

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perkembangan akuntansi sektor publik khususnya di Indonesia semakin pesat seiring dengan adanya era baru dalam pelaksanaan otonomi daerah. Warga negara yang semakin cerdas dan kritis selalu menuntut untuk dilakukan transparansi dan akuntabilitas publik oleh lembaga-lembaga sektor publik. Akuntabilitas bukan sekedar kemampuan menunjukkan bagaimana uang publik tersebut telah dibelanjakan, akan tetapi meliputi kemampuan menunjukkan bahwa uang publik tersebut telah dibelanjakan secara ekonomis, efisien dan efektif (*value for money*).

Menurut Natsir (2008) dalam Kurrohman (2013) selama ini proses penyusunan, pembahasan sampai pada penetapan APBD serta laporan keterangan pertanggungjawaban (LKPJ), umumnya perhatian lebih terfokus pada besarnya anggaran. Padahal sejak diberlakukannya Kermendagri No. 29 Tahun 2002 yang sudah diganti dengan Permendagri No. 13 Tahun 2006 yang mengatur tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah, sistem yang dianut dalam APBD adalah anggaran yang berbasis kinerja artinya penyusunan, pembahasan dan penetapan sampai pengawasan pelaksanaan anggaran tidak cukup dengan hanya melihat besar kecilnya anggaran yang merupakan masukan tapi juga harus memperhatikan kinerja anggaran tersebut yang meliputi capaian kinerja, keluaran, hasil dan manfaat serta tepat tidaknya kelompok sasaran kegiatan yang dibiayai anggaran. APBD itu sendiri adalah sebuah rancangan keuangan tahunan pemerintah daerah

yang berisi komponen dalam pembiayaan, pendapatan dan belanja daerah yang anggarannya ditetapkan oleh pemerintahan daerah yang penyusunannya harus meminta persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Adanya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) memudahkan tugas pemerintah untuk merencanakan sebuah pembangunan bagi suatu daerah, maka dari itu instansi pemerintah daerah terus melakukan evaluasi anggaran pendapatan dan belanja daerah agar kedepannya bisa lebih baik lagi.

Menurut Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang keuangan Negara, yang disahkan dan diundangkan pada tanggal 28 April 2003 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47), serta Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perbendaharaan Negara yang disahkan dan diundangkan pada tanggal 14 Januari 2004 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5). Keuangan negara harus dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undang, efisien, ekonomis, efektif dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Salah satu alat pengendali sekaligus alat ukur untuk mengetagui kinerja pelaksanaan melalui belanja pemerintah dapat menggunakan skema alat ukur yaitu Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran (IKPA). IKPA ditetapkan melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 195/PMK.05/2018 tentang Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan Anggaran Belanja Kementerian Negara/Lembaga, dengan memfokuskan pada prinsip *value for money (VFM)*, kinerja pelaksanaan anggaran yang direalisasikan ini untuk mengukur belanja pemerintah. Ringkasnya mencakup ekonomi, efisiensi dan

efektivitas serta keputusan terhadap regulasi yang ditetapkan dalam pengelolaan anggaran pemerintah.

Menurut Supriyadi dan selamet (2013) kemampuan keuangan suatu daerah dapat dilihat dari besar kecilnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diperoleh dari daerah yang bersangkutan. Dalam kaitannya dengan pemberian otonomi daerah yang lebih besar kepada daerah. PAD selalu dipandang sebagai salah satu indikator atau kriteria untuk mengukur ketergantungan suatu daerah kepada pusat. Pada prinsipnya semakin besar sumbangan Pendapatan Asli Daerah (PAD) kepada APBD maka akan menunjukkan semakin kecil ketergantungan daerah kepada pusat sebagai konsekuensi pelaksanaan otonomi daerah dari prinsip secara nyata dan bertanggungjawab. Selain Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan juga merupakan salah satu sumber penerimaan daerah yang memiliki kontribusi besar terhadap struktur APBD.

Menurut Sugiardi dan Ni (2014) untuk meningkatkan pendapatan daerah pemerintah perlu mengelola sumber-sumber penerimaan pendapatan asli daerah (PAD). Sumber-sumber pendapatan asli daerah (PAD) terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan alam yang dipisahkan dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah. Dalam mengelola Pendapatan Asli Daerah (PAD) tersebut diperlukan kinerja yang baik dari pemerintah. Agar pendapatan asli daerah yang ada dapat tersalurkan dengan baik dan dapat digunakan untuk kepentingan masyarakat. Dalam hal ini SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) yang bertugas untuk mengelola Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah Dinas Pendapatan Daerah.

Menurut Kurrohman (2013) kinerja keuangan merupakan isu yang sangat penting untuk dikaji dalam organisasi sektor publik termasuk pemerintahan. Seiring dengan semakin tingginya tuntutan masyarakat terhadap transparansi penganggaran belanja publik, maka diperkenalkannya system penganggaran yang berbasis kinerja (*performance based budgeting*) sebagai pengganti system penganggaran lama dengan sistem tradisional yang bersifat *incrementalism* dan struktur susunan anggarannya bersifat *line item*.

Menurut Mahsun (2006) dalam Rusyda (2016) penganggaran berbasis kinerja merupakan sebuah pendekatan dalam sistem penganggaran yang memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan. Ciri utama penganggaran kinerja keuangan berbasis *value for money* yang disusun dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan (*input*), keluaran (*output*) dan hasil yang diharapkan (*outcome*) sehingga dapat memberikan informasi tentang efektifitas dan efisiensi pelaksanaan setiap kegiatan.

Penerapan anggaran berbasis kinerja diharapkan mampu memberikan informasi kinerja atas pelaksanaan suatu program/kegiatan pada suatu Kementerian/Lembaga serta dampak atau hasilnya yang dapat dirasakan langsung oleh masyarakat luas. Mengenai pengelolaan keuangan daerah tidak terlepas dari kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang dilakukan dengan menekankan pada konsekuensi hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Menurut Mardiasmo (2018) *value for money* merupakan konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang berdasarkan ada tiga elemen utama yaitu ekonomis, efisiensi dan efektivitas. 1. Ekonomis adalah pemerolehan *input* dengan kualitas kuantitas tertentu pada harga yang terendah. Ekonomis terkait dengan sejauh mana organisasi sektor publik dapat meminimalisir *input resources* yang digunakan yaitu dengan menghindari pengeluaran yang boros dan tidak produktif. 2. Efisiensi adalah berhubungan erat dengan konsep produktivitas. Pengukuran efisiensi dilakukan dengan menggunakan perbandingan antara *output* yang dihasilkan terhadap *input* yang digunakan (*cost of output*). 3. Efektivitas adalah tingkat pencapaian hasil program dengan target yang ditetapkan. Efektivitas merupakan perbandingan *outcome* dengan *output*.

Tabel 1.1
Laporan Anggaran dan Realisasi Pendapatan Daerah Sebelum Penerapan
Penganggaran Berbasis Kinerja Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera
Selatan Tahun 2004-2006 (dalam jutaan rupiah)

| Tahun | PAD | | Belanja | |
|-------|------------|------------|--------------|--------------|
| | Anggaran | Realisasi | Anggaran | Realisasi |
| 2004 | 489.442,34 | 493.173,95 | 1.048.165,91 | 1.140.787,40 |
| 2005 | 528.227,50 | 590.860,84 | 1.133.746,79 | 1.097.417,95 |
| 2006 | 619.278,61 | 609.543,79 | 1.580.361,45 | 1.458.865,67 |

Sumber: www.djpk.kemenkeu.go.id

Berdasarkan tabel diatas menunjukkan bahwa pada tahun 2006 pendapatan yang memiliki anggaran yang lebih besar dari yang terealisasi yaitu sebesar Rp. 489.442,34. Hal ini dikarenakan terdapat anggaran lebih yang tidak terealisasi dan nantinya dana tersebut akan dimasukkan kepada Sisa Hasil Perhitungan Anggaran (SILPA). Selain itu pada tahun 2004-2006 terdapat jumlah realisasi melebihi dari pada yang dianggarkan hal ini dikarenakan pemerintah mengeluarkan dana yang

cukup besar yang cukup besar terhadap pengelolaan aset daerah dan mengeluarkan dana yang ada pada tahun sebelumnya belum dikeluarkan untuk melakukan perawatan dan pengelolaan aset daerah.

Belanja pemerintah Provinsi Sumatera Selatan dari 2004-2006 belum terealisasi secara optimal dikarenakan adanya penggandaan barang dan jasa yang melebihi kebutuhan adanya pemborosan keuangan sehingga mengakibatkan kelainan dalam perencanaan dan penganggaran program atau belanja. Hal ini menunjukkan bahwa predeksi dalam perencanaan keuangan pemerintah berbeda dengan yang terealisasi dalam pelaksanaan anggaran.

Resear Gap Kurrohman (2013) menunjukkan pemerintah daerah lebih ekonomis dan efisien dalam pengelolaan keuangannya menggunakan anggaran kinerja *value for money*. Nugrahani (2017) Apabila melakukan penilaian kinerja dengan menggunakan konsep *value for money*, maka kinerja keuangan Pemda DIY cukup ekonomis dan efisien tetapi kurang efektif. Rusydah dan Titik (2016) hasil penelitian menunjukkan bahwa laporan kinerja dinas pendapatan dan pengelolaan keuangan Kota Surabaya ditinjau dari segi ekonomi dapat dikatakan ekonomis terlihat dari kegiatan penyediaan barang dan jasa perkantoran dimana dana anggaran yang digunakan untuk menjalankan kegiatan tersebut sebesar 95%. Segi efisiensi dapat dikatakan efisien dilihat dari kegiatan intensifikasi dan ekstensifikasi pajak daerah yang menghasilkan jumlah dokumen hasil pendataan dan penetapan wajib pajak daerah mencapai 100% dengan menggunakan anggaran sebesar 77,43%. Segi efektivitas dapat dilihat dari tercapainya pajak

daerah yang dihasilkan sebesar 98,24%. Sehingga *outcome* hampir mencapai 100% dan dapat dikatakan efektif.

Karena hasil penelitian yang berbeda tersebut peneliti akan menguji mengenai perbedaan sebelum dan sesudah diterapkannya sistem penganggaran berbasis kinerja. Dengan sampel laporan keuangan Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan dengan menggunakan penilaian kinerja berdasarkan pada konsep *value for money*.

Berdasarkan latar belakang diatas maka penulis mengajukan penelitian dengan judul yaitu **“Perbandingan Penganggaran Kinerja Keuangan Berbasis *Value For Money* Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan sebelumnya, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah Apakah terdapat perbedaan sebelum dan sesudah penerapan penganggaran kinerja keuangan berbasis *value for money* pada pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini yaitu untuk menganalisis ada tidaknya perbedaan sebelum dan sesudah penerapan sistem penganggaran kinerja keuangan berbasis *value for money* pada pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini dapat bermanfaat untuk para pengguna laporan keuangan.

Berikut merupakan manfaat penelitian ini:

1. Bagi peneliti

Penelitian ini dapat menambah ilmu serta wawasan khususnya mengenai kinerja keuangan daerah dan diterapkannya sistem penganggaran berbasis kinerja.

2. Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini dapat menjadi acuan atau referensi serta perbandingan bagi mahasiswa yang ingin melakukan pengembangan penelitian berikutnya dibidang yang sama dimasa mendatang.