

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemerintahan daerah yang baik mempunyai kewajiban dalam penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya masing-masing secara berkala, baik pemerintah daerah yang berada pada tingkat provinsi, kabupaten dan kota. Laporan pertanggung jawaban keuangan digunakan untuk menilai keberhasilan atau tidaknya pemerintah daerah dalam menjalankan tugas, laporan ini disusun sesuai dengan aturan yang berlaku.

Analisis laporan keuangan merupakan bentuk tanggung jawab yang dapat digunakan untuk mengkaji dan mengevaluasi kinerja keuangan pemerintah daerah selama periode waktu tertentu. Analisis laporan keuangan merupakan kegiatan yang dapat menginterpretasikan angka-angka pada laporan keuangan guna menilai kinerja keuangan pemerintah daerah, yang dimana dari hasil tersebut akan menjadi dasar pengambilan keputusan ekonomi, politik dan sosial (Mahmudi, 2016).

Kinerja merupakan hasil dari pekerjaan yang memiliki hubungan kuat untuk tujuan organisasi, kepuasan masyarakat dan dapat berkontribusi dalam ekonomi (Amstrong & Baron, 1998). Kinerja adalah tentang apa yang dikerjakan dan bagaimana cara mengerjakannya. Dengan demikian kinerja dapat dikatakan tentang melakukan pekerjaan dan hasil yang dicapai dari pekerjaan. Rasio keuangan adalah salah satu bentuk dari pengukuran kinerja dari laporan pertanggungjawaban pemerintah daerah berupa perhitungan APBD.

Kemampuan kinerja keuangan pemerintah daerah yang baik dapat memberikan dampak baik pada pembangunan setiap daerah. APBD adalah dasar acuan bagi pemerintah daerah dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan. APBD dapat juga dikatakan sebagai cerminan program yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah dalam kurun waktu tertentu. Dalam pengelolaan keuangan daerah yang termasuk APBD langsung maupun tidak langsung dapat memperlihatkan setiap kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai tugas pemerintahan dan pelayanan sosial masyarakat (Rheswari & Akbar, 2022). Pemerintah daerah memerlukan standar dan acuan kapan suatu daerah dapat dikatakan akuntabel, mandiri, efektif, dan efisien yang menjadi tolak ukur dalam penetapan kebijakan keuangan pada tahun anggaran berikutnya untuk mengukur kemampuan kinerja keuangan pemerintah daerah (Mutiha, 2016).

Kinerja keuangan suatu pemerintah daerah akan mengalami peningkatan dan penurunan. Terdapat beberapa macam faktor penyebab peningkatan dan penurunan kinerja keuangan, salah satu penyebabnya adalah ketika terjadinya bencana atau wabah penyakit (Salim et al., 2022). Seperti fenomena yang terjadi pada tahun 2019 yaitu terjadinya wabah penyakit Covid-19 yang berasal dari virus. Organisasi dunia WHO sendiri memberikan nama untuk virus tersebut yaitu 2019-nCov atau Corona virus disease 2019. Virus ini mengakibatkan penyakit infeksi pernafasan manusia dan dapat menyebar dari satu ke yang lain. Virus tersebut ditemukan pertama kali pada 31 Desember 2019 di Kota Wuhan, China (Moudy & Syakurah, 2020).

Covid-19 menyebar dengan sangat cepat dalam waktu yang singkat menyerang seluruh dunia. Pemerintah Indonesia sendiri telah menetapkan

Covid-19 sebagai bencana non alam yang berupa pandemi/wabah. Pertama kalinya terjadi di Indonesia yaitu awal Maret 2020 dan hanya dan hanya dalam singkat waktu menyebar dari satu daerah provindi ke provinsi yang lain. Penyebaran virus ini dari waktu ke waktu tidak hanya berdampak pada aspek kesehatan namun berdampak juga pada aspek perekonomian daerah.

Peningkatan penyebaran Covid-19 mengakibatkan terganggunya kegiatan perekonomian yang ada. Terdampaknya pada perekonomian daerah dapat dilihat dari Pendapatan Asli Daerah (Ishak, 2021). Meskipun daerah dalam keadaaan pandemi, setiap pemerintah daerah dituntut tetap menggali potensi daerahnya untuk meningkatkan PADnya. Penuntutan ini dilakukan karena pembiayaan penyelenggaraan otonomi daerah bertumpu pada PAD. PAD sendiri merupakan cerminan dari kemampuan pemerintah daerah dalaam penyelenggaraan otonomi daerah.

Pendapatan Asli Daerah juga merupakan salah satu faktor penentu terjadinya rendah tingginya kinerja keuangan pemerintah daerah (Mahmudi, 2019). Setiap pemerintah daerah tetap dituntut melakukan pengelolaan keuangan ditengah pandemi sejalan dengan adanya desentralisasi fiskal dan otonomi. Dengan berlakunya pelaksanaan otonomi daerah saat ini, masalah terkait keuangan pemerintah daerah telah menjadi pusat perhatian untuk para pengambil keputusan dalam pemerintahan baik pemerintah pusat ataupun tingkat daerah. Di era ini pemerintah daerah telah melakukan perubahan dalam memperbaiki kekurangan yang ada serta memberikan akomodasi aspirasi yang dapat berkembang di daerahnya dalam pengupayaan peningkatan pelayanan pada masyarakat (Yamali & Putri, 2020).

Pemerintah mengeluarkan kebijakan untuk menangani pandemi yang menyebabkan penurunan perekonomian yaitu dengan cara *Refocusing* atau merealokasikan anggaran di berbagai bidang yang sudah sesuai dengan Peraturan Presiden No 82 Tahun 2020 tentang Percepatan Penanganan Corona, dan Instruksi Presiden No 4 Tahun 2020 tentang *Refocusing* Kegiatan, Realokasi Anggaran, serta Pengadaan Barang dan Jasa dalam Rangka Percepatan Penanganan COVID-19. Setiap pemerintah daerah memiliki hak khusus untuk mengutamakan alokasi anggaran pada tindakan khusus, melakukan penyesuaian anggaran, serta penggunaan anggaran dibawah pengawasan Kementerian Keuangan (Amal & Wibowo 2022). Rencana keuangan daerah APBD difokuskan untuk penanganan dan pencegahan penyebaran pandemi dengan cara mengeluarkan kebijakan keuangan daerah.

Provinsi Jawa Timur merupakan provinsi yang memiliki jumlah Kota/Kabupaten terbanyak di Indonesia yaitu yang terdiri dari 29 Kabupaten dan Kota serta menjadikannya provinsi yang memiliki pemerintah daerah terbanyak (NasionalKompas, 2023). Dengan adanya Covid-19 di tahun 2020 pemerintah daerah Jawa Timur melakukan kebijakan PSBB. Kebijakan tersebut sesuai dengan peraturan yang telah dikeluarkan oleh Gubernur Jawa Timur No 18 Tahun 2020 terkait Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Penanganan Covid-19 di Provinsi Jawa Timur. Dalam upaya pencegahan penyebaran pandemi pada Kota/Kabupaten di Jawa Timur harus diberlakukannya PSBB. Sebagai provinsi yang memiliki daerah terbanyak secara administratif, setiap pemerintahan daerah di Jawa Timur memberlakukan kebijakan dengan cara membatasi pergerakan masyarakatnya.

Pembatasan pergerakan masyarakat tersebut mengenai kegiatan yang berada diluar rumah meliputi bekerja, beribadah, sekolah serta kegiatan yang dilakukan di tempat umum.

Dampak Covid-19 ini sangatlah terasa ketika pembatasan sosial skala besar tersebut dilakukan oleh masing-masing daerah Jawa Timur. Pembatasan tersebut sangat mengganggu mobilitas masyarakat umum dalam sehari-hari. Pembatasan aktivitas juga mempengaruhi pada kegiatan bisnis yang ada pada setiap daerah. Penerapan kebijakan tersebut berimbas pada perekonomian daerah. Seperti lapangan usaha yang terkena dampak paling parah meliputi penyediaan dalam akomodasi, makan dan minum transportasi serta perdagangan (Kompas, 2020). Berbagai sektor pun terkena imbasnya dan mengalami penurunan pendapatan bahkan beberapa UMKM harus mengalami kebangkrutan dan menutup usahanya (Jatimnet, 2021).

Dampak pandemi mengganggu banyak sektor usaha. Sektor usaha yang terdampak menyebabkan banyaknya pengangguran di masyarakat. Akibat dari banyaknya pengangguran terjadi penurunan pendapatan pada masyarakat (RegionalKompas, 2020). Penurunan pendapatan yang terjadi pada masyarakat juga akan berdampak pada keuangan daerah. Hal ini terutama berpengaruh pada penerimaan pajak daerah. Sebab pajak daerah merupakan salah satu sumber pendapatan asli daerah, Penghasilan suatu daerah dapat digunakan untuk meningkatkan kinerja keuangan pemerintahan daerah.

Pemerintah daerah Kota/Kabupaten Jawa Timur sesuai data sesuai data dari situs resmi yang didapat melalui laman www.djpk.kemenkeu.go.id tahun 2020 anggaran pendapatan daerah dianggarkan kurang lebih sebesar Rp.95-

an Triliun dengan kontribusi PAD kurang lebih sebesar Rp.21-an Triliun. Hal ini disebabkan oleh adanya Lockdown, yang dimana Lockdown tersebut berakibat penghentian proses produksi, rantai untuk pasokan barang jasa terganggu. Oleh karena itu menimbulkan terganggunya aktivitas perekonomian daerah.

Data jumlah Realisasi Anggaran Pendapatan Daerah pada pemerintah Kota/Kabupaten Jawa Timur tahun anggaran 2018-2022

Tabel 1. 1 Jumlah Realisasi Anggaran Pendapatan Daerah

Tahun	Anggaran	Realisasi	%
2018	Rp 86.158.031.230.471	Rp 90.876.905.998.395	105,48
2019	Rp 93.425.285.331.588	Rp 95.576.219.731.634	102,31
2020	Rp 95.559.046.634.588	Rp 89.745.335.500.591	93,92
2021	Rp 90.817.163.416.727	Rp 96.803.908.988.561	106,60
2022	Rp 92.772.363.118.786	Rp 96.238.930.697.320	103,74

Sumber : Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan, 2024

Data jumlah Realisasi Anggaran Belanja Daerah pada pemerintah Kabupaten/Kota Jawa Timur tahun anggaran 2018-2022

Tabel 1. 2 Tabel Jumlah Realisasi Anggaran Belanja Daerah

Tahun	Anggaran	Realisasi	%
2018	Rp 90.602.412.085.405	Rp 86.062.044.989.833	94,99
2019	Rp 98.457.318.073.777	Rp 95.629.288.159.993	97,13
2020	Rp 105.898.369.187.084	Rp 90.323.344.574.486	85,30
2021	Rp 101.407.179.897.376	Rp 93.109.935.038.727	91,82
2022	Rp 103.466.257.665.126	Rp 100.759.512.737.017	97,39

Sumber : Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan, 2024

Dapat dilihat dari tabel 1.1 dan 1.2 target dan realisasi pendapatan belanja daerah dapat dikatakan cukup bervariasi, dikarenakan terdapat peningkatan dan penurunan pada setiap tahunnya. Pendapatan daerah merupakan salah satu sumber untuk pembiayaan belanja daerah, oleh itu naik atau turunnya pendapatan daerah akan berpengaruh pada belanja itu sendiri. Belanja daerah menimbulkan *multiflaer efek* pada transaksi keuangan suatu daerah yang selanjutnya akan berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi sehingga Covid-19 berdampak pada perekonomian daerah yang berpengaruh secara siklus terhadap pendapatan daerah.

Dari komposisi Realisasi Anggaran Pendapatan Belanja Daerah, pendapatan dan belanja daerah merupakan semua faktor yang perlu diperhatikan dalam mengevaluasi suatu keberhasilan kinerja keuangan pemerintah daerah. Analisis terkait pendapatan suatu daerah dapat menggambarkan sejauh mana pemerintah daerah itu sendiri memaksimalkan potensi sumber daya yang dimiliki oleh daerah, sehingga potensi tersebut dapat menjadi pemasukan pendapatan daerah. Sedangkan untuk analisis belanja daerah menggambarkan terkait bagaimana cara pemerintah daerah itu sendiri mengalokasikan sumber daya yang dimiliki untuk melakukan aktivitas pembangunan (Fadhilah, 2022).

Membandingkan kinerja keuangan pemerintah daerah dapat menggunakan analisis rasio keuangan untuk mengukur kemampuan kinerja keuangan pemerintah daerah. Analisis rasio keuangan dapat menggunakan instrumen keuangan yang berada di laporan keuangan pemerintah daerah (Fadhilah 2022). Laporan keuangan yang digunakan untuk mengukur kinerja

keuangan pemerintah daerah pada penelitian ini menggunakan Laporan Realisasi Anggaran (LRA) APBD.

Berbagai penelitian telah dilakukan untuk mengetahui kinerja keuangan pemerintah daerah pada sebelum pandemi, saat pandemi ataupun setelah pandemi. Beberapa penelitian terkait kinerja keuangan daerah yang menggunakan analisis rasio keuangan, diantaranya penelitian yang telah dilakukan oleh Vebiani et al. (2022) mengenai kinerja keuangan daerah sebelum dan pada saat pandemi Covid-19 yang dilihat dari Rasio Kemandirian, Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal, Rasio Efektivitas PAD dan Rasio Efisiensi Keuangan pada Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Barat yang menunjukkan bahwasannya tingkat kemandirian keuangan dan tingkat derajat desentralisasi fiskal pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat tidak mengalami perbedaan yang signifikan, untuk tingkat efektivitas dan efisiensi keuangan pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat mengalami perbedaan yang signifikan sebelum dan pada saat pandemi. Tahun anggaran yang diteliti adalah periode anggaran tahun 2019 dan anggaran tahun 2020.

Penelitian lain yang dilakukan oleh Kusumawati (2023) terkait dampak pandemi Covid-19 terhadap kinerja keuangan pemerintah Provinsi Banten bagi masyarakat. Rasio yang digunakan adalah Rasio Kemandirian, Rasio Efektivitas PAD, Rasio Efisiensi, dan Rasio Belanja Tak Teduga. Tahun anggaran yang diteliti adalah tahun 2019-2020. Penelitian ini menunjukkan bahwasannya tingkat kemandirian keuangan pemerintah daerah di Provinsi Banten pada tahun 2019-2020 sebesar 33,75% berada pada kategori rendah dengan pola hubungan konsultatif dan tidak terdapat adanya perbedaan kinerja tahun sebelum Covid-19 dan sesudah Covid-19. Dilihat dari tingkat

efektivitas PAD mengalami penurunan sebesar 19,41% dengan kategori kurang efektif dan terdapat perbedaan tingkat efektifitas pada tahun sebelum Covid-19 dengan tahun setelah Covid-19. Tingkat efisiensi mengalami penurunan sebesar 1,60% dan menunjukkan kriteria efisien dan tidak terdapat pengaruh pandemi Covid-19 terhadap tingkat efisiensi. Belanja tak terduga mengalami peningkatan yang sangat signifikan sebesar 3,98% dan adanya terdapat pengaruh yang signifikan dari pandemi Covid-19 terhadap tingkat penggunaan anggaran tak terduga.

Selanjutnya penelitian yang dilakukan Onibala et al. (2021) menjelaskan mengenai pandemi yang menyebabkan kinerja keuangan pemerintah daerah pada Kabupaten Minahasa Tenggara yang mengalami penurunan kinerja keuangan daripada kinerja pada tahun sebelumnya. Selain itu hasil dari penelitian tersebut pengaruh atau dampaknya tidak terlalu signifikan. Menurut penelitian selama pandemi yang dilakukan oleh Agnika et al. (2021) yang terjadi di Kabupaten Subang menunjuk menunjukkan terjadinya peningkatan pada kemandirian daerah, efektivitas anggaran dan belanja modal yang tidak mengalami perubahan selama pandemi. Namun pada penelitian Palupi et al. (2022) memperlihatkan kinerja keuangan daerah pemerintah Provinsi Kepulauan Riau dengan menggunakan rasio independensi, rasio efektivitas, rasio efisiensi, , menunjukkan hasil bahwa pemerintah daerah Provinsi Kepulauan Riau secara keseluruhan kinerjanya memuaskan.

Melihat penelitian yang sudah dilakukan sebelumnya terkait kinerja keuangan pemerintah daerah dengan adanya pandemi Covid-19 masih harus diteliti lebih lanjut terkait periode anggaran dan rasio keuangan yang digunakan. Selain itu, dikarenakan penelitian sebelumnya yang hanya meneliti

satu Kota/Kabupaten dan pemerintah provinsi . Penelitian ini memperpanjang tahun anggaran yang diteliti yaitu tahun anggaran 2018-2019 (sebelum pandemi) dan tahun anggaran anggaran 2021-2022 (setelah pandemi). Perbedaan lainnya juga terdapat pada lingkup analisis penelitian, penelitian ini tidak hanya menganalisis satu kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten dan pemerintah Provinsi, tetapi membandingkan apakah kinerja keuangan setiap pemerintah daerah di suatu Provinsi terdapat perbedaan atau tidak terdapat perbedaan pada masa sebelum pandemi dan setelah pandemi. Peneliti memilih Pemerintah Daerah Kota/Kabupaten di Provinsi Jawa Timur sebagai objek penelitian. Peneliti melakukan penelitian ini untuk mengetahui apakah terdapat perbedaan kinerja keuangan pemerintah daerah Kota/Kabupaten di Provinsi Jawa Timur sebelum pandemi dan setelah pandemi.

1.2 Rumusan Masalah

Dari latar belakang yang ada maka rumusan masalah pada penelitian ini sebagai berikut :

1. Apakah terdapat perbedaan tingkat kemandirian kinerja keuangan pemerintah daerah Kota/Kabupaten di Provinsi Jawa Timur sebelum pandemi dan setelah pandemi?
2. Apakah terdapat perbedaan tingkat efektivitas kinerja keuangan pemerintah daerah Kota/Kabupaten di Provinsi Jawa Timur sebelum pandemi dan setelah pandemi?
3. Apakah terdapat perbedaan tingkat efisiensi kinerja keuangan pemerintah daerah Kota/Kabupaten di Provinsi Jawa Timur sebelum pandemi dan setelah pandemi?

4. Apakah terdapat perbedaan tingkat keserasian kinerja keuangan pemerintah daerah Kota/Kabupaten di Provinsi Jawa Timur sebelum pandemi dan setelah pandemi?
5. Apakah terdapat perbedaan tingkat desentralisasi kinerja keuangan pemerintah daerah Kota/Kabupaten di Provinsi Jawa Timur sebelum pandemi dan setelah pandemi?

1.3 Tujuan Penelitian

Dari rumusan masalah yang ada, penelitian ini dilakukan untuk tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis perbedaan tingkat kemandirian kinerja keuangan pemerintah daerah Kota/Kabupaten di Provinsi Jawa Timur sebelum pandemi dan setelah pandemi.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis perbedaan tingkat efektivitas kinerja keuangan pemerintah daerah Kota/Kabupaten di Provinsi Jawa Timur sebelum pandemi dan setelah pandemi.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis perbedaan tingkat efisiensi kinerja keuangan pemerintah daerah Kota/Kabupaten di Provinsi Jawa Timur sebelum pandemi dan setelah pandemi.
4. Untuk mengetahui dan menganalisis perbedaan tingkat keserasian kinerja keuangan pemerintah daerah Kota/Kabupaten di Provinsi Jawa Timur sebelum pandemi dan setelah pandemi.
5. Untuk mengetahui dan menganalisis perbedaan tingkat desentralisasi kinerja keuangan pemerintah daerah Kota/Kabupaten di Provinsi Jawa Timur sebelum pandemi dan setelah pandemi.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan ulasan diatas maka manfaat penelitian ini untuk berbagai pihak adalah:

1. Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini dapat diharapkan untuk memberikan kontribusi pada pengembangan ilmu pengetahuan yang berhubungan dengan Sektor Publik yaitu Sektor Pemerintahan mengenai kinerja keuangan daerah

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai masukan dan dapat dipakai sebagai bahan pertimbangan dan pengambilan suatu keputusan bagi objek penelitian.

3. Manfaat Bagi Peneliti

Dapat digunakan sebagai referensi dan menambah wawasan bagi pihak-pihak yang ingin melakukan penelitian lebih lanjut dan mendalam mengenai permasalahan ini.