bahwa penerimaan PAD sudah dikatakan cukup baik dan sesuai dengan yang ditargetkan.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah objek penelitian dan alat ukur yang digunakan. Peneliti memilih rasio desentralisasi fiskal, rasio kemandirian, rasio efektifitas, rasio efisiensi, rasio keserasian, dan rasio pertumbuhan sebagai alat ukur kinerja keuangan pemerintah daerah. Oleh karena itu, penelitian ini diharapkan dapat lebih mengoptimalkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang dimiliki pemerintah daerah Kota Pekanbaru. Berdasarkan penjelasan diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota Pekanbaru”.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana derajat desentralisasi dan kemandirian keuangan Kota Pekanbaru?
2. Bagaimana efektifitas dan efisiensi keuangan Kota Pekanbaru?
3. Bagaimana aktivitas dan pertumbuhan keuangan Kota Pekanbaru?

1.3. Tujuan Penelitian

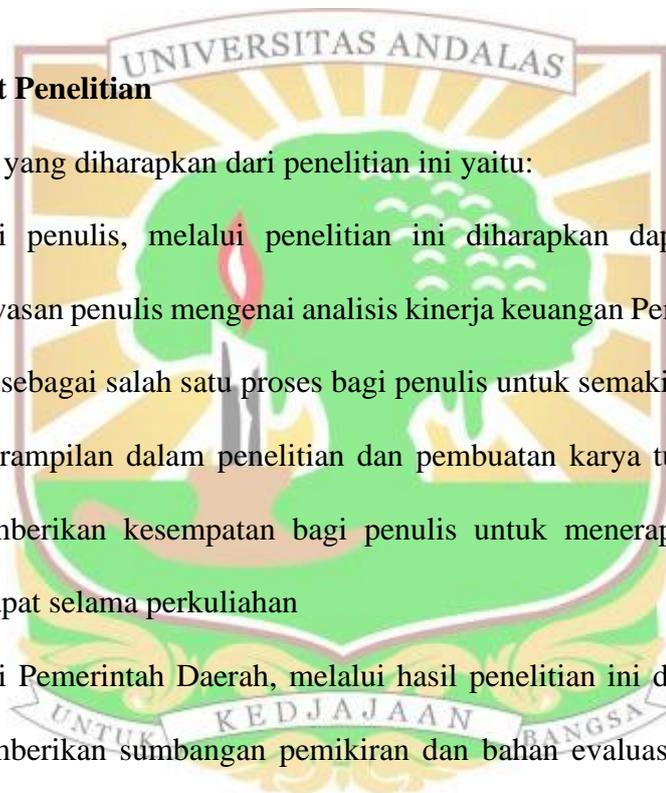
Berdasarkan rumusan masalah diatas, tujuan dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui derajat desentralisasi dan kemandirian keuangan Kota Pekanbaru.
2. Untuk mengetahui efektivitas dan efisiensi keuangan Kota Pekanbaru.
3. Untuk mengetahui aktivitas dan pertumbuhan keuangan Kota Pekanbaru.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini yaitu:

1. Bagi penulis, melalui penelitian ini diharapkan dapat memperluas wawasan penulis mengenai analisis kinerja keuangan Pemerintah Daerah dan sebagai salah satu proses bagi penulis untuk semakin meningkatkan keterampilan dalam penelitian dan pembuatan karya tulis ilmiah serta memberikan kesempatan bagi penulis untuk menerapkan ilmu yang didapat selama perkuliahan
2. Bagi Pemerintah Daerah, melalui hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan bahan evaluasi kepada pihak-pihak yang terkait dalam pencapaian kinerja keuangan Pemerintah Kota Pekanbaru.
3. Bagi pihak lain, melalui hasil penelitian ini juga diharapkan dapat dijadikan sebagai referensi dan bahan masukan bagi penelitian sejenis untuk menyempurnakan penelitian selanjutnya



1.5 Batasan Penelitian

Batasan masalah dalam penelitian ini adalah penulis melakukan penelitian hanya pada Pemerintah Daerah Kota Pekanbaru periode 2018-2021 dan hanya menggunakan beberapa rasio, diantaranya rasio derajat desentralisasi, rasio kemandirian, rasio efektivitas, rasio efisiensi, rasio aktivitas serta rasio pertumbuhan untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah Kota Pekanbaru.

1.6 Sistematika Penulisan

Penelitian ini terdiri dari 6 bab dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

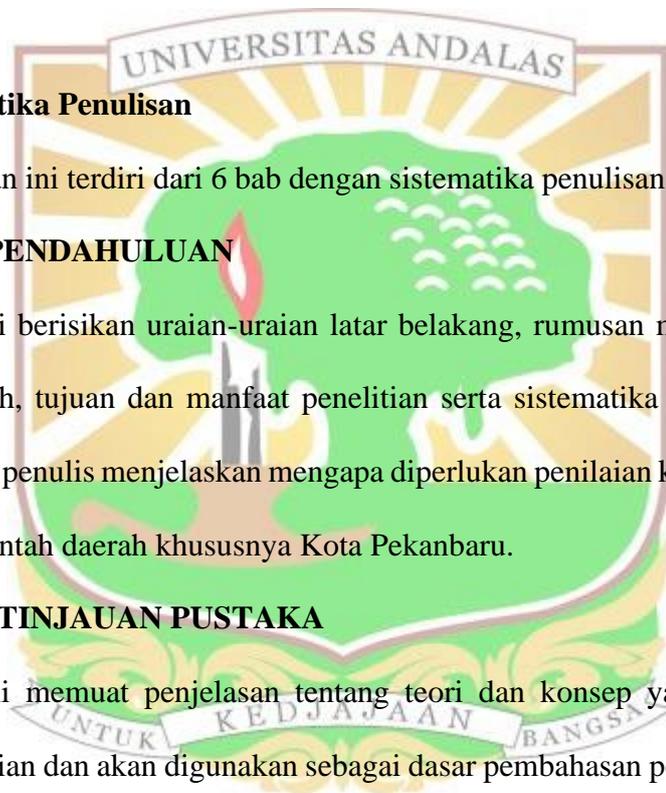
Bab ini berisikan uraian-uraian latar belakang, rumusan masalah, batasan masalah, tujuan dan manfaat penelitian serta sistematika penulisan. Pada bab ini penulis menjelaskan mengapa diperlukan penilaian kinerja keuangan pemerintah daerah khususnya Kota Pekanbaru.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini memuat penjelasan tentang teori dan konsep yang mendukung penelitian dan akan digunakan sebagai dasar pembahasan penelitian. Dalam bab ini, peneliti juga membahas beberapa penelitian terkait yang dilakukan oleh peneliti sebelumnya.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini membahas dan menjelaskan tentang desain penelitian, objek penelitian, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, dan metode analisis data.



BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN

Bab ini berisikan gambaran umum lokasi penelitian yaitu Kota Pekanbaru yang meliputi administrasi pemerintahan, struktur perekonomian, perkembangan realisasi anggaran dan perkembangan posisi keuangan.

BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisikan tentang hasil pengolahan data dan penghitungan rasio-rasio keuangan pemerintah daerah disertai dengan pembahasannya.

BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisikan kesimpulan dari hasil analisis yang telah dilakukan, keterbatasan penelitian serta saran.

