

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Permasalahan**

Otonomi Daerah adalah Hak, Wewenang, dan Kewajiban otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2014). Hak otonomi daerah ini memberikan kebebasan masing-masing daerah di Indonesia atau organisasi sektor publik lainnya untuk mengolah dan meningkatkan kinerjanya, demi kesejahteraan masyarakat dan kemajuan daerah tersebut. Namun kenyataannya, organisasi sektor publik sering dinilai sebagai sarang inefisiensi, pemborosan, sumber kebocoran dana, dan institusi yang sering merugi. Hal tersebut mengakibatkan munculnya fenomena semakin menguatnya tuntutan kinerja yang akuntabilitas dan transparansi dari pemerintah.

Pengukuran kinerja merupakan suatu alat manajemen yang digunakan untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas, serta untuk menilai pencapaian tujuan dan sasaran (Whittaker dalam Moehertonio (2012)). Tuntutan yang tinggi pada kebutuhan pengukuran kinerja pemerintah daerah dan pengukuran kinerja tersebut mempunyai banyak tujuan. Tujuan tersebut paling tidak untuk meningkatkan kinerja dan meningkatkan akuntabilitas pemerintah daerah. Oleh karena itu, pemerintah daerah dituntut untuk mampu membangun kinerja yang baik. Sebuah kinerja pada sektor publik dapat dijelaskan sebagai suatu kajian tentang kemampuan suatu organisasi publik dalam pencapaian tujuan. Tujuan yang telah dicapai nantinya akan dinilai sebagai bahan penilaian kinerja. Penilaian kinerja dapat dipakai untuk mengukur kegiatan-kegiatan organisasi dalam pencapaian tujuan dan juga sebagai bahan untuk perbaikan dimasa depan. Penilaian kinerja merupakan bagian dari proses pengendalian manajemen yang dapat digunakan sebagai alat pengendalian. Pengukuran kinerja dalam instansi pemerintah merupakan alat manajemen untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas. Hal ini bertujuan untuk menilai keberhasilan atau keg-

-agalan pelaksanaan kegiatan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya dalam rangka mewujudkan visi dan misi instansi pemerintah. Pengukuran kinerja merupakan suatu evaluasi terhadap instansi pemerintah mengenai kegiatan yang telah dilaksanakan berdasarkan tolak ukur yang telah dibuat (standar minimum pelayanan publik).

Kinerja Keuangan sangat penting untuk dikaji dalam organisasi sektor publik termasuk pemerintah. Penganggaran berbasis kinerja menuntut semua pemerintah daerah untuk mampu menghasilkan kinerja keuangan pemerintah daerahnya secara baik. Semakin meningkatnya tuntutan pelaksanaan akuntabilitas publik diharapkan dapat mengurangi terjadinya pemborosan, kebocoran dana dan mendeteksi program-program yang tidak layak secara ekonomi (kurniawati, 2016).

Pemerintah yang selaku penerima wewenang untuk mengelola dana publik yang digunakan untuk penyediaan pelayanan publik harus dapat mempertanggungjawabkan pengelolaan berbagai sumber daya yang dimiliki kepada publik. Value for money bagi penyelenggaraan pemerintahan merupakan suatu keharusan sebagai wujud tanggungjawabnya kepada publik yang dikenal dan dinyatakan dalam wujud akuntabilitas publik, karena itu penataan, pengolahan, pengaturan serta pengelolaan keuangan memiliki pengaruh yang cukup signifikan dalam keberlangsungan organisasi-organisasi, salah satunya organisasi sektor publik. Keberlangsungan organisasi sektor publik tidak terlepas dari kinerja pemerintah daerah dalam hal mengelola keuangan daerahnya. Pengukuran kinerja pemerintah daerah berdasarkan anggaran berbasis kinerja dapat diukur dengan menggunakan konsep *value for money*, yaitu ekonomis, efisiensi, dan efektivitas.

Prinsip *Value For Money* sangat diperlukan dalam pengelolaan anggaran, anggaran yang baik akan menggambarkan standar efektivitas dan efisiensi karena memuat suatu set keluaran yang diinginkan. *Value For Money* dapat tercapai apabila suatu organisasi telah menggunakan biaya *input* yang kecil dan menghasilkan *output* yang optimal dalam mencapai tujuan organisasi. Pengelolaan anggaran yang baik terwujud apabila prinsip *Value For Money* diimplementasikan dengan berdasarkan pada tiga elemen utama, yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektivitas (Mahmudi, 2016). Namun apabila pengelolaan anggaran terdapat temuan berupa ketidakhematan, ketidakefisienan, dan ketidakefektivan, artinya

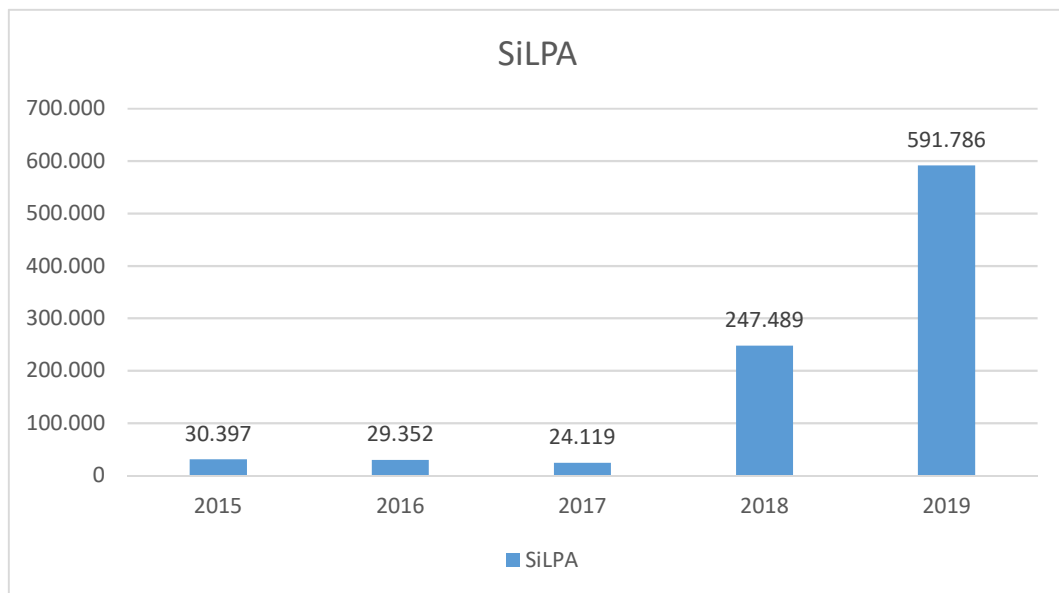
prinsip *Value For Money* belum berjalan dengan maksimal. Implementasi prinsip *Value For Money* diyakini dapat memperbaiki kinerja sektor publik. Hal tersebut menjadi salah satu prinsip utama dalam penyelenggaraan anggaran belanja suatu lembaga sektor publik sehingga pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal dapat diberikan (Bastian, 2019).

Keberhasilan otonomi daerah juga tidak lepas dari kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya. Sehingga penting bagi pemerintah daerah untuk menaruh perhatian yang lebih besar terhadap kinerja pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan secara ekonomis, efisien dan efektif atau memenuhi konsep *Value For Money*. Partisipatif, transparansi, akuntabilitas, dan keadilan akan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi serta kemandirian suatu daerah. Dengan demikian suatu daerah yang kinerja keuangannya dinyatakan baik berarti daerah tersebut memiliki kemampuan keuangan untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah (Khikmah, 2014)

Dalam pengukuran kinerja kita pasti melihat Laporan Keuangan Anggaran dan Realisasi Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui oleh pemerintah daerah dan DPRD, serta ditetapkan dengan peraturan daerah, termasuk Tujuan APBD (Permendagri No 21 Tahun 2011). Komponen penyusun anggaran APBD tentunya yakni penerimaan dan pengeluaran. Untuk pemasukan APBD berasal dari Pendapatan Asli daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana bagi hasil. Untuk sisi pengeluaran APBD biasanya didominasi oleh biaya belanja pegawai, belanja atau pengadaan barang, dan pembangunan infrastruktur. Jika penerimaannya dalam dana APBD masih lebih dari pengeluaran, maka disebut APBD surplus. Surplus APBD adalah selisih lebih antara pendapatan daerah dan belanja daerah pada tahun anggaran yang sama. (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan). APBD mengalami surplus tidak selalu berarti daerah tersebut memiliki kelebihan kas, namun hal tersebut terjadi karena anggaran pendapatan daerah lebih besar dari anggaran belanja daerah.

Tingginya Angka Surplus dan juga defisit dalam suatu anggaran mempengaruhi kinerja pemerintah. Anggaran merupakan alat yang efektif sebagai

pengendalian dan penilaian kinerja pemerintah. Untuk sebuah anggaran yang baik. SiLPA dan SiKPA menjadi dua hal yang sangat dihindari karena walaupun adanya SiLPA dalam satu tahun Anggaran memberikan gambaran ketidakcermatan dalam penganggaran dan lemahnya efektivitas Realisasi anggaran dalam pelaksanaan APBD serta rendahnya penyerapan belanja modal. Begitu pula jika terjadi SiKPA bahwa pemerintah kurang ekonomis dalam menggunakan anggaran yang telah di tetapkan yang mengakibatkan dana tidak terealisasi.



Sumber : Direktorat jenderal perimbangan keuangan Republik Indonesia, 2021, data diolah

Grafik 1.1

SiLPA Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten Musi Banyuasin Tahun Anggaran 2015 – 2019

Berdasarkan data laporan Anggaran dan realisasi pendapatan dan belanja daerah pemerintah kabupaten Musi Banyuasin bahwa pada tahun 2015 terjadinya SiLPA 30.397 miliar, tahun 2016 SiLPA 29.352 miliar, tahun 2017 SiLPA 24.119 miliar, tahun 2018 SiLPA 247.489 miliar, dan tahun 2019 SiLPA 591.786 miliar. (<http://www.djpk.kemenkeu.go.id/portal/data/apbd>).

Adanya SiLPA dari 2015-2019 tersebut, pemerintah daerah perlu melakukan pengelolaan dana publik yang berkonsep *Value For Money*. Artinya pemerintah diharuskan lebih mengefisienkan dan pengefektivitas dalam melakukan anggarannya yang meliputi capaian kinerja, keluaran, hasil, dan manfaat serta tepat tidaknya kelompok sasaran kegiatan yang dibiayai anggaran. Fenomena yang

terjadi pada Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten Musi Banyuasin dilihat dari Realisasi Anggaran Tahun 2015 sampai dengan Anggaran Tahun 2019, terlihat terjadi sisa anggaran (SiLPA) setiap tahunnya. Berdasarkan masalah diatas, penulis berasumsi kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Musi Banyuasin kurang Ekonomis, Efisiensi, dan Efektivitas.

Penelitian yang dilakukan oleh Sartono (2018) dengan judul penelitian “Analisis Pengukuran Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota Magelang Tahun 2012-2016 Berdasarkan Konsep *Value For Money*”. Penelitian ini bertujuan mengukur kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kota Magelang berdasarkan Konsep *Value For Money* yaitu dilihat dari segi ekonomis, efisiensi dan efektivitas. Hasil penelitiannya kinerja keuangan pemerintah daerah kota magelang berdasarkan konsep *Value For Money* diperoleh bahwa rasio ekonomis tahun 2012-2016 cukup ekonomis. Hal ini dibuktikan dengan rasio ekonomis yang berada di rentang dari 80%-90%. Berdasarkan rasio efisiensi kinerja keuangan pemerintah daerah kota magelang tahun 2012-2106 kurang efisien. Rasio Efisiensi memperlihatkan hasil di rentang dari 90%-100%. Berdasarkan rasio efektivitas kinerja keuangan pemerintah daerah kota magelang tahun 2012-2106 sangat efektif. Rasio Efektivitas selalu menunjukkan hasil lebih dari 100%. Realisasi Pendapatan selalu lebih besar daripada anggaran pendapatannya. Kinerja keuangan pemerintah daerah kota Magelang secara keseluruhan menunjukkan hasil yang cukup baik.

Khikmah (2014) dengan judul penelitian Pengukuran Kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan Berdasarkan Konsep *Value For Money*. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penerapan konsep value for money yang berdasarkan ekonomis, efisiensi, dan efektivitas dalam menilai kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan. Hasil penelitian dalam pengukuran kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan berdasarkan konsep value for money diperoleh bahwa rasio ekonomis dari tahun 2009-2013 cenderung tidak ekonomis karena menghasilkan rasio lebih dari 100%. Hal ini berarti pemerintah kurang sukses dalam mengendalikan biaya-biaya yang dikeluarkan karena biaya yang dikeluarkan lebih besar pada realisasinya daripada yang telah dianggarkan. Tetapi, pemerintah telah berusaha dalam pencapaian kinerja yang ekonomis. Hal ini ditunjukkan dari perkembangan rasio ekonomis yang selalu meningkat dari tahun ke tahun selama periode 2009- 2013. Apabila dilihat dari segi efisiensinya,

maka kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan cukup efisien karena rasio memperlihatkan hasil kurang dari 100%. Artinya, pemerintah mampu mengelola keuangan daerah dengan menggunakan sumber daya dengan tingkat tertentu untuk dapat mencapai output yang optimum. Dan kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan efektif jika dilihat dari rasio efektivitas yang dihasilkan dari tahun 2009-2013. Di mana selama periode 5 tahun tersebut, perhitungan rasio menunjukkan hasil lebih dari 100%, yang artinya bahwa pemerintah dalam menentukan target penerimaan telah sukses, dibuktikan dengan pemerolehan realisasi pendapatan yang lebih besar daripada anggaran pendapatannya. perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis yaitu pada objek yang diteliti.

Perbedaan penelitian yang dilakukan oleh Sartono (2018) dan Khikmah (2014) dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis yaitu: *pertama*, sampel penelitian, Penulis menggunakan sampel pada Pemerintah Daerah Kabupaten Musi Banyuasin dan yang diteliti Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Musi Banyuasin oleh penulis. *Kedua*, Tahun anggaran yg dilakukan penulis dg penelitian terdahulu.

Berdasarkan uraian diatas, bahwa pengukuran kinerja berdasarkan konsep *Value For Money* sangat diperlukan untuk mengukur kinerja laporan keuangan pemerintah daerah namun berdasarkan beberapa penelitian terdahulu, hasil yang diperoleh dari tiap penelitian dapat berbeda-beda di setiap daerah walaupun menggunakan variabel yang sama sehingga inilah yang menyebabkan penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut menggunakan variabel yang sama yaitu Kinerja Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Musi Banyuasin dilokasi yang berbeda dari penelitian-penelitian sebelumnya. Maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “ **Analisis Pengukuran Kinerja Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Musi Banyuasin Berdasarkan Konsep *Value For Money* Tahun 2016-2018**”.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan yang telah dikemukakan atas, maka rumusan masalah yang akan dibahas adalah Bagaimana kinerja Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Musi Banyuasin pada tahun 2016-2018

dengan menggunakan pendekatan *value for money* ditinjau dari rasio ekonomis, Rasio Efisiensi, dan Rasio Efektivitas ?

### **1.3 Batasan Masalah**

Penelitian ini memiliki batasan masalah yang diteliti untuk menjaga agar penelitian ini terfokus dan tidak meluas. Batasan masalah dalam penelitian ini adalah pembahasan mengenai pengukuran kinerja berdasarkan konsep *value for money* yang meliputi Ekonomi, Efisiensi, dan Efektivitas. Peneliti juga membatasi ruang lingkup pembahasan pada objek penelitian hanya pada pemerintah daerah Kabupaten Musi Banyuasin pada tahun 2016-2018.

### **1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1.4.1 Tujuan Penelitian**

Tujuan Penelitian ini adalah :

1. Mengetahui kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Musi Banyuasin pada tahun 2016-2018 dengan menggunakan pendekatan *value for money* ditinjau dari Rasio Ekonomi, Rasio Efisiensi, dan Rasio Efektivitas.
2. Mengukur kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Musi Banyuasin pada tahun 2016-2018 dengan menggunakan pendekatan *value for money* ditinjau dari Rasio Ekonomi, Rasio Efisiensi, dan Rasio Efektivitas.

#### **1.4.2 Manfaat Penelitian**

Manfaat Penelitian ini adalah :

1. Manfaat Praktis  
Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Musi Banyuasin sebagai acuan untuk lebih meningkatkan kinerja Laporan Keuangan pemerintahnya dengan menggunakan konsep *value for money*
2. Manfaat Teoritis  
Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi akademisi dalam mengembangkan ilmu pengetahuan di bidang akuntansi sektor publik khususnya mengenai pengukuran kinerja berdasarkan *value for money*.