

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pelaksanaan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah telah menyebabkan perubahan yang mendasar mengenai pengaturan hubungan pusat dan daerah, khususnya dalam bidang administrasi pemerintah maupun dalam hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, yang dikenal sebagai era otonomi daerah.

Dalam era otonomi, daerah diberi kewenangan yang lebih besar untuk mengatur dan mengurus rumah daerahnya sendiri, lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), selain untuk menciptakan persaingan yang sehat antar daerah dan timbulnya inovasi.

Pelaksanaan otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan kemandirian daerah untuk membiayai pembangunan daerah. Semakin tinggi kemandirian daerah berarti semakin kecil ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat. Tingkat kemandirian daerah dapat dilihat dari kemampuan daerah dalam menghasilkan pajak dan retribusi daerah yang selanjutnya menjadi komponen Pendapatan Asli Daerah (PAD). Semakin tinggi kemampuan daerah dalam menghasilkan PAD, maka pemerintah dalam menggunakan PAD sesuai dengan prioritas pembangunan. PAD

sebelum digunakan dimasukkan dalam APBD, dan komponen APBD selain PAD, Juga termasuk di dalamnya adalah dana perimbangan dan lain-lain pendapatan yang sah.

Anggaran daerah ditetapkan setiap tahun dengan peraturan daerah yang meliputi semua sumber pendapatan daerah dan semua pengeluaran daerah untuk satu tahun anggaran. Anggaran daerah merupakan satu kesatuan yang terdiri dari Anggaran Belanja Aparatur dan Anggaran Belanja Publik. Jumlah yang dimuat dalam Anggaran Belanja Daerah merupakan batas tertinggi untuk masing-masing pengeluaran yang bersangkutan.

Pengukuran atas kinerja keuangan pemerintah daerah dapat digunakan sebagai pedoman bagi pemerintah daerah untuk mengelola keuangan daerah pada masa yang akan datang, sebagai alat pengawasan bagi masyarakat terhadap kebijakan yang telah dipilih atas pelaksanaan anggaran daerah (Halim, 2002:12). Pengukuran kinerja sangat penting untuk menilai akuntabilitas organisasi pemerintah dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik. Akuntabilitas bukan hanya untuk menunjukkan bagaimana uang publik dibelanjakan. Akan tetapi, akuntabilitas yang dimaksudkan adalah kemampuan untuk menunjukkan bagaimana uang publik itu dibelanjakan secara ekonomi, efisien, dan efektif. Salah satu cara untuk menilai akuntabilitas pemerintah daerah adalah dengan konsep *value for money*.

Value for money juga mengukur apakah kegiatan yang dilaksanakan oleh organisasi sektor publik sudah memberikan manfaat yang sesuai dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat. *Value for money* merupakan konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang berdasarkan pada tiga elemen utama, yaitu ekonomi,

efisien, dan efektif. Ekonomis terkait dengan sejauh mana organisasi sektor publik dapat meminimalisir *input resources* yang digunakan yaitu dengan menghindari pengeluaran yang boros dan tidak produktif. Efisiensi, merupakan pencapaian *output* yang maksimum dengan *input* tertentu atau penggunaan *input* yang terendah untuk mencapai *output* tertentu. Efektivitas, tingkat pencapaian hasil program dengan target yang ditetapkan, atau secara sederhana merupakan perbandingan *outcome* dengan *output* (Mardiasmo, 2002:4).

Permasalahan yang paling sering timbul dalam pelaksanaan APBD adalah rumitnya birokrasi pengelolaan dan khususnya birokrasi pencairan dana dan penggunaan dana yang tidak terdisiplin sesuai anggaran yang ditetapkan. Hal ini sering terjadi hampir seluruh daerah di Indonesia, tak terkecuali di Propinsi Nusa Tenggara Timur. Permasalahan ini, menyebabkan realisasi penggunaan anggaran Pemerintah Propinsi NTT tidak mencapai target sampai akhir tahun, sehingga pertanggungjawaban sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 4, Peraturan Pemerintah (PP)105 tahun 2000 tentang penggunaan dana yang ekonomis, dan efektif sering tidak tercapai.

Permasalahan lain yang terjadi adalah perencanaan dan pengelolaan APBD Provinsi NTT, dimana belum maksimal sesuai PP No. 105 Tahun 2000 yang dijadikan standar untuk penilaian kinerja keuangan pemerintah daerah terhadap pencapaian target dan realisasi dari program dan kebijakan baik dalam komponen pendapatan, komponen belanja, maupun komponen pembiayaan menjadi lemah posisinya. Penilaian keberhasilan APBD sebagai bentuk pertanggungjawaban

pengelolaan keuangan daerah lebih ditekankan pada pencapaian target, sehingga kurang memperhatikan bagaimana proses penganggaran yang dilakukan mulai dari tahap perencanaan sampai pada tahap penilaian.

Badan Pendapatan, Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2010, melakukan pengelolaan keuangan berdasarkan peraturan sebagaimana dijelaskan di atas. Badan Pendapatan, Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Provinsi NTT juga merupakan salah satu perangkat daerah yang bertugas membantu gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan secara otonomi, dan diharapkan mampu membawa keluar daerah dari keterbelakangan menuju perubahan-perubahan sebagaimana ditetapkan sebelumnya. Keseluruhan tugas yang dijalankan setiap perangkat daerah dijabarkan melalui APBD. APBD sesungguhnya menggambarkan kemampuan daerah dalam menjalankan roda pembangunan, yang selanjutnya disebut Anggaran Daerah yakni Anggaran Belanja Daerah Otonom sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang No 22 Tahun 1999.

Berikut ini dapat dikemukakan APBD, serta realisasinya dalam tahun 2014-2016, untuk dijadikan dasar dalam melakukan analisis pelaksanaan APBD dengan pendekatan *Value for Money*, APBD dan realisasi diperoleh dari Badan Pendapatan, Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Provinsi NTT tahun 2014-2016 dapat dilihat pada tabel 1.1 berikut ini :

Tabel 1.1 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Propinsi NTT Tahun 2014-2016 pada Badan Pengelolaan Pendapatan dan Aset daerah

| tahun | PENDAPATAN | | BELANJA | |
|-------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | Anggaran | Realisasi | Anggaran | Realisasi |
| 2014 | 2.748.366.237.168 | 2.787.513.320.677 | 2.899.283.875.928 | 2.688.932.744.282 |
| 2015 | 3.353.173.473.800 | 3.315.669.415.296 | 3.523.978.561.028 | 3.328.496.113.665 |
| 2016 | 3.681.479.899.000 | 3.875.552.406.738 | 3.792.776.391.789 | 3.702.912.449.649 |

Sumber: Badan Pendapatan, Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Prov. NTT

Dari tabel 1.1 di atas terlihat bahwa realisasi pendapatan mengalami fluktuasi dimana tahun 2014 dan tahun 2016 realisasi pendapatan mencapai target, tetapi pada tahun 2015 realisasi pendapatannya tidak mencapai target yang dianggarkan, dimana realisasi pada tahun 2015 sebesar Rp. 3.315.669.415.296. Selain itu, realiasi belanja selama tahun 2014-2016 tidak melebihi jumlah yang dianggarkan, dimana pada tahun 2014 sebesar Rp. 2.688.932.744.282, tahun 2015 sebesar Rp 3.328.496.113.665, dan pada tahun 2016 sebesar Rp 3.702.912.449.649. Tabel 1.1 di atas juga menunjukkan bagaimana pengelolaan anggaran Pendapatan dan Belanja belum stabil, hal ini dapat dilihat pada tahun 2014 dan 2016 pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja sudah efektif, dimana tingkat pencapaian hasil Pendapatan lebih besar dari target yang ditetapkan, tetapi pada tahun 2015 tidak efektif, dimana tingkat pencapaian hasil Pendapatan lebih kecil dari target yang ditetapkan. Hal ini tentu perlu dilakukan evaluasi dengan melakukan pengukuran kinerja dengan pendekatan *Value for Money*.

Ada beberapa penelitian yang meneliti tentang Analisis *Value for Money*, seperti penelitian Nugraheni (2007) tentang penerapan Analisis *value for money* pada Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, menyimpulkan bahwa penerapan *value for money* dapat digunakan dalam menilai kinerja Pemda DIY. Dan hasilnya secara

absolut cukup efisien, ekonomis tapi tak cukup efektif. Penelitian lainnya oleh Ekawarna (2009) yang melakukan pengukuran kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Pemerintah Daerah Kabupaten Muaro Jambi. Penelitian ini menggunakan rasio kemandirian, rasio efektivitas dan efisiensi, rasio aktivitas, dan rasio pertumbuhan terhadap APBD, dengan hasil pengukuran menunjukkan bahwa rasio efektivitas tinggi, rasio efisiensi rendah, dan rasio pertumbuhan yang semakin meningkat. Sedangkan rasio kemandirian dan rasio aktivitas masih rendah. Oleh karena itu, kinerja APBD Pemda Kabupaten Muaro Jambi dapat dikatakan belum baik. Penelitian sejenis juga dilakukan oleh Nanish (2008) dalam penelitiannya yang berjudul "Penilaian Kinerja Bagian Keuangan Pemkab Probolinggo Menggunakan Analisis Rasio Keuangan APBD". Menyimpulkan bahwa berdasarkan pertumbuhan kinerja bagian keuangan pemerintah Kabupaten Probolinggo tahun 2003-2004 bila dinilai dengan rumus rasio keuangan, hanya satu rasio yang memenuhi rasio keuangan yaitu rasio efisiensi.

Berdasarkan Perbandingan antara realisasi pendapatan dan belanja terhadap anggaran pendapatan dan belanja sebagaimana dikemukakan di atas belum menggambarkan bahwa pelaksanaan APBD pada Badan Pengelolah Keungan dan Aset Daerah tahun 2014-2016 **sudah tergolong ekonomis atau belum serta berdasarkan beberapa hasil penelitian di atas**, maka peneliti termotivasi untuk melakukan penelitian dengan judul : “Penerapan konsep *Value For Money* pada Pelaksanaan Anggaran dan Belanja Daerah Pada Badan Pendapatan Pengelola Keungan dan Aset Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2014-2016”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka yang menjadi masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada Badan Pendapatan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur sudah tergolong ekonomis?
2. Apakah Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada Badan Pendapatan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur sudah tergolong efisien?
3. Apakah Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada Badan Pendapatan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur sudah tergolong efektif?
4. Faktor-faktor apa saja yang menyebabkan Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ekonomis, efisien, dan efektif?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui :

1. Ekonomis tidaknya pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada Badan Pendapatan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur..

2. Efisien tidaknya Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada Badan Pendapatan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur.
3. Efektif tidaknya Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada Badan Pendapatan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur.
4. Mengetahui faktor-faktor apa saja yang menyebabkan Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ekonomis, efisien, dan efektif.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Sebagai bahan informasi bagi Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur dalam hal pengukuran kinerja dalam pengelolaan keuangan pemerintah daerah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur
2. Sebagai bahan informasi bagi peneliti lain yang akan mengadakan penelitian yang berkaitan dengan pengukuran kinerja pengelolaan keuangan daerah dengan menggunakan rasio keuangan