

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perkembangan akuntansi sektor publik, khususnya pada Negara Indonesia semakin pesat ditandai dengan adanya era baru dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah memberikan pengaruh yang sangat signifikan terhadap nasib suatu pemerintahan daerah. Pemerintah daerah dalam Undang-Undang (UU) Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan suatu kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Otonomi daerah merupakan hak serta kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah untuk mendorong penggunaan sumber keuangan yang dimiliki dan mengalokasikannya sesuai dengan kebutuhan serta aspirasi dari masyarakat yang berkembang di suatu daerah.² Pemerintah daerah memiliki hak lebih dalam membuat kebijakan-kebijakan daerah sesuai dengan situasi dan kondisi yang ada pada daerahnya, dimana hak kuasa yang dimiliki pemerintah daerah dalam mengelola daerah harus diimbangi dengan tanggung jawab pemerintah dalam upaya meningkatkan kesejahteraan rakyatnya.

² Rahmi Aminus, "Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Dan Dana Perimbangan Terhadap Belanja Daerah Kabupaten Ogan Ilir" hlm. 48

Otonomi daerah dalam peranannya menuntut pemerintah daerah untuk melaksanakan segala bentuk fungsi serta perannya yang disesuaikan dengan hak dan kewenangan yang dimiliki. Kebijakan otonomi daerah di Indonesia dipandang sangat demokratis dalam pemenuhan aspek desentralisasi yang sesungguhnya. Makna dari desentralisasi bertujuan meningkatkan kesejahteraan serta pelayanan kepada masyarakat dalam menegakkan keadilan, mengembangkan kehidupan yang demokratis, serta menjaga hubungan antar pemerintah daerah maupun hubungan dengan pemerintah pusat. Dampak pelaksanaan otonomi daerah menjadi tuntutan bagi pemerintah untuk pencapaian *good governance* sebagai prasyarat utamanya.

Good Governance dapat diwujudkan dengan meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintah daerah melalui peningkatan perhatian atas aspek-aspek yang berkaitan dengan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah serta hubungan antar pemerintah daerah, menggali potensi dan keanekaragaman yang dimiliki suatu daerah, serta mengamati peluang dan tantangan persaingan global dalam satu kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Agar sistem penyelenggaraan pemerintah asal suatu daerah dapat mencapai kategori yang efektif dan efisien, pemerintah daerah melakukan suatu pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah sendiri merupakan aspek krusial yang menjadi kunci kemajuan suatu daerah jika dikelola secara cermat dan tepat.

Keuangan daerah adalah hak dan kewajiban yang berasal dari setiap pemerintah daerah untuk mencari sumber pendapatan daerah berupa pungutan pajak daerah, restribusi atau sumber penerimaan lain yang sesuai dengan kewajiban daerah dan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam pengeluaran dana demi melaksanakan seluruh urusan pemerintah daerah setempat. Asas pengelolaan keuangan daerah diatur dalam Peraturan Menteri dalam Negeri (Permendagri) nomor 13 Tahun 2006 Pasal 4 ayat (1) yaitu Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.³

Keuangan daerah merupakan bagian dari keuangan negara yang dituangkan dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), APBD adalah perwujudan pengelolaan keuangan daerah yang ditetapkan setiap tahun berdasarkan peraturan daerah. APBD menjadi suatu bentuk konkret rencana kerja keuangan daerah yang komprehensif dimana keterkaitan antara penerimaan dan pengeluaran pemerintah daerah dinyatakan dalam bentuk uang (anggaran) yang disusun guna mencapai tujuan yang direncanakan dalam jangka waktu tertentu atau dalam satu periode anggaran. Hal ini menunjukkan APBD digunakan pemerintah daerah

³ Federicky Manimbaga, dkk. “ Analisis Efektivitas dan Efisiensi Kinerja Keuangan Daerah Pemerintah Kota Bitung Tahun Anggaran 2014-2018”, dalam <http://ejournal.unsrat.ac.id>, diakses 28 Agustus 2023

sebagai acuan dalam hal penerimaan (pendapatan) dan pengeluaran yang menyangkut hal-hal penyelenggaraan pemerintahan yang ada.

Penyusunan APBD masih dilakukan berdasarkan pertimbangan anggaran tambahan yang seringkali mengabaikan Kinerja Keuangan pada APBD. Penyusunan anggaran pendapatan seringkali dirancang dengan jumlah lebih kecil dari jumlah potensi pendapatan yang mungkin diperoleh agar ketika tahap pelaporan realisasi anggaran diharapkan mencapai hasil realisasi pendapatan dengan jumlah yang lebih besar dari anggaran yang telah dibuat. Sedangkan belanja daerah memiliki sifat yang cukup praktis untuk dilakukan dan rentan memicu terjadinya inefisiensi serta kebocoran sehingga kemungkinan anggaran belanja direncanakan dengan jumlah yang lebih besar dibandingkan dengan potensi realisasi belanja yang sebenarnya⁴. Penggunaan analisis Kinerja Keuangan sebagai alat keuangan secara luas telah diterapkan pada perusahaan yang bersifat komersial sedangkan di lembaga publik khususnya pemerintah daerah penerapannya masih sangat terbatas.

Menilai kinerja keuangan pemerintah daerah dapat dilakukan dengan melakukan analisis terhadap Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah menggambarkan perbandingan antara anggaran yang telah disusun dalam suatu periode tertentu dengan

⁴ Bahrn Assidiqi, "Analisis Kinerja Keuangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Klaten Tahun 2008-2012, dalam <http://journal.student.uny.ac.id>, diakses 28 Agustus 2023

realisasinya dalam suatu periode pelaporan. Laporan Realisasi anggaran juga menyediakan sumber informasi yang berguna untuk memprediksi sumber daya ekonomi yang akan diterima guna pendanaan kegiatan Pemerintah Daerah pada periode mendatang dengan cara menyajikan laporan realisasi anggaran secara komparatif.

Pada penelitian ini peneliti ingin membandingkan tingkat efektivitas dan efisiensi kinerja keuangan pemerintah daerah melalui analisis rasio keuangan pada laporan realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di tiga kota/kabupaten yang ada di Provinsi Jawa Timur. Ketiga Kota/Kabupaten ini dipilih oleh peneliti berdasarkan tingkat pertumbuhan ekonominya, tingkat APBD yang tinggi, serta kabupaten/kota yang berpengaruh di Provinsi Jawa Timur.

Kota pertama yaitu Kota Surabaya yang merupakan kota terbesar atau pusat kota dalam Provinsi Jawa Timur, dimana Provinsi Jawa Timur merupakan salah satu provinsi yang memiliki jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja yang cukup besar dibanding dengan provinsi lainnya. Dalam mengelola anggarannya Pemerintah Kota Surabaya selalu memperhatikan tentang keterbukaan informasi publik dan transparansi pengelolaan anggaran. Berdasarkan penilaian dari Badan Pemeriksa Keuangan, Pemerintah Kota Surabaya mendapatkan opini wajar tanpa pengecualian selama rentang periode penelitian, bahkan nilainya tertinggi se-kabupaten atau kota di Provinsi Jawa Timur.

Kota kedua yaitu Kota Kediri, dimana sebagai daerah yang otonom telah mampu melaksanakan urusan desentralisasi guna meningkatkan kemampuan keuangan daerahnya. Selain itu, Kota Kediri merupakan eks-karesidenan yang membawahi beberapa kabupaten lainnya di antaranya Kabupaten Kediri, Nganjuk, Tulungagung, Blitar, dan Trenggalek. Selanjutnya, Kota Kediri merupakan salah satu kota dengan APBD yang tinggi dan telah mendapat opini audit WTP (Wajar Tanpa Pengecualian) secara berturut-turut dalam delapan tahun terakhir. Kota Kediri juga menunjukkan pertumbuhan ekonomi yang cenderung meningkat dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi Jawa Timur maupun Nasional.

Obyek penelitian terakhir yaitu Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Sidoarjo merupakan salah satu Kabupaten dengan tingkat UMK dan APBD tertinggi di Provinsi Jawa Timur. Kabupaten Sidoarjo juga merupakan salah satu jantung ekonomi Jawa Timur dan telah mengukuhkan dirinya sebagai salah satu pusat industri di Jawa Timur. Terkait dengan opini BPK mengenai penyajian laporan keuangan, Kabupaten Sidoarjo juga mendapat opini WTP (Wajar Tanpa Pengecualian) yang sukses dipertahankan selama 10 tahun secara berturut-turut.

Sehingga secara keseluruhan dapat dijelaskan bahwa ketiga obyek penelitian diatas merupakan Kota/Kabupaten dengan tingkat APBD yang tinggi di Provinsi Jawa Timur. Kota Surabaya, Kota Kediri, dan Kabupaten Sidoarjo telah mendapat opini WTP dari BPK selama rentang periode penelitian. Tingkat pertumbuhan ketiga obyek diatas juga cenderung

meningkat selama kurun waktu penelitian kecuali di tahun 2020 yang mengalami penurunan tingkat pertumbuhan ekonomi dikarenakan musibah covid-19.

Dari ketiga obyek penelitian diatas, penting dilakukan analisis mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah apakah telah merata antara kota satu dengan kota lainnya dalam sebuah provinsi. Hasil penelitian ini juga dapat dijadikan sebagai dasar dan penilaian dalam pengambilan kebijakan khususnya dalam pengelola anggaran pendapatan dan belanjanya secara lebih ekonomi,

Sesuai dengan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka peneliti mengambil judul penelitian “Analisis Perbandingan Tingkat Efektivitas dan Efisiensi Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota Surabaya, Kota Kediri, dan Kabupaten Sidoarjo”.

B. Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah menjelaskan tentang kemungkinan yang akan muncul dengan melakukan identifikasi sebanyak- banyaknya kemungkinan yang dapat diduga menjadi masalah. Masalah yang mungkin berkaitan tentang perbandingan tingkat efektivitas dan efisiensi kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota yang ada di Provinsi Jawa Timur diantaranya sebagai berikut:

1. Belum tercapainya realisasi pendapatan daerah yang sesuai dengan target anggaran pendapatan yang telah ditetapkan.

2. Belum tercapainya realisasi pendapatan daerah yang sesuai dengan target anggaran belanja yang telah ditetapkan.
3. Belum meratanya realisasi anggaran dan belanja di setiap Kabupaten/Kota di wilayah Jawa Timur.

C. Rumusan Masalah

Rumusan masalah adalah topik yang berisi tentang permasalahan dari latar belakang yang telah disampaikan. Berdasarkan dari uraian latar belakang diatas, maka permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah terdapat perbedaan terhadap tingkat efektivitas kinerja keuangan pemerintah daerah Kota Surabaya, Kota Kediri, dan Kabupaten Sidoarjo?
2. Apakah terdapat perbedaan terhadap tingkat efisiensi kinerja keuangan pemerintah daerah Kota Surabaya, Kota Kediri, dan Kabupaten Sidoarjo?

D. Tujuan Penelitian

Tujuan merupakan penjelasan mengenai harapan yang diinginkan Peneliti atas pembahasan dari pemecahan rumusan masalah. Berdasarkan dari rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui perbandingan tingkat efektivitas kinerja keuangan pemerintah daerah Kota Surabaya, Kota Kediri, dan Kabupaten Sidoarjo.
2. Untuk mengetahui perbandingan tingkat efisiensi kinerja keuangan pemerintah daerah Kota Surabaya, Kota Kediri, dan Kabupaten Sidoarjo.

E. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan tujuan yang telah diuraikan di atas, penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi atau manfaat baik secara teoritis dan secara praktis. Manfaat penelitian diuraikan sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

- a. Bagi akademik, penelitian ini diharapkan bisa menjadi bahan referensi dalam rangka pemenuhan informasi sehingga mampu menambah wawasan serta pengetahuan yang lebih mendalam di bidang analisis laporan realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagai pengukur kinerja keuangan pemerintah daerah.
- b. Bagi peneliti, penelitian ini diharapkan menambah wawasan berfikir dalam rangka pengembangan wawasan di bidang perencanaan anggaran dan pengelolaan keuangan daerah untuk penerapan berbagai teori yang telah diperoleh selama masa perkuliahan dan dibandingkan dengan fakta yang sebenarnya, selain itu penelitian ini memberi manfaat kepada peneliti untuk mengembangkan dan memperdalam ketrampilan analitis peneliti yang berguna dalam penelitian-penelitian selanjutnya.

2. Secara Praktis

- a. Bagi pemerintah, penelitian tentang analisis realisasi APBD dapat membantu mengevaluasi efektivitas dan efisiensi kebijakan keuangan yang telah dijalankan. Selanjutnya, data hasil analisis realisasi APBD dapat menjadi dasar bagi pemerintah dalam mengambil keputusan strategis terkait kebijakan fiskal dan alokasi dana publik.

- b. Bagi masyarakat, analisis realisasi APBD yang secara transparan dan akuntabel akan membantu masyarakat dalam memahami secara lebih jelas tentang pengeluaran dan pendapatan pemerintah, serta melihat apakah anggaran telah digunakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Masyarakat dapat menggunakan hasil penelitian untuk memantau dan mengawasi penggunaan dana publik, hal ini dapat membantu masyarakat dalam mengidentifikasi potensi penyalahgunaan atau ketidakberesan dalam pengelolaan dana publik.

F. Ruang Lingkup dan Keterbatasan Penelitian

1. Ruang Lingkup

- a. **Analisis Pendapatan**, menilai sejauh mana target pendapatan daerah dalam APBD dapat tercapai. Dalam hal ini, penelitian akan melihat realisasi pendapatan dari berbagai sumber seperti pajak, retribusi, bagi hasil, dan lain-lain. Perbandingan antara target dan realisasi pendapatan akan memberikan gambaran tentang efektivitas sistem pengumpulan pendapatan daerah.
- b. **Analisis Belanja**, menganalisis bagaimana alokasi dana belanja daerah telah dilaksanakan. Ini mencakup evaluasi terhadap belanja operasional, belanja modal, serta belanja untuk program dan proyek strategis. Penelitian akan mengevaluasi sejauh mana belanja daerah mendukung pencapaian tujuan pembangunan dan pelayanan publik.

2. Keterbatasan Penelitian

Penelitian ini hanya terbatas pada Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja (APBD) Kota Surabaya, Kota Kediri, dan Kabupaten Sidoarjo Tahun 2018-2022 yang telah terdaftar dalam website resmi Kementerian Keuangan. Ada banyak variabel lain yang dapat digunakan sebagai pengukur kinerja keuangan pemerintah daerah, namun penelitian ini hanya berfokus terhadap analisis rasio efektivitas dan efisiensi laporan realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagai tolak ukur kinerja keuangan pemerintah daerah.

G. Definisi Operasional

Definisi operasional digunakan guna menghindari kesalahan pemahaman dan perbedaan penafsiran yang berkaitan dengan istilah-istilah dalam judul skripsi. Sesuai dengan judul penelitian yaitu “Analisis Perbandingan Tingkat Efektivitas dan Efisiensi Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota Surabaya, Kota Kediri, dan Kabupaten Sidoarjo” berikut diuraikan mengenai definisi operasional variabel-variabel penelitian yang digunakan dalam penelitian ini:

1. Analisis

Analisis data merupakan salah satu proses penelitian yang dilakukan setelah semua data yang diperlukan guna memecahkan permasalahan yang diteliti sudah diperoleh secara lengkap. Ketajaman dan ketepatan dalam penggunaan alat analisis sangat menentukan keakuratan pengambilan kesimpulan, karena itu kegiatan analisis data merupakan kegiatan yang

tidak dapat diabaikan begitu saja dalam proses penelitian. Pengetahuan dan pemahaman tentang berbagai teknik analisis mutlak diperlukan bagi seorang peneliti agar hasil penelitiannya mampu memberikan kontribusi yang berarti bagi pemecahan masalah sekaligus hasil tersebut dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.⁵

2. Perbandingan

Perbandingan merupakan suatu upaya yang digunakan untuk membandingkan dua atau lebih objek lalu menghitungnya dengan rumus yang tepat. Perbandingan atau rasio dapat digunakan untuk membandingkan beberapa angka yang akan menunjukkan ukuran tertentu dari jumlah keseluruhannya. Pada prinsipnya perbandingan dibagi menjadi dua jenis, yang pertama yaitu perbandingan senilai (nilainya tetap atau sama), kedua perbandingan yang berbalik nilai (nilainya tetap meskipun terbalik).⁶

3. Efektivitas Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Efektivitas diartikan sebagai suatu pencapaian hasil program yang telah direncanakan sebelumnya. Suatu program dapat dikatakan efektif apabila hasil yang didapatkan sesuai dengan perencanaan yang telah ditargetkan sebelumnya.⁷ Pada sektor publik, rasio efektivitas merupakan gambaran keberhasilan pemerintah daerah dalam merealisasikan

⁵ Ali Muhson, "Teknik Analisis Kuantitatif", dalam <http://staffnew.uny.ac.id>, diakses 28 Agustus 2023

⁶ Yeni Fitri, *Perbandingan STIK Upin dan Ipin*, (Bandung: Tata Akbar, 2020), hlm. 13

⁷ Mega Oktavia Ropa, "Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten Minahasa Selatan", dalam <http://ejournal.unsrat.ac.id>, diakses 28 Agustus 2023

pendapatan daerah yang direncanakan dibandingkan target yang telah ditetapkan berdasarkan potensi yang sebenarnya.

4. Efisiensi Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Efisiensi merupakan suatu perbandingan antara besarnya biaya yang akan dikeluarkan guna memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang sebenarnya diterima. Pada pemerintah daerah, besar biaya yang dikeluarkan untuk merealisasikan pendapatan yang diterima perlu dihitung secara cermat dan tepat sehingga dapat diketahui apakah kegiatan pemungutan yang dilakukan dalam memperoleh pendapatan tersebut telah efisien atau belum efisien.⁸

5. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menyebutkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah yang kemudian disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Penyusunan APBD disusun berdasarkan kebutuhan penyelenggaraan pemerintah daerah yang menjadi wewenang daerah dan kemampuan pendapatan daerah.⁹

⁸ *Ibid*

⁹ Federicky Manimbaga, dkk., Analisis Efektivitas dan....., hlm. 984

H. Sistemika Penelitian

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini merupakan bentuk ringkas dari keseluruhan isi penelitian dan gambaran permasalahan yang diangkat. Bab ini berisi Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Ruang Lingkup dan Keterbatasan Penelitian, Definisi Operasional, serta Sistematika Penelitian.

BAB II LANDASAN TEORI

Bab ini menjelaskan telaah pustaka terkait tentang definisi judul penelitian. Bab ini berisi Kerangka Teori, Kajian Penelitian Dahulu, Kerangka Konseptual, dan Hipotesis Penelitian.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan tentang pendekatan dan jenis penelitian, Populasi, sampling, dan sampel penelitian, Sumber data, variabel, dan skala pengukuran, Teknik Pengumpulan data dan Instrumen, dan Teknik Analisis Data.

BAB IV HASIL PENELITIAN

Bab ini berisi tentang uraian, deskripsi atau gambaran secara umum mengenai subjek penelitian. Deskripsi ini dilakukan dengan merujuk pada fakta yang bersumber dari data yang bersifat umum sebagai

bentuk pemahaman yang berkaitan dengan penelitian. Selain itu berisikan tentang hasil penelitian sesuai dengan data yang didapat kemudian dilaporkan dan dibahas dengan sedetail dan sejelas mungkin.

BAB V PEMBAHASAN

Pada bab pembahasan mengulas secara teoritik mengenai hal penelitian. Peneliti membandingkan hasil penelitian dengan teori-teori yang mendukung hipotesis dengan fakta dan realitas yang ada.

BAB VI PENUTUP

Pada bab ini berisikan tentang kesimpulan dari seluruh hasil penelitian atau menjelaskan secara singkat mengenai hasil penelitian, kemudian diikuti oleh saran dari peneliti baik saran bagi penelitian ini maupun peneliti selanjutnya dengan subjek serupa.