

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LatarBelakang

Sektor publik seringkali dipahami sebagai sesuatu yang berhubungan dengan kepentingan umum serta penyediaan barang atau jasa kepada publik yang nantinya pembayarannya dilakukan melalui pajak atau pendapatan negara yang telah diatur dalam hukum[1]. Mahsun (2019)[1] memberikan pernyataan terkait organisasi sektor publik yang tidak dapat lepas dari peran pemerintah bahkan organisasi sektor publik umumnya menghasilkan *pure public goods* yang artinya pemerintah, sehingga dapat dikatakan bahwa organisasi sektor publik ini lebih luas dari pemerintahan. Wasitino (2019)[1] mengatakan bahwa tujuan dari dibentuknya organisasi pemerintahan adalah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dan pemegang saham serta adanya misi tertentu yang harus dijalankan agar tujuan dapat tercapai dikarenakan tugas utama pemerintah yaitu menciptakan kesejahteraan masyarakat. Tujuan yang ingin dicapai pada umumnya bersifat kualitatif, misalnya meningkatkan keamanan dan ketertiban, meningkatkan kualitas mutu pendidikan, meningkatkan kualitas mutu kesehatan, dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi masyarakat. Dalam mencapai tujuan yang diinginkan pemerintah menggunakan laporan keuangan.

Laporan keuangan merupakan salah satu agenda dalam memenuhi suatu kewajiban dalam rangka pemenuhan kebutuhan bersama

sebagaimana yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku karena dengan adanya laporan keuangan ini kita dapat mengetahui kondisi keuangan suatu pemerintahan. Menurut Kasmir (2019) laporan keuangan adalah laporan yang menunjukkan kondisi keuangan suatu perusahaan pada saat ini atau dalam periode tertentu. Dalam penyajian laporan keuangan yang disusun oleh pemerintah harus memuat komponen-komponen laporan keuangan yang harus dipenuhi, salah satu komponen laporan keuangan yang harus dipenuhi tersebut adalah laporan realisasi anggaran. Anggaran dalam akuntansi pemerintahan adalah dokumen formal yang sangat penting karena anggaran tersebut menjadi dasar pelaksanaan kegiatan pemerintahan. PP N0.24 Tahun 2005 mengemukakan bahwa anggaran adalah dokumen formal hasil kesepakatan antara eksekutif dan legislatif tentang belanja yang ditetapkan untuk melaksanakan kegiatan pemerintah dan pendapatan yang diharapkan untuk menutup keperluan belanja tersebut atau pembiayaan yang diperlukan apabila terdapat perkiraan akan terjadinya defisit atau surplus. Dengan demikian, anggaran dapat mengkoordinasikan aktivitas belanja pemerintah dan memberi landasan bagi upaya perolehan pendapatan dan pembiayaan oleh pemerintah untuk suatu periode tertentu yang biasanya mencakup periode tahunan. Tetapi tidak menutup kemungkinan disisipkannya anggaran untuk jangka waktu lebih atau kurang dari setahun. Penganggaran di sektor publik dianggap cukup kompleks dibandingkan dengan anggaran di sektor swasta karena di sektor swasta tujuan utamanya adalah untuk mendapatkan keuntungan atau keuntungan yang bersifat rahasia sedangkan di sektor

publik penyusunan anggaran dilakukan dengan baik agar dapat dikomunikasikan kepada publik untuk dievaluasi dan dikoreksi pada periode berikutnya, sehingga pemerintah dapat menggunakan transparansi ini untuk melaksanakan reformasi administrasi publik termasuk sistem anggaran. Terkait dengan anggaran suatu organisasi sektor publik yang mencakup rencana biaya dari rencana yang dibuat menjadikan penyusunan anggaran salah satu tahapan yang sangat penting karena apabila anggaran tidak efektif dan tidak terarah dapat menimbulkan masalah terhadap rencana atau program yang telah disusun sebelumnya.

Laporan Realisasi Anggaran (LRA) menurut Dedi Nordiawan [2] adalah laporan yang menyajikan ikhtisar sumber, alokasi, dan pemakaian sumber daya ekonomi yang dikelola oleh pemerintah pusat atau daerah dalam satu periode pelaporan. Belanja menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 adalah semua pengeluaran dari rekening kas umum negara atau daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah. Dalam laporan realisasi anggaran juga memuat informasi terkait realisasi pendapatan, belanja, transfer, surplus/defisit, pembiayaan dan sisa dana anggaran lebih/kurang yang masing-masing dibandingkan dengan anggarannya selama satu periode. Laporan realisasi anggaran yang disajikan atau dipublikasikan oleh pemerintah daerah dapat memberikan informasi yang bermanfaat untuk menilai kinerja keuangan daerah. Anggaran belanja dalam pemerintah daerah [3] merupakan tulang punggung penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan daerah. Anggaran

belanja juga memiliki peran penting sebagai alat stabilisasi, distribusi, alokasi sumber daya publik, perencanaan dan pengendalian organisasi serta penilaian kinerja. Oleh karena itu, apabila dibandingkan dengan neraca posisi laporan realisasi anggaran lebih diutamakan, sehingga laporan realisasi anggaran merupakan salah satu laporan keuangan daerah yang disusun terlebih dahulu sebelum laporan neraca, laporan operasional, dan laporan arus kas. Elemen yang terdapat pada laporan realisasi anggaran belanja umumnya meliputi belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, dan belanja bantuan sosial. Belanja pegawai adalah imbalan dalam bentuk uang atau barang kepada pegawai negeri, pejabat pemerintah, dan pensiunan serta pegawai honorer yang akan diangkat sebagai pegawai lingkup pemerintahan baik sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan dalam rangka mendukung tugas dan fungsi unit terkait, belanja barang dan jasa adalah pengeluaran untuk menampung pembelian barang dan/ jasa yang habis pakai untuk memproduksi barang dan/ jasa yang dipasarkan maupun yang tidak di pasarkan dan pengadaan barang yang dimaksudkan untuk diserahkan atau dijual kepada masyarakat/Pemerintah Daerah, belanja hibah adalah setiap pengeluaran pemerintah pusat dalam bentuk uang, barang, jasa dan/ atau surat berharga kepada Pemerintah Daerah, pemerintah lainnya atau perusahaan daerah, yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya, bersifat tidak wajib dan tidak mengikat, serta tidak secara terus menerus, dan belanja bantuan sosial adalah pengeluaran yang berupa transfer uang, barang atau jasa yang diberikan oleh Pemerintah Pusat/Daerah

kepada masyarakat guna melindungi masyarakat dari kemungkinan terjadinya resiko sosial, meningkatkan kemampuan ekonomi dan/ atau kesejahteraan masyarakat.

Kantor kecamatan merupakan salah satu bagian dari organisasi sektor publik yang memiliki tujuan pada pelaporan keuangan adalah untuk menyajikan informasi yang berkaitan dengan pengambilan keputusan serta menunjukkan tanggung jawab kecamatan atas sumber dana yang telah dipercayakan kepada mereka. Kemudian sebagai organisasi publik juga wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangannya untuk menilai apakah telah berhasil memenuhi kewajibannya secara memadai atau tidak. Alat yang digunakan untuk menganalisis efektivitas pemerintah daerah dalam mengelola perekonomian daerah adalah dengan menganalisis hubungan pembiayaan dengan realisasi APBD. APBD dapat digunakan sebagai alat untuk menentukan pendapatan dan pengeluaran, pengambilan keputusan dan pengembangan, otoritas pengeluaran masa depan, sumber untuk pengembangan ukuran standar evaluasi kinerja, alat motivasi karyawan, serta alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja.

Tabel 1.1

Laporan Realisasi Anggaran Belanja Kantor Kecamatan Gedeg Periode 2017-2021

Tahun	Anggaran	Realisasi	Presentase
2017	7.655.820.000	6.516.648.872	85%
2018	8.038.342.000	6.587.220.940	82%
2019	9.816.186.880	8.728.781.251	89%
2020	9.636.027.380	7.982.722.945	83%
2021	12.349.989.431	11.139.739.369	90%

Sumber : Lap. Keuangan Kec. Gedeg Tahun 2017-2021



Gambar 1.1 Diagram Lap. Realisasi Anggaran Kec. Gedeg 2017-2021

Sumber : Data diolah

Berdasarkan tabel dan diagram diatas dapat diketahui bahwa tiga tahun pertamayaitu pada tahun 2017, 2018, dan 2019 anggaran terus mengalami peningkatan dimana hal itu disebabkan karena adanya tambahan anggaran pada belanja yang belum terdapat di tahun sebelumnya. Di tahun 2017 ke tahun 2018 terjadi peningkatan anggaran yang cukup banyak dikarenakan di tahun 2018 terdapat tambahan belanja yakni belanja tambahan penghasilan PNS, belanja pakaian dinas & atributnya,

belanja perjalanan dinas, belanja pemeliharaan, belanja honor PNS, belanja pengadaan alat kantor, pengadaan rumah tangga, dan pengadaan komputer. Kemudian di tahun 2019 terdapat tambahan belanja yang terdiri dari belanja tambahan penghasilan PNS untuk biaya tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja pengelolaan keuangan/barang serta terdapat juga tambahan anggaran pada belanja barang dan jasa pada belanja bahan/material untuk belanja piala, belanja makanan & minuman untuk tamu, dan belanja pemeliharaan gedung dan bangunan. Sedangkan di tahun 2020 anggaran mengalami penurunan yang dapat dikatakan drastis hal itu disebabkan karena pada saat itu Indonesia sedang diserang oleh virus mematikan, yaitu Virus Covid-19 dimana akhirnya pemerintah membuat kebijakan untuk pekerja melakukan aktivitas atau bekerja dari rumah (*work from home*) yang dilakukan secara bergilir atau bergantian untuk meminimalisir penyebaran Virus Covid-19. Maka hal itu membuat beberapa belanja barang untuk *output* teknis khususnya anggaran perjalanan dinas serta pada belanja *output* layanan operasional (perkantoran) dihilangkan serta kegiatan yang sudah dijadwalkan untuk satu tahun ke depan terpaksa harus ditunda atau dibatalkan dengan pertimbangan keamanan dan kesehatan. Setelah itu, pada tahun 2021 dimana Covid-19 sudah mulai reda maka terjadi peningkatan anggaran yang cukup meningkat di tahun 2021 sebesar Rp 12.349.989.431 hal itu bukan sesuatu yang asing karena setiap wilayah tentu memiliki keinginan untuk menstabilkan perekonomian dan keadaan pasca Covid-19. Hal itu juga dapat diketahui adanya tambahan belanja di tahun 2021 yaitu tambahan anggaran

belanja operasi pada belanja pegawai untuk iuran jaminan kecelakaan kerja ASN dan iuran jaminan kematian ASN serta ada tambahan belanja yaitu belanja hibah kemudian pada belanja modal juga terdapat tambahan belanja modal gedung & bangunan dimana pada tahun-tahun sebelumnya belum ada.

Dari perihal di atas dapat diketahui bahwa faktor yang menyebabkan anggaran meningkat sebelum covid adalah adanya tambahan anggaran belanja pada tahun berikutnya dimana hal itu sudah disesuaikan dengan kebutuhan di tahun anggaran yang bersangkutan yang menjadi hasil evaluasi untuk perbaikan anggaran di tahun sebelumnya. Tetapi perlu dilihat bahwa dari sebelum, saat, dan pasca Covid-19 realisasi anggaran Kantor Kecamatan Gedeg tidak ada yang mencapai 100% atau sesuai dengan dana yang telah dianggarkan yang mana hal itu masuk pada kategori *varians*. Analisis *varians* belanja merupakan analisis yang memiliki perbedaan atau selisih antara realisasi belanja dengan anggaran, analisis ini dapat dikatakan cukup sederhana namun dapat memberikan informasi yang relevan kepada pembaca karena dengan disajikannya laporan realisasi anggaran ini secara langsung pembaca dapat mengetahui besarnya *varians* anggaran belanja dengan realisasinya yang dapat dinyatakan dalam bentuk nilai nominal atau persentasenya (Mahmudi, 2016:155). Selisih pada anggaran belanja dengan realisasinya dapat dikategorikan menjadi dua yaitu selisih yang disukai (*favourable variance*) dan selisih yang tidak disukai (*unfavourable variance*). Terkait dengan tabel diatas dapat diketahui bahwa realisasi belanja setiap tahunnya lebih

kecil dari anggarannya maka masuk pada kategori *favourable variance*. Sehingga perlu adanya pengukuran kinerja untuk dapat mengetahui dan menilai keberhasilan kinerja sebuah organisasi publik serta dapat membantu memperbaiki kinerja di masa yang akan datang.

Menurut Robertson (2002) dalam Moh. Mahsun (2006) pengukuran kinerja merupakan suatu proses penilaian pada kemajuan pekerjaan terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditentukan sebelumnya, termasuk informasi pada efisiensi penggunaan sumber daya dalam menghasilkan barang dan jasa, kualitas barang dan jasa, hasil kegiatan yang dibandingkan dengan maksud yang diinginkan, dan efektivitas tindakan dalam mencapai tujuan. Mahmudi (2007) memberikan pernyataan terkait tujuan dilakukannya pengukuran kinerja pada suatu organisasi sektor publik adalah untuk mengetahui tujuan organisasi, menyediakan sarana pembelajaran pada periode berikutnya, memberikan pertimbangan yang sistematis dalam membuat keputusan, memotivasi pegawai, dan menciptakan akuntabilitas publik. Akuntabilitas disini bukan hanya sekedar kemampuan untuk menunjukkan alur pembelajaran uang publik melainkan juga menunjukkan uang publik tersebut telah dibelanjakan secara ekonomis, efisien, dan efektif.

Pengukuran kinerja keuangan [1] merupakan salah satu laporan yang digunakan sebagai laporan operasional atas kinerja negara, yang tujuannya adalah untuk mengevaluasi dan mengendalikan kinerja keuangan organisasi dari sudut pandang efisiensi dan efektifitas biaya riil yang telah dianggarkan. Pengukuran kinerja juga sangat diperlukan untuk menilai

akuntabilitas organisasi dalam menghasilkan pelayanan publik yang baik dan tepat sasaran. *Value for money*[1] merupakan salah satu konsep yang digunakan untuk pengukuran kinerja keuangan pada organisasi sektor publik yang juga harus dioperasionalkan dalam pengelolaan keuangan dan anggaran daerah dengan mendasarkan pada tiga elemen utama yaitu rasio ekonomis, rasio efisiensi, dan rasio efektivitas. Untuk mendukung dilakukannya pengelolaan dana publik yang mendasarkan pada pendekatan *value for money*, maka diperlukan sistem pengelolaan keuangan dan anggaran daerah yang baik dimana hal tersebut dapat tercapai apabila pemerintah daerah beserta lembaga keuangannya memiliki sistem akuntansi yang baik (Mardiano, 2002:29). Tujuan utama *value for money* adalah untuk menjamin dilakukannya pertanggungjawaban publik oleh lembaga-lembaga keuangan kepada masyarakat yang seringkali disebut dengan akuntabilitas publik. Akuntabilitas memiliki arti yaitu sebagai bentuk kewajiban dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya melalui suatu bentuk pelaksanaan yang dilaksanakan secara periodik.

Selain menggunakan pendekatan *value for money* pengukuran kinerja keuangan juga dapat dilakukan dengan rasio keuangan. rasio keuangan merupakan rasio atau suatu ukuran yang dihitung dari akun-akun atau komponen-komponen pada laporan keuangan, rasio keuangan ini juga digunakan untuk menilai kinerja perusahaan, untuk melakukan perbandingan kinerja keuangan antar periode, serta untuk membandingkan kinerja keuangan suatu instansi dengan instansi lain. Alat ukur atau elemen pada

rasio keuangan yang digunakan untuk mengukur kinerja keuangan terdapat 6 elemen yang digunakan yaitu derajat desentralisasi fiskal, pertumbuhan PAD, kontribusi pajak daerah terhadap PAD&kontribusi retribusi daerah terhadap PAD, ketergantungan keuangan pemda, efektivitas PAD, dan rasio belanja modal.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu dapat dilihat dari fenomena yang diambil, dimana mayoritas penelitian sebelumnya mengangkat fenomena pengukuran kinerja keuangan dengan tingkat ekonomi, efisiensi, dan efektivitas pada laporan realisasi anggaran di suatu wilayah, seperti halnya pada penelitian yang dilakukan oleh (Rusdi, 2018) yaitu mengukur kinerja keuangan pada Laporan Realisasi Anggaran (LRA) dengan tingkat ekonomi efisiensi, dan efektivitas pada Kab. Enrekang. Sedangkan pada penelitian ini apabila dilihat terdapat persamaan dalam mengukur kinerja keuangan pada Laporan Realisasi Anggaran (LRA) selain persamaan ada juga satu hal yang membedakan penelitian sebelumnya dengan penelitian ini yaitu berkaitan dengan adanya virus Covid-19, yang mana virus tersebut mulai menyebar luas di tahun 2020 dan memberikan dampak yang cukup besar di beberapa instansi baik dari sektor industri, pemerintahan, ataupun kesehatan. Oleh sebab itu, dari perihal tersebut peneliti ingin melihat dan mengetahui kinerja keuangan pada sektor pemerintahan dengan tiga tahun terakhir sebelum Covid-19, saat Covid-19, dan pasca Covid-19. Untuk kinerja keuangan sebelum Covid-19 yaitu ada di tahun 2017-2019 dengan pengukuran kinerja keuangannya menggunakan satu metode yaitu *value for money* dengan tiga indikator yaitu rasio

ekonomi, rasio efisiensi, dan rasio efektivitas. Kemudian di tahun saat terjadinya Virus Covid-19 yang dampaknya di sektor pemerintahan adalah adanya perubahan anggaran yang disebabkan karena ada beberapa anggaran yang secara terpaksa harus dihilangkan untuk sementara waktu dan untuk menyikapi adanya fenomena tersebut maka untuk mengetahui kinerja keuangan di tahun 2020 peneliti menggunakan dua metode yaitu *value for money* dan rasio keuangan. Metode *value for money* ini ada tiga indikator yaitu rasio ekonomi, efisiensi, dan efektivitas sedangkan untuk rasio keuangan terdapat empat indikator yaitu derajat desentralisasi fiskal, ketergantungan keuangan pemda, efektivitas PAD, dan rasio belanja modal. Setelah satu tahun virus tersebut menyebar luas tetapi di tahun 2021 ini Covid-19 sudah mulai reda sehingga pemerintah melakukan cara untuk tahap pemulihan perekonomian di masing-masing daerah maka dari itu anggaran di pemerintahan kembali terjadi peningkatan. Dan untuk mengetahui bagaimana kinerja keuangan pemerintah pasca Covid-19 maka peneliti pengukurannya menggunakan metode yang sama dengan tahun sebelum Covid-19 yaitu *value for money* yang terdiri dari tiga indikator yaitu rasio ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. Oleh sebab itu, maka Covid-19 dalam penelitian dapat dikatakan sebagai GAP.

Tetapi apabila dilihat dari keseluruhan anggaran setiap tahunnya belum ada yang dapat terealisasi secara keseluruhan baik sebelum adanya Covid-19, pada saat Covid-19, ataupun pasca Covid-19 sehingga dari perihal tersebut peneliti menyadari bahwa ada sebuah fenomena yang perlu di lakukan penelitian lebih lanjut pada kinerja keuangan pada laporan

realisasi anggaran secara sistematis dengan metode *value for money* dan rasio keuangan agar nantinya dapat diketahui apakah kinerja instansi pemerintahan tersebut sudah berjalan dengan baik atau sebaliknya. Maka dari penjabaran fenomena di atas peneliti mengangkat judulskripsi **“Analisis Realisasi Anggaran Belanja Dalam Mengukur Kinerja Keuangan Dengan Pendekatan *Value For Money* dan Rasio Keuangan Pada Kantor Kecamatan Gedeg Periode 2017-2021”**

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana realisasi anggaran belanja Kantor Kecamatan Gedeg Periode 2017-2021?
2. Bagaimana realisasi anggaran belanja dalam mengukur kinerja keuangan Kantor Kecamatan Gedeg Periode 2017-2021 dengan pendekatan *value for money*?
3. Bagaimana realisasi anggaran belanja dalam mengukur kinerja keuangan Kantor Kecamatan Gedeg Periode 2020 pada saat Covid-19 dengan rasio keuangan?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui realisasi anggaran di Kantor Kecamatan Gedeg Tahun 2017-2021.
2. Untuk mengetahui realisasi anggaran belanja dalam mengukur kinerja keuangan Kantor Kecamatan Gedeg Periode 2017-2021 dengan pendekatan *value for money*

3. Untuk mengetahui realisasi anggaran belanja dalam mengukur kinerja keuangan Kantor Kecamatan Gedeg Pada Saat Covid-19 dengan rasio keuangan.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai gambaran atau sumber informasi mengenai realisasi anggaran belanja yang dapat digunakan dalam mengukur kinerja keuangan dengan pendekatan *vaue for money* di kantor Kecamatan Gedeg periode 2017-2021.

2. Manfaat Praktisi

- a. Bagi penulis

Dengan adanya penelitian ini diharapkan peneliti dapat meningkatkan serta menambah wawasan dalam bidang akuntansi sektor publik tentang alat ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja keuangan pada laporan realisasi anggaran belanja , hal itu dikarenakan dalam penelitian terdapat 2 alat ukur yang digunakan untuk mengukur kinerja keuangan yaitu dengan pendekatan *value for money* dan rasio keuangan.

- b. Bagi pemerintah daerah

Penelitian yang dilakukan oleh peneliti ini dapat dijadikan bahan referensi dan masukan oleh pemerintah daerah dalam mengukur serta menganalisis kinerja keuangan dengan pendekatan *value for money* dan rasio keuangan

sehingga nantinya pemerintah dapat meningkatkan pengelolaan keuangan daerah.

c. Bagi masyarakat

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai ladang informasi yang bermanfaat kepada masyarakat mengenai kinerja keuangan dan tingkat realisasi anggaran belanja sebagai bentuk akuntabilitas dan transparansi pengelolaan dana oleh pemerintah daerah.