

## **BAB 1**

### **PENDAHULIAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Perkembangan akuntansi sektor publik di Indonesia semakin pesat dengan adanya era baru dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah sangat besar pengaruhnya terhadap nasib suatu daerah. Daerah dapat menjadi kuat serta mampu berkembang atau tidak, tergantung pada cara mengelola keuangannya. Pengelolaan keuangan daerah yang baik akan membuat aset daerah terjaga keutuhannya.

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dalam penyelenggaraan otonomi Pemerintah daerah diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, bahwa pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Indikasi keberhasilan otonomi daerah adalah adanya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, kehidupan demokrasi yang semakin maju, kadilan, pemerataan, serta adanya hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah serta antara daerah. Keadaan tersebut hanya akan tercapai apabila lembaga sektor publik dikelola dengan memperhatikan konsep *Value For Money* (VMF) yang terdiri dari tiga elemen utama yaitu ekonomi, efisiensi dan efektifitas. Konsep VMF tersebut penting bagi pemerintah sebagai pelayan masyarakat, karena implementasi konsep tersebut akan memberikan manfaat, (1) efektifitas pelayanan publik, dalam arti pelayanan yang dibrikan tepat sasaran; (2) meningkatkan mutu pelayanan publik; (3) biaya pelayanan yang murah karena hilangnya inefisiensi dan penghematan dalam penggunaan *resource*; (4) alokasi belanja lebih berorientasi pada kepentingan publik; dan (5) meningkatkan *public cost awareness* sebagai akar pelaksanaan pertanggungjawaban publik. Dalam konteks otonomi daerah, VMF merupakan jembatan untuk menghantarkan pemerintah daerah mencapai *good governance*, yaitu pemerintah yang transparan, ekonomis, efisien, efektif, responsif dan akuntabel. VFM tersebut harus dioperasikan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. (Mardisomo, 2002:230)

Sejak diberikannya hak otonomi daerah, maka pemerintah daerah dapat menentukan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sendiri sesuai dengan kebutuhan dan potensi daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan alat atau wadah untuk menampung

berbagai kepentingan publik yang diwujudkan melalui berbagai kegiatan program dimana pada saat tertentu manfaatnya benar-benar akan dapat dirasakan oleh masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah daerah hendaknya selalu berupaya secara nyata dan terstruktur untuk menghasilkan suatu APBD yang mencerminkan kebutuhan riil masyarakat atas dasar potensi daerah, serta dapat memenuhi tuntutan terciptanya anggaran daerah yang berorientasikan pada kepentingan dan akuntabilitas publik. pengelolaan keuangan daerah merupakan salah satu unsur yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, oleh karena itu dalam menyusun APBD harus diawali dengan proses perencanaan anggaran.

Perencanaan anggaran merupakan suatu proses yang sangat penting dan tidak dapat diabaikan dalam menyusun dan menetapkan APBD daerah. dalam proses perencanaan anggaran, perlu diperhitungkan pula efektifitas finansial yaitu bahwa segala pendanaan yang dianggarkan dalam APBD harus wajar secara nominal dan maksimal dari sisi pemanfaatan (nilai kegunaan). Dengan demikian dapat dipastikan bahwa dana yang dianggarkan dalam APBD adalah alokasi yang tepat, efektif, efisien dan terhindar dari manipulasi.

Anggaran belanja merupakan salah satu bagian penting dalam komponen APBD di samping pendapatan dan pembiayaan. Oleh karena itu pengelolaan anggaran belanja perlu mendapatkan perhatian dan pelaksanaan yang baik dan bertanggung jawab. Pengelolaan anggaran belanja harus betul-

betul mengedepankan kepentingan masyarakat dalam upaya meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Selanjutnya untuk melihat seberapa baik dan benarnya suatu pengelolaan keuangan maka perlu dilakukan pengukuran kinerja keuangan. Penggunaan analisis kinerja keuangan sebagai alat keuangan secara luas sudah diterapkan pada lembaga perusahaan yang bersifat komersial sedangkan pada lembaga publik khususnya pemerintah daerah masih sangat terbatas. Maka perlu suatu perubahan yang mengacu pada penggunaan analisis kinerja keuangan dalam pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah. Menurut Jumingan (2006:239) pengukuran kinerja keuangan memiliki dua tujuan. Pertama, pengukuran kinerja keuangan digunakan untuk mengetahui keberhasilan pengelolaan keuangan. Kedua, untuk mengetahui kemampuan dalam mendayagunakan semua aset.

Penilaian kinerja keuangan pemerintah daerah dapat dilakukan dengan cara melihat kinerjanya melalui laporan realisasi anggaran. Laporan realisasi anggaran menggambarkan perbandingan antara anggaran dengan realisasinya dalam suatu periode pelaporan. Laporan realisasi anggaran juga menyediakan informasi yang berguna dalam memprediksi sumber daya ekonomi yang akan diterima untuk mendanai kegiatan pemerintah daerah dalam periode mendatang dengan cara menyajikan laporan secara komparatif. Dari laporan tersebut dapat dilakukan analisis mengenai kinerja keuangan APBD.

Secara khusus mengenai belanja daerah berdasarkan fungsi, yaitu belanja yang digunakan untuk tujuan keselarasan dan keterpaduan pengelolaan keuangan daerah dalam menjalankan fungsi pelayanan umum pemerintah, fungsi ketertiban dan keamanan, fungsi keamanan, fungsi ekonomi, fungsi lingkungan hidup fungsi perumahan dan fasilitas umum, fungsi kesehatan, fungsi pariwisata dan fungsi perlindungan sosial, yang digunakan untuk pelaksanaan urusan pemerintahan, yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan. Pemerintah daerah menetapkan target capaian kinerja setiap belanja, baik dalam konteks daerah, satuan kerja perangkat daerah, maupun program dan kegiatan, yang bertujuan untuk meningkatkan akuntabilitas perencanaan anggaran dan memperjelas efektifitas dan efisiensi penggunaan anggaran.

Badan Keuangan Daerah (BKD) Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) sebagai salah satu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) telah membuat Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Propinsi NTT. Dalam mengukur peningkatan dan pencapaian dari anggaran belanja pemerintah daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur diarahkan pada pencapaian tingkat efisiensi dan pertumbuhan. Untuk mendapatkan gambaran mengenai penggunaan anggaran belanja daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur dapat dilihat pada tabel 1.1 berikut ini:

**Tabel 1.1**  
**Laporan Realisasi Anggaran Belanja Daerah Berdasarkan Fungsi Dalam Kerangka**  
**Penegelolaan Keuangan Negara Tahun Anggaran 2016-2018**

KETERANGAN	2016			2017			2018		
	ANGGARAN	RAEALISASI	%	ANGGARAN	REALISASI	%	ANGGARAN	REALISASI	%
Pelayanan Umum	441.783.375.000,00	416.568.298.512,00	89	364.997.734.218,00	318.213.036.075,00	87	328.132.524.700,00	264.601.972.157,00	80
Ketertiban Dan Ketentraman	12.114.383.000,00	11.522.402.472,00	95	14.601.217.000,00	12.332.016.276,00	84	12.959.329.000,00	11.167.826.862,00	86
Ekonomi	255.093.256.000,00	207.940.377.281,00	82	270.060.193.550,00	246.992.951.156,00	91	253.969.193.400,00	204.670.148.714,00	81
Lingkungan Hidup	4.096.150.000,00	3.914.122.172,00	96	4.164.576.000,00	3.991.138.727,00	96	3.710.901.600,00	3.410.227.339,00	92
Perumahan Dan Fasilitas Umum	381.818.702.000,00	364.505.223.734,00	95	375.717.692.500,00	361.841.152.711,00	96	395.205.693.900,00	374.240.941.710,00	95
Kesehatan	128.590.832.000,00	102.940.757.557,00	80	236.240.764.000,00	121.990.443.315,00	60	239.686.915.782,00	190.223.071.819,67	79
Pariwisata Dan Budaya	20.370.769.000,00	19.613.630.879,00	96	32.429.837.500,00	29.049.763.055,00	90	23.384.047.600,00	21.368.268.290,00	91
Pendidikan	54.073.045.000,00	45.478.836.485,00	84	319.662.008.000,00	249.371.692.443,00	78	416.853.347.200,00	335.338.229.690,00	80
Perlindungan Sosial	28.427.241.000,00	27.734.511.303,00	98	25.241.275.000,00	24.695.045.718,00	98	23.616.819.020,00	22.997.543.483,00	97
<b>Total Belnja Daerah</b>	<b>1.326.367.753.000,00</b>	<b>1.200.218.160.395,00</b>	<b>90</b>	<b>1.643.115.297.768,00</b>	<b>1.398.477.239.476,00</b>	<b>85</b>	<b>1.697.518.772.202,00</b>	<b>1.428.018.230.064,67</b>	<b>84</b>

Sumber :Badan Keuangan Daerah Provinsi NTT(2020)

Berdasarkan data pada tabel 1.1 di atas menunjukkan bahwa dalam implementasi dari setiap belanja tahun anggaran 2016-2018, nampak fenomena bahwa setiap tahun anggaran mengalami fluktuatif baik dari segi anggaran maupun realisasinya. Dari setiap belanja berdasarkan fungsi yang mengalami fluktuatif baik dari segi anggaran maupun realisasinya adalah belanja fungsi kesehatan dan fungsi pendidikan. Dalam tata kelola keuangan pemerintah meliputi hal sebagai berikut; alokasi untuk anggaran fungsi pendidikan sebesar 20% dari APBD; alokasi untuk anggaran fungsi kesehatan daerah provinsi kabupaten / kota dialokasikan 10% dari APBD.

Fungsi kesehatan pada tahun 2016 anggaran untuk belanja fungsi kesehatan dianggarkan sebesar Rp128.590.832.000 dengan realsisasinya Rp102.940.757.557 atau 80%. Untuk tahun 2017 anggaran untuk belanja kesehatan dianggarkan sebesar Rp 236.240.764.000 dengan realsisasinya sebesar Rp121.990.443.315 atau 60%. Sedangkan pada tahun 2018 anggaran untuk kesehatan dianggarkan sebesar Rp239.384.915.782 dengan realisasinya sebesar Rp190.223.071.819,67 atau 79%. Dari tiga tahun terakhir yang ada, ini menunjukkan bahwa anggaran yang diberikan tiap tahunnya selalu mengalami peningkatan sedangkan realiasasinya selalu kurang dari yang telah dianggarkan.

Fungsi pendidikan pada tahun 2016 anggaran untuk belanja fungsi pendidikan dianggarkan sebesar Rp 54.073.045.000 dengan realsisasinya Rp45.478.836.485 atau 84%. Untuk tahun 2017 anggaran untuk belanja kesehatan dianggarkan sebesar Rp319.662.00.000 dengan realsisasinya

sebesar Rp249.371.692.443 atau 78%. Sedangkan pada tahun 2018 anggaran untuk kesehatan dianggarkan sebesar Rp416.853.347.200 dengan realisasinya sebesar Rp335.338.229.690 atau 80%. Dari tiga tahun terakhir yang ada, ini menunjukkan bahwa anggaran yang diberikan tiap tahunnya selalu mengalami peningkatan sedangkan realisasinya selalu kurang dari yang telah dianggarkan.

Hal di atas bisa saja menunjukkan bahwa adanya program atau kegiatan yang anggarannya belum terserap dan dikelola dengan baik dan juga dilihat dari tata kelola keuangan pemerintah daerah, apakah sudah sesuai dengan peraturan undang-undang yang berlaku dalam merencanakan anggaran dan realisasi, apakah realisasi dari belanja dari kedua fungsi yang kurang dari anggaran yang telah ditetapkan disebabkan kinerja yang baik ataukah justru kinerja yang buruk. Jika hal tersebut dilakukan untuk mengendalikan anggaran yang ada, maka dapat dikatakan sebagai suatu prestasi. Tetapi jika tidak terserapnya anggaran belanja dari ketiga fungsi tersebut disebabkan karena program dan tujuan yang tidak dilaksanakan maka dapat menunjukkan kinerja pengelolaan keuangan yang kurang baik. Hal tersebut menjadi alasan yang kuat untuk dilakukannya penelitian pada Badan Keuangan Daerah Propinsi NTT untuk mengevaluasi seberapa efektif, efisien dan ekonomis pemerintah daerah telah menggunakan APBD. Kajian ini bertujuan untuk mengevaluasi sejauh mana pengaruh belanja daerah terhadap perbaikan beberapa indikator kesehatan dan pendidikan dan mengidentifikasi area

potensial yang memerlukan penyempurnaan kebijakan pengelolaan keuangan daerah, khususnya yang terkait dengan bidang pendidikan dan kesehatan. Pendidikan dan kesehatan merupakan dua hal yang harus menjadi prioritas pemerintah karena keduanya berkaitan dengan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) yang menjadi tolok ukur utama kemajuan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat.

Dari uraian diatas peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai hal tersebut dengan mengambil judul **“Analisis Kinerja Anggaran Belanja Daerah Berdasarkan Fungsi Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun Anggaran 2016-2018”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana kinerja anggaran belanja daerah berdasarkan fungsi Pendidikan dan fungsi Kesehatan pemerintahan Provinsi Nusa Tenggara Timur tahun anggaran 2016-2018?
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi realisasi anggaran belanja daerah berdasarkan fungsi Pendidikan dan fungsi Kesehatan Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui kinerja anggaran belanja daerah berdasarkan fungsi Pendidikan dan fungsi Kesehatan Pemerintah Provinsi Nusa

Tenggara Timur tahun anggaran 2016-2018.

2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi realisasi anggaran belanja daerah berdasarkan fungsi Pendidikan dan fungsi Kesehatan Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Melalui penelitian ini, manfaat yang dapat diperoleh antara lain:

1. Bagi Pemerintah

Sebagai bahan masukan dan gambaran bagi pemerintah daerah provinsi Nusa Tenggara Timur dalam menentukan kebijakan serta menentukan arah dan strategi untuk perbaikan Kinerja Keuangan pemerintahan daerah dalam Anggaran Belanja Daerah di masa yang akan datang.

2. Manfaat Teoritis.

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat khususnya bagi pengembangan ilmu pengetahuan sebagai sumber bacaan atau referensi yang dapat memberikan informasi teoritis dan empiris kepada pihak-pihak yang akan datang.

3. Bagi Peneliti.

Penelitian ini telah menjadi ruang belajar yang sarat nilai positif dan sangat membantu dalam peningkatan kapasitas serta pengalaman peneliti berkaitan dengan kondisi yang ada dalam masyarakat terutama berkaitan langsung dengan bidang akuntansi sektor publik.