

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemerintah daerah kabupaten atau kota terdiri atas beberapa wilayah kecamatan yang berfungsi sebagai pelaksana sebagian urusan pemerintahan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat dengan tujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan mempercepat pembangunan daerah. Definisi Pemerintahan Daerah berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sejak diberlakukannya otonomi daerah pada tahun 1999, pemerintah daerah di Indonesia memiliki kewenangan yang lebih besar untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat setempat berdasarkan aspirasi dan potensi daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang diharapkan mampu untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Otonomi daerah memungkinkan peningkatan pelayanan publik karena keputusan dapat diambil lebih cepat dan disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat lokal. Menurut Suparmoko, 2002 yang dikutip oleh Ambya (2023) semakin mendekatkannya pemerintahan kepada masyarakat diharapkan pemerintah akan mampu memberikan pelayanan publik yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dibanding bila diformulasikan secara sentralistis. Peningkatan pelayanan publik akan memberi dampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat yang dapat dilihat dari pertumbuhan ekonomi wilayah tersebut. Maka dari itu, penerapan otonomi daerah diharapkan dapat membawa pemerintahan yang lebih efektif, efisien, transparan, dan responsif

terhadap kebutuhan masyarakat, serta mendorong pembangunan yang berkelanjutan dan merata di seluruh wilayah.

Kewajiban pemerintah daerah sebagai pihak yang diberi wewenang untuk menjalankan kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat adalah menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerah dalam bentuk laporan keuangan yang disusun berdasarkan peraturan perundang-undangan dan standar akuntansi pemerintahan. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan menyebutkan bahwa laporan keuangan disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan selama satu periode pelaporan. Pemerintah daerah berkewajiban untuk melaporkan segala upaya yang telah dilakukan dan hasil yang dicapai dalam pelaksanaan kegiatan secara terstruktur dan sistematis pada suatu periode pelaporan agar terpenuhi prinsip akuntabilitas, manajemen, transparansi, keseimbangan antar generasi, dan evaluasi kinerja. Komponen laporan keuangan pokok terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA); Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (Laporan Perubahan SAL); Neraca; Laporan Operasional (LO); Laporan Arus Kas (LAK); Laporan Perubahan Ekuitas (LPE); Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK).

Keuangan daerah yang dikelola dengan baik dapat mendukung berbagai program pembangunan di daerah, seperti pembangunan infrastruktur, peningkatan kualitas pendidikan dan kesehatan, serta pemberdayaan ekonomi masyarakat. Menurut Ambya (2023) ciri utama yang menunjukkan bahwa suatu daerah merupakan daerah otonomi terletak pada kemampuan keuangan daerah, artinya daerah otonomi harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber keuangan sendiri, sedangkan ketergantungan pada pemerintah pusat diusahakan seminimal mungkin. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menjelaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan,

penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah dapat diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang menjadi kewenangan daerah dan kemampuan pendapatan daerah. Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomro 6 Tahun 2022 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dijelaskan bahwa APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran sesuai dengan Undang-Undang mengenai keuangan negara. APBD mempunyai struktur yang terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah.

Salah satu alat untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan. Analisis laporan keuangan menurut Mahmudi (2019) merupakan kegiatan untuk menginterpretasikan angka-angka dalam laporan keuangan dalam rangka menilai kinerja keuangan yang hasil dari analisis tersebut akan digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan ekonomi, sosial, atau politik. Analisis laporan keuangan memanfaatkan sebuah teknik analisis tertentu untuk mengetahui dan memahami isu serta peluang sehingga bermanfaat dalam upaya pengambilan keputusan. Terdapat beberapa teknik analisis laporan keuangan antara lain analisis *varians* (selisih), analisis rasio keuangan, analisis rasio pertumbuhan, analisis regresi, dan analisis prediksi. Namun teknik analisis yang sering digunakan adalah analisis rasio keuangan. Analisis rasio keuangan merupakan perbandingan antara dua angka atau lebih yang datanya diambil dari elemen laporan keuangan. Analisis rasio keuangan dapat digunakan untuk menginterpretasikan perkembangan kinerja dari tahun ke tahun dan membandingkannya dengan kinerja organisasi lain yang sejenis. Halim, 2007 dalam Ambya, 2023 berpendapat beberapa rasio keuangan yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja keuangan daerah meliputi Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, Rasio Efektivitas, Rasio Efisiensi Keuangan Daerah, dan Rasio Aktivitas. Penelitian tentang analisis rasio keuangan dalam

pemerintahan daerah tidak hanya memberikan pemahaman yang lebih dalam tentang kinerja keuangan mereka, tetapi juga memberikan landasan untuk perbaikan kebijakan dan praktik pengelolaan keuangan yang lebih efektif. Menghitung rasio keuangan dan melakukan analisis dengan cara dibandingkan dari satu periode terhadap periode sebelumnya akan diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Dengan memahami rasio keuangan yang relevan, pemerintah daerah dapat mengidentifikasi kelemahan dan potensi, serta mengambil tindakan yang tepat untuk meningkatkan kinerja keuangan mereka. Oleh karena itu, studi yang memfokuskan pada analisis rasio keuangan untuk menilai kinerja keuangan pemerintah daerah menjadi relevan dan penting dilakukan.

Pemerintah Kabupaten Malang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Timur sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 dengan pusat pemerintahan berada di Kota Malang. Namun berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2008 maka Ibukota Kabupaten Malang dipindahkan dari Wilayah Kota Malang ke Wilayah Kecamatan Kepanjen Kabupaten Malang. Kabupaten Malang merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Jawa Timur yang melaksanakan otonomi daerah. Setiap daerah memiliki kewenangan dalam membuat kebijakan baik dalam rangka peningkatan pelayanan maupun dalam peningkatan peran serta masyarakat dalam pembangunan daerah. Pemerintah Daerah Kabupaten Malang menyelenggarakan urusan pemerintahan dan mengatur pelayanan publik untuk kepentingan masyarakat sesuai dengan batas wilayah dan kewenangan. Urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Malang mencakup urusan wajib dan pilihan. Disamping menjalankan urusan pemerintahan, Pemerintah Kabupaten Malang juga melaksanakan fungsi penunjang urusan pemerintahan yang terdiri dari perencanaan, keuangan, kepegawaian, penelitian dan pengembangan, dan fungsi lainnya.

Pemerintah Kabupaten Malang memiliki tanggung jawab yang signifikan dalam mengelola keuangan dan administrasi umum di tingkat lokal. Mereka bertanggungjawab untuk mengkoordinasikan pengeluaran dan memastikan ketaatan terhadap prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan keuangan publik. Hal ini penting untuk memastikan bahwa penggunaan anggaran daerah dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat dan pihak-pihak terkait. Namun dalam praktiknya dari tahun 2020 sampai tahun 2022, Pemerintah Kabupaten Malang sering dihadapkan pada sejumlah tantangan dalam pengelolaan keuangan mereka. Dari sisi penerimaan, mereka harus menghadapi keterbatasan dan kurang maksimalnya perolehan PAD yang tidak mencapai target sehingga menyebabkan ketergantungan pada dana transfer pemerintah pusat yang begitu besar. Sementara itu, dari sisi pengeluaran, Pemkab Malang dihadapkan pada tekanan untuk memastikan penggunaan dana publik yang efisien dan efektif, sekaligus memenuhi tuntutan pelayanan publik yang semakin meningkat. Di sisi lain pada tahun 2020 sampai dengan 2022 adalah masa COVID-19 yang memberi dampak pada pengelolaan keuangan Pemerintah Kabupaten Malang.

Ishak, 2021 dalam Vebiani et al., 2022:115, berpendapat bahwa meningkatnya kasus COVID-19 menyebabkan terganggunya aktivitas perekonomian sehingga berdampak pada Pendapatan Asli Daerah (PAD). Meskipun begitu, pemerintah tetap dituntut untuk menggali potensi daerah sehingga terjadi peningkatan PAD dikarenakan dalam pembiayaan penyelenggaraan otonomi daerah bertumpu pada PAD sebagai cerminan dari kemampuan daerah. Sesuai dengan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pencegahan Penyebaran dan Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 di Lingkungan Pemerintah Daerah, mengamanatkan kepada daerah untuk melakukan penyesuaian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yaitu melalui penyesuaian target Pendapatan Daerah baik yang bersumber dari Transfer ke Daerah dan Dana Desa, dan Pendapatan Asli Daerah, serta melakukan rasionalisasi Belanja Pegawai, Belanja Barang/Jasa dan Belanja Modal terbagi dalam strategi dan prioritas

pendapatan daerah dan belanja daerah. Selanjutnya, melakukan penyesuaian Belanja Daerah melalui percepatan penggunaan alokasi anggaran tertentu (*refocussing*) dan/atau perubahan alokasi anggaran, termasuk optimalisasi penggunaan Belanja Tidak Terduga (BTT), yang diprioritaskan untuk penanganan kesehatan, penanganan dampak ekonomi, dan penyediaan jaring pengaman sosial (*social safety net*). Pemenuhan semua kebutuhan ini memerlukan alokasi sumber daya yang tepat. Selain itu, transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan pemerintah daerah menjadi sorotan penting, terutama dalam konteks anti-korupsi dan *good governance*.

Pada era desentralisasi fiskal diharapkan terjadi peningkatan pelayanan di berbagai sektor utamanya pada sektor publik sehingga dapat meningkatkan daya tarik investor untuk membuka usaha di daerah tersebut yang akan berdampak pada kenaikan Pendapatan Asli Daerah (Ambya, 2023). Dilihat dari tabel 1, walaupun Pendapatan Asli Daerah mengalami peningkatan dari tahun 2020 sampai tahun 2022 tetapi Pendapatan Transfer yang berasal dari pemerintah pusat masih mendominasi.

Tabel 1. Realisasi PAD, Pendapatan Transfer, Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah

Tahun	PAD	Pendapatan Transfer	Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah
2020	583.846.309.201,31	2.563.781.806.127,00	665.499.295.106,00
2021	669.361.940.836,91	3.155.933.221.902,00	264.104.403.888,59
2022	763.117.874.061,91	2.947.583.745.285,00	308.252.104.774,60

Sumber: Diolah Penulis (2024) dari LRA Kabupaten Malang

PAD bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil laba usaha daerah, dan Pendapatan Asli Daerah lainnya yang sah yang dapat digunakan untuk kebutuhan dan prioritas daerah utamanya kebutuhan masyarakat daerah tersebut. PAD yang diterima Kabupaten Malang untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah tergolong rendah dan perlu dioptimalkan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan

pembangunan daerah. Hal ini dapat dilihat dari presentase Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Malang terhadap belanja daerah dalam tabel 2 berikut:

Tabel 2. Kontribusi PAD terhadap Belanja Daerah

Tahun	PAD	Belanja Daerah	Kontribusi PAD terhadap Belanja Daerah (%)
2020	583.846.309.201,31	3.312.777.666.315,53	17,62%
2021	669.361.940.836,91	3.263.650.238.108,90	20,51%
2022	763.117.874.061,91	3.653.667.877.357,06	20,89%

Sumber: Diolah Penulis (2024) dari LRA Kabupaten Malang

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Bayage (2015) menyatakan bahwa: (1) Berdasarkan Rasio Derajat Otonomi Fiskal (DOF) kemampuan keuangan Pemerintah Kabupaten Malang masih dalam kategori sangat kurang mampu, (2) Kemampuan keuangan yang dilihat dari Indeks Kemampuan Rutin (IKR) Kabupaten Malang periode 2009-2013 masih dalam kategori sangat kurang mampu, (3) Berdasarkan Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, hasil yang didapatkan pada kemampuan keuangan Kabupaten Malang masuk dalam kategori sedang dengan pola hubungan sesuai dengan kategori partisipatif, (4) Kemampuan keuangan Kabupaten Malang dalam mengumpulkan seluruh sumber Pendapatan Asli Daerah yang dilihat dari Rasio Efektivitas PAD masih dalam kategori efektif, (5) Pada tahun 2009-2013 Rasio Aktivitas Belanja Rutin masih stabil setiap tahunnya, namun pada tahun 2013 Rasio Aktivitas Belanja Rutin mengalami penurunan, (6) Dalam perkembangan indeks rasio pertumbuhan didapatkan nilai rasio pertumbuhan yang mengalami penurunan dalam setiap tahunnya.

Hasil penelitian oleh Pangastuti (2016) menunjukkan tingkat kemandirian keuangan Kabupaten Malang mengalami trend positif meski tergolong pada pola hubungan yang instruktif dengan rata-rata sebesar 10,06%. Rasio Efektivitas sebesar 116,7% yang berarti sangat efektif. Prioritas alokasi belanja masih pada belanja rutin dengan rata-rata rasio aktivitas belanja rutin terhadap APBD sebesar 64,32% lebih besar dibandingkan rasio aktivitas belanja pembangunan terhadap APBD yang memiliki rata-rata sebesar 35,68%. Serta

rasio pertumbuhan yang terus meningkat dengan peningkatan yang fluktuatif terdiri dari rata-rata PAD sebesar 22,96%, pendapatan sebesar 16,58%, belanja pembangunan sebesar 23,58%, dan belanja rutin sebesar 12,11%. Hal ini menunjukkan bahwa kinerja keuangan Kabupaten Malang masih kurang meningkatkan potensi sumber pendapatan yang ada guna mengurangi ketergantungan kepada pemerintah pusat.

Penelitian oleh Latifa (2018) menunjukkan bahwa rata-rata kinerja pengelolaan keuangan Kabupaten Malang berdasarkan analisis Rasio Kemandirian Keuangan Daerah Kabupaten Malang Tahun Anggaran 2013-2015, kemampuan keuangannya rendah sekali yang artinya ketergantungan daerah masih sangat tinggi, terutama terhadap penerimaan dari bantuan pemerintah pusat berupa DAU/DAK. Rasio Aktivitas keuangan daerah Kabupaten Malang sebagian besar dana yang dimiliki pemerintah daerah masih diprioritaskan untuk kebutuhan belanja rutin sehingga rasio belanja pembangunan terhadap APBD relatif kecil. Rasio Efektivitas Kabupaten Malang sangat efektif karena penerimaan dari sektor seperti pajak daerah dan retribusi daerah. Rasio pertumbuhan keuangan daerah Kabupaten Malang menunjukkan pertumbuhan rata-rata yang positif meskipun ada kecenderungan pertumbuhannya semakin berkurang.

Berdasarkan penelitian kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Malang yang telah dilakukan sebelumnya yaitu pada Tahun Anggaran 2009-2015 dan latar belakang yang telah dijabarkan, maka peneliti akan menganalisis dan meneliti kembali dengan menggunakan Analisis Rasio Keuangan yang terdiri dari Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, Rasio Efektivitas, Rasio Efisiensi, Rasio Aktivitas pada kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Malang Tahun Anggaran 2020-2022.

Dari uraian tersebut, maka dapat diambil penelitian dengan judul “**Analisis Rasio Keuangan untuk Menilai Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah (Studi Kasus Pada Pemerintah Kabupaten Malang Tahun Anggaran 2020-2022)**”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah dibahas dalam latar belakang, maka rumusan masalah yang dikemukakan pada penelitian ini adalah:

1. Bagaimana kinerja keuangan daerah Pemerintah Kabupaten Malang pada Tahun Anggaran 2020-2022 berdasarkan Rasio Kemandirian Keuangan Daerah?
2. Bagaimana kinerja keuangan daerah Pemerintah Kabupaten Malang pada Tahun Anggaran 2020-2022 berdasarkan Rasio Efektivitas?
3. Bagaimana kinerja keuangan daerah Pemerintah Kabupaten Malang pada Tahun Anggaran 2020-2022 berdasarkan Rasio Efisiensi?
4. Bagaimana kinerja keuangan daerah Pemerintah Kabupaten Malang pada Tahun Anggaran 2020-2022 berdasarkan Rasio Aktivitas?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis dan mengetahui kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Malang pada Tahun Anggaran 2020-2022 berdasarkan Rasio Kemandirian Keuangan Daerah.
2. Untuk menganalisis dan mengetahui kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Malang pada Tahun Anggaran 2020-2022 berdasarkan Rasio Efektivitas.
3. Untuk menganalisis dan mengetahui kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Malang pada Tahun Anggaran 2020-2022 berdasarkan Rasio Efisiensi.
4. Untuk menganalisis dan mengetahui kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Malang pada Tahun Anggaran 2020-2022 berdasarkan Rasio Aktivitas.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah, sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat terhadap Pemerintah Kabupaten Malang dan sebagai sumber bacaan atau referensi yang dapat memberikan wawasan dan ilmu pengetahuan serta sebagai sumber informasi kepada pihak-pihak yang akan melakukan penelitian yang berhubungan dengan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Peneliti

Dapat menambah wawasan dan peningkatan kapasitas menulis di bidang akuntansi sektor publik khususnya tentang kinerja keuangan pada pemerintah daerah, serta sebagai pembanding teori yang didapat dari perkuliahan dengan kenyataan yang sebenarnya.

- b. Bagi Pemerintah Daerah

Dapat digunakan sebagai bahan koreksi untuk meningkatkan kinerja keuangan pada tahun berikutnya dan sebagai tambahan bahan referensi serta masukan dalam menganalisis kinerja keuangan pemerintah daerah dan alternatif untuk meningkatkan pengelolaan keuangan daerah secara efektif dan efisien demi tercapainya otonomi daerah.

- c. Bagi Masyarakat

Dapat memberikan informasi yang bermanfaat kepada masyarakat tentang kinerja keuangan sebagai bentuk akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan oleh pemerintah daerah.