

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Pertumbuhan ekonomi (*economic growth*) merupakan salah satu indikator yang terukur dari keadaan ekonomi yang berkembang dan suatu pencapaian keberhasilan pembangunan dari suatu negara (Leasiwal, 2013: 2). Pertumbuhan ekonomi Indonesia saat ini terus berkembang dan menunjukkan angka perbaikan positif yang terus meningkat sejak tahun 1998 (Soleh, 2003: 203), Kondisi tersebut tak terlepas dari peran pemerintah pusat maupun daerah yang mampu meningkatkan potensi dan sumber daya daerahnya secara optimal dan maksimal.

Otonomi daerah memberikan kewenangan dalam pembuatan keputusan daerah secara lebih leluasa untuk mengelola potensi daerahnya sendiri mulai dari perencanaan potensi sumber daya yang dimiliki dalam rangka membangun, mengelola, mengendalikan dan mengevaluasi segala sumber daya dalam rangka mendorong pemerintah daerah untuk lebih memberdayakan semua daerahnya yang bersumber dari Undang-Undang (UU) No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (Pemda) dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Yogyakarta merupakan salah satu daerah di Indonesia yang terkenal dengan potensi kepariwisataannya. Gubernur DIY Sri Sultan Hamengku Buwono X menyampaikan Ada tiga sektor strategis yang dijadikan unggulan DIY di level Asia Tenggara. Sektor tersebut adalah pariwisata, pendidikan dan kebudayaan, yang mampu menjadi pilar penyangga bagi berkembangnya sektor lain seperti perekonomian, pada Rapat Koordinasi Pengendalian (Rakordal) Pembangunan Daerah Triwulan 4 tahun 2019, Kamis (23/01) di Grand Inna Maliobro, Yogyakarta. Pemerintah DIY juga menyusun rancangan program “Arah Pembangunan DIY lima tahun ke depan (2017-2022) PANCA

MULIA”.Arah Pembangunan yang dirancang tersebut bersumber dari pertumbuhan ekonomi DIY tahun 2016 yang didorong oleh berbagai sektor dengan kontribusi merata, dan pariwisata sebagai sektor utama dan mampu mendorong pertumbuhan sektor-sektor lainnya. Kontribusi pariwisata di DIY terus meningkat sejak tahun 2011 (9.1%) hingga 2015 (10.2%) dan secara tidak langsung berkontribusi sebesar 35% dalam mendorong sektor lainnya, antara lain industri pengolahan (13.1%), sektor perdagangan (8.3%), sektor infokom (8.1%), dan transportasi (5.7%) (Bappeda DIY dalam Badan Pengembangan Infrastruktur Wilayah, 2018).

Namun demikian, di tengah periode tahun program PANCA MULIA, sejak 14 Maret 2020 atau selang satu pekan kasus pandemi COVID-19 pertama dilaporkan di Jakarta, di Yogyakarta ditemukan kasus positif dan segera memberlakukan berbagai upaya pencegahan (Hizbaron dkk, 2021: 1-2). Sektor pariwisata menjadi sektor yang mengalami pukulan amat keras dari kasus pandemi ini. Secara perlahan, kondisi ini menurunkan aktivitas ekonomi yang ditandai dengan melemahnya aktivitas perekonomian yang meliputi produksi, distribusi, dan konsumsi (Dwina, 2020: 2).

Menurut Deputi Kepala Perwakilan Bank Indonesia DIY, Miyono (dikutip dari [dprd-diy.go.id](http://dprd-diy.go.id) 2020), setelah diberlakukan *new normal* sektor pariwisata di DIY merupakan kunci yang sangat berperan penting dalam membangun kembali perekonomian di tengah pandemi Covid-19, dengan kontribusi sebesar 79,6% dari Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) DIY. Kondisi demikian menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di DIY dengan potensi kepariwisataannya yang besar dalam membangun kembali perekonomiannya, memiliki peran yang sangat penting dalam melakukan evaluasi, khususnya pengukuran kinerja keuangan. Menurut Sultan dkk (2016: 39), kinerja keuangan dituntut untuk efektif dan efisien, serta komprehensif dari laporan periode-periode sebelumnya. Sehingga dapat melakukan pembangunan yang

berkelanjutan secara lebih baik untuk tahun-tahun berikutnya dan juga memberikan gambaran tentang bagian mana yang harus di tingkatkan dan bagian yang harus lebih efektif dan efisien atau bagian mana yang mengalami penurunan, dan bagian mana yang mengalami perubahan tidak wajar sehingga berdampak pada keputusan dalam pengambilan kebijakan terlebih krusial dalam melakukan pemulihan ekonomi bila terjadi sesuatu yang mengakibatkan perubahan krusialnya di bidang ekonomi bisa tercermin dari kinerja keuangannya. Berdasarkan pernyataan tersebut, maka untuk mengukur kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta penelitian ini akan melihat sumber penerimaan dan belanja dinas selama tiga tahun terakhir (2018-2020), yang meliputi Analisis Varians Pendapatan Daerah, Analisis Pertumbuhan Pendapatan Daerah, Rasio Derajat Desentralisasi, Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah, Rasio Efektivitas dan Efisiensi Pajak Daerah, Rasio Varians Belanja Daerah, Analisis Pertumbuhan Belanja Daerah, Analisis Keserasian Belanja Daerah, dan Rasio Varians Belanja Daerah. Berdasarkan indikator kinerja keuangan tersebut dapat dilihat dari sumber-sumber penerimaan dan belanja dinas yang telah dilakukan, dan dapat menjadi informasi yang paling bernilai bagi pemerintah sebagai bahan pertimbangan strategi berkaitan dengan apa yang mungkin terjadi di masa depan (Sultan dkk, 2016: 39).

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan tersebut, penulis tertarik untuk mengkaji dengan judul **“Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta”** sehingga dapat dijadikan evaluasi dan tolak ukur untuk peningkatan kinerja khususnya keuangan pemerintah daerah pada periode berikutnya. Penelitian ini menggunakan subjek Instansi Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, subjek dipilih karena Daerah tersebut memiliki potensi yang besar dalam penerimaan melalui industri kepariwisataannya yang tengah mengalami pukulan hebat sejak masuknya Covid-19.

Peneliti ingin mengetahui kinerja keuangan Pemerintah Daerah, di daerah Kabupaten dan Kota di DIY selama 3 tahun terakhir mengalami perubahan yang signifikan atau tidak, akibat dari pandemi virus Corona.

## 1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, penulis mengidentifikasi beberapa masalah, antara lain :

1. Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) merupakan salah satu daerah di Indonesia yang memiliki visi dan reputasi dalam industri kepariwisataan, dan merupakan sektor yang mampu mendorong pertumbuhan sektor-sektor lainnya. Namun akibat covid-19 dan pembatasan mobilitas, sektor pariwisata menurun, dan berimplikasi pada sektor lain serta melemahnya aktivitas perekonomian.
2. Setelah diberlakukan *new normal* sektor pariwisata di DIY merupakan kunci yang sangat berperan penting dalam membangun kembali perekonomian di tengah pandemi Covid-19, dengan kontribusi sebesar 79,6% dari Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) DIY, Pemerintah Daerah memiliki peran otonomi daerah yang sangat penting dalam melakukan evaluasi, memiliki peran yang sangat penting dalam melakukan evaluasi, khususnya pengukuran kinerja keuangan.
3. Untuk mendukung peran otonomi daerah dalam membangun kembali perekonomian di DIY, Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota leluasa dalam mengelola, mengendalikan, dan mengevaluasi segala sumber daya yang bersumber dari Undang-Undang. Untuk mendukung peran otonomi daerah diperlukan kinerja keuangan efektif, efisien, serta komprehensif dari laporan periode-periode sebelumnya. Kinerja keuangan meliputi Analisis Varians

Pendapatan Daerah, Analisis Pertumbuhan Pendapatan Daerah, Rasio Derajat Desentralisasi, Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah, Rasio Efektivitas dan Efisiensi Pajak Daerah, Rasio Varians Belanja Daerah, Analisis Pertumbuhan Belanja Daerah, Analisis Keserasian Belanja Daerah, dan Rasio Varians Belanja Daerah.

### **1.3. Pembatasan Masalah**

Berdasarkan permasalahan yang timbul, maka diperlukan pembatasan masalah untuk menghindari berbagai kesalahan persepsi yang berkaitan dengan penelitian. Oleh karena itu penelitian ini dibatasi pada analisis kinerja keuangan yang dilihat dari Analisis Varians Pendapatan Daerah, Analisis Pertumbuhan Pendapatan Daerah, Rasio Derajat Desentralisasi, Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah, Rasio Efektivitas dan Efisiensi Pajak Daerah, Rasio Varians Belanja Daerah, Analisis Pertumbuhan Belanja Daerah, Analisis Keserasian Belanja Daerah, dan Rasio Varians Belanja Daerah pada 3 (tiga) tahun terakhir, yaitu tahun 2018-2020.

### **1.4. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas maka rumusan masalah yang akan penulis angkat antara lain :

Bagaimana kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di DIY selama 3 tahun terakhir ? (2018-2020)

### **1.5. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2018-2020 berdasarkan perhitungan rasio dan analisis yang terdiri dari analisis varians pendapatan daerah, analisis pertumbuhan pendapatan daerah, rasio derajat desentralisasi, rasio ketergantungan keuangan daerah, rasio efektifitas dan efisiensi pajak daerah, analisis

varians belanja daerah, analisis pertumbuhan belanja daerah, analisis keserasian belanja daerah, analisis efisiensi belanja.

#### **1.6. Manfaat Penelitian**

Hasil dari penelitian ini dapat menjadi masukan yang berguna bagi berbagai pihak yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis.

##### **1. Manfaat Teoritis**

Secara teoritis tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di DIY ditinjau dari teori analisis varians pendapatan daerah, analisis pertumbuhan pendapatan daerah, rasio derajat desentralisasi, rasio ketergantungan keuangan daerah, rasio efektifitas dan efisiensi pajak daerah, analisis varians belanja daerah, analisis pertumbuhan belanja daerah, analisis keserasian belanja daerah, analisis efisiensi belanja untuk menganalisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di DIY.

##### **2. Manfaat Praktis**

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi atau sumbangan pemikiran Pemerintah Daerah di dalam menganalisis kinerja keuangan guna meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah pada perkembangan zaman yang semakin kompetitif dan sebagai langkah pertimbangan dalam pengambilan kebijakan sebagai langkah antisipasi bila terjadi hal-hal yang berdampak secara signifikan terhadap perekonomian daerah. Bagi peneliti, penelitian ini merupakan media untuk belajar memecahkan masalah secara ilmiah. Bagi peneliti selanjutnya dapat dijadikan tambahan pengetahuan dan sebagai bahan acuan untuk penelitian selanjutnya dalam bidang yang sama.

### **1.7. Desain Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian deskripsi kuantitatif yaitu melakukan perhitungan-perhitungan terhadap data keuangan yang diperoleh untuk memecahkan masalah yang ada sesuai dengan tujuan penelitian. Penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui bagaimana kinerja keuangan pada Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di DIY jika dilihat dari Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal, Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, Rasio Efektivitas PAD, Rasio Efisiensi Keuangan Daerah, dan Rasio Keserasian.

### **1.8. Subjek dan Objek Penelitian**

Subjek dalam penelitian ini adalah Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di DIY, antara lain Kabupaten Sleman, Kabupaten Bantul, Kabupaten Kulonprogo, Kabupaten Gunungkidul, dan Kota Yogyakarta. Sedangkan Objek penelitian yang diteliti yaitu Laporan Realisasi anggaran berupa Analisis Varians Pendapatan Daerah, Analisis Pertumbuhan Pendapatan Daerah, Rasio Derajat Desentralisasi, Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah, Rasio Efektivitas dan Efisiensi Pajak Daerah, Rasio Varians Belanja Daerah, Analisis Pertumbuhan Belanja Daerah, Analisis Keserasian Belanja Daerah, dan Rasio Varians Belanja Daerah pada 3 (tiga) tahun terakhir, yaitu tahun 2018-2020.

### **1.9. Lokasi dan Waktu Penelitian**

Penelitian dilakukan di lima Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di DIY yang terdiri dari 4 Kabupaten dan 1 Kota, yaitu Kabupaten Sleman, Kabupaten Bantul, Kabupaten Kulon Progo, Kabupaten Gunung Kidul, dan Kota Yogyakarta.

## **1.10. Variabel Penelitian**

Variabel penelitian ini meliputi Analisis Kinerja Keuangan, Analisis Rasio Keuangan, dan Analisis Kinerja Keuangan Belanja Daerah. Sedangkan definisi operasional variabel adalah sebagai berikut :

### **1. Analisis Kinerja Keuangan**

#### **a. Analisis Varians Pendapatan Daerah**

Analisis Varians Pendapatan Daerah merupakan informasi selisih anggaran yang didapat dari selisih antara realisasi pendapatan dengan dana yang dianggarkan. Dari varians ini dapat menilai kinerja pemerintah daerah yang dimana kinerja pemerintah daerah dapat dikatakan baik apabila mampu memperoleh pendapatan melebihi jumlah target anggaran.

#### **b. Analisis Pertumbuhan Pendapatan Daerah**

Analisis Pertumbuhan Pendapatan Daerah bermanfaat dalam mengetahui kinerja keuangan APBD pemerintah daerah mengalami peningkatan atau mengalami penurunan dari periode anggaran sebelumnya.

### **2. Analisis Rasio Keuangan**

#### **a. Rasio Derajat Desentralisasi**

Analisis rasio ini merupakan tolak ukur kewenangan dan tanggung jawab yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengelola dan mengoptimalkan pendapatan. Rasio dapat diukur tidak atau mampunya pemerintah dalam penyelenggaraan desentralisasi adalah diukur dari semakin tingginya PAD.

b. Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah

Analisis rasio ketergantungan daerah menunjukkan kemandirian pemerintah daerah dari pemerintah pusat yang dimana diukur dengan cara membandingkan jumlah pendapatan transfer yang diterima oleh penerimaan daerah dengan total penerimaan daerah, yang dimana semakin tinggi hasil rasio ini maka semakin kurang tingkat kemandirian pemerintah daerah.

c. Rasio Efektivitas dan Efisiensi Pajak Daerah

Rasio efektivitas pajak daerah merupakan kemampuan pemerintah daerah dalam mengumpulkan pajak daerah sesuai dengan jumlah penerimaan pajak daerah yang telah ditargetkan. Untuk dapat menghitung rasio efisiensi pajak daerah diperlukan data tentang biaya pemungutan pajak daerah. Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah dalam melakukan pemungutan pajak daerah dapat dikategorikan efisien apabila rasio yang telah dicapai kurang dari sepuluh persen. Untuk biaya pemungutan retribusi paling tinggi lima persen dari realisasi pajak dan retribusi daerah sesuai dengan pasal 76 PP Nomor 65 tahun 2001 tentang pajak daerah.

d. Rasio Keserasian

Rasio Keserasian menggambarkan bagaimana pemerintahan daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja operasi dan belanja modal secara optimal.

**3. Analisis Kinerja Keuangan Belanja Daerah**

a. Analisis Varians Belanja Daerah

Analisis varians belanja daerah merupakan analisis terhadap selisih antara realisasi belanja dan anggaran yang berguna bagi pengguna untuk dapat mengetahui secara langsung besarnya varians anggaran belanja dengan realisasinya yang dinyatakan dalam bentuk jumlah nilai nominal dan dalam bentuk persentase.

b. Analisis Pertumbuhan Belanja Daerah

Analisis ini berguna untuk mengetahui apakah pertumbuhan belanja dari tahun ke tahun apakah mengalami pertumbuhan atau mengalami penurunan.

c. Analisis Keserasian Belanja Daerah

Rasio keserasian belanja menunjukkan bagaimana pemerintah daerah memprioritaskan alokasinya dananya pada belanja secara optimal yang diukur dengan perbandingan antara analisis belanja operasi terhadap total belanja dengan analisis belanja modal terhadap total belanja.

d. Analisis Efisiensi Belanja

Rasio efisiensi belanja ini digunakan untuk mengukur tingkat penghematan anggaran yang dilakukan pemerintah. Angka yang dihasilkan dari rasio efisiensi ini tidak bersifat absolut, tetapi relatif. Yang artinya tidak ada standar tetap atau baku yang dianggap baik dalam rasio ini. Pemerintah daerah dinilai telah melakukan efisiensi anggaran jika rasio efisiensinya kurang dari 100 persen. Sebaliknya jika lebih dari 100 persen mengindikasikan terjadinya pemborosan anggaran.

### 1.11. Teknik Pengumpulan Data

Teknik Pengumpulan Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode observasi. Observasi dilakukan dengan pengamatan langsung terhadap obyek yang diteliti dan melakukan pencatatan secara cermat dan sistematis terhadap catatan dan dokumen

seperti laporan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di DIY Tahun Anggaran 2018-2020

### 1.12. Teknik Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis data kuantitatif dengan melakukan perhitungan-perhitungan terhadap data keuangan yang diperoleh untuk memecahkan masalah yang ada sesuai dengan tujuan penelitian. Berdasarkan permasalahan yang ada, penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kuantitatif yaitu suatu metode penelitian yang ditujukan untuk menggambarkan fenomena yang berlangsung saat ini atau saat lampau. Metode yang digunakan untuk menganalisis penelitian ini adalah dengan pendekatan kuantitatif dan kualitatif. Pendekatan kuantitatif yang digunakan untuk menghitung kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di DIY tahun 2016-2020. Sedangkan pendekatan kualitatif yaitu mengumpulkan, mengolah, dan menginterpretasikan data yang diperoleh yang didasarkan pada penggambaran yang mendukung analisa tersebut. Analisis ini sifatnya menjelaskan secara uraian atau dalam bentuk kalimat. Untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini, penulis menggunakan langkah-langkah dengan rumus perhitungan sebagai berikut :

#### 1. Analisis Varians Pendapatan Daerah

Analisis Varian Pendapatan = Realisasi- Anggaran Pendapatan

#### 2. Analisis Pertumbuhan Pendapatan Daerah

pend.tahun t - pend.tahun t-1

Analisis Pertumbuhan =  $\frac{\text{pend.tahun t} - \text{pend.tahun t-1}}{\text{Pend.tahun (t-1)}} \times 100\%$

#### 3. Rasio Derajat Desentralisasi

Pendapatan asli daerah

Derajat desentralisasi =  $\frac{\text{Pendapatan asli daerah}}{\text{Total pendapatan daerah}} \times 100\%$

#### 4. Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah

$$\text{Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah} = \frac{\text{Pendapatan transfer}}{\text{Total pendapatan daerah}} \times 100\%$$

#### 5. Rasio Efektivitas dan Efisiensi Pajak Daerah

$$\text{Rasio efektivitas pajak daerah} = \frac{\text{Realisasi pend. Pajak daerah}}{\text{Target Penerimaan pajak daerah}} \times 100\%$$

$$\text{Rasio efisiensi pajak daerah} = \frac{\text{Biaya perolehan pajak daerah}}{\text{Realisasi pajak daerah}} \times 100\%$$

#### 6. Rasio Varians Belanja Daerah

Analisis Varians = Realisasi - Anggaran Belanja

#### 7. Analisis Pertumbuhan Belanja Daerah

$$\text{Pertumbuhan tahun } t = \frac{\text{Realisasi belanja tahun } t - \text{realisasi belanja tahun } t-1}{\text{Realisasi pendapatan tahun } t-1} \times 100\%$$

## 8. Analisis Keserasian Belanja Daerah

$$\text{Rasio Belanja Operasi} = \frac{\text{Realisasi belanja operasi}}{\text{Total belanja daerah}} \times 100\%$$

$$\text{Rasio Belanja Modal} = \frac{\text{Realisasi belanja modal}}{\text{Total belanja daerah}} \times 100\%$$

## 9. Rasio Efisiensi Belanja Daerah

$$\text{Rasio efisiensi belanja} = \frac{\text{Realisasi belanja daerah}}{\text{Anggaran belanjadaerah}} \times 100\%$$