

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Organisasi sektor publik sebagai organisasi pemerintah yang berwenang mengelola roda pemerintahan dengan sumber keabsahannya berasal dari masyarakat sehingga segala sesuatu yang dilaksanakan oleh pemerintah harus secara transparan dan akuntabel. Oleh karena itu kepercayaan dari masyarakat perlu diwujudkan secara bersih. Penyelenggara sektor publik harus menciptakan *good governance* yang kerap diartikan sebagai pemerintahan yang baik.¹

Banyaknya kasus korupsi di Indonesia saat ini, menjadikan organisasi sektor publik yang mengedepankan *good governance* wajib dilakukan pemerintah. Organisasi sektor publik dalam melaksanakan tugasnya menemui berbagai rintangan dan dorongan agar bekerja lebih efisien, mempertimbangkan biaya ekonomi dan biaya sosial, juga konsekuensi buruk atas semua kegiatan yang dikerjakan, sebab seringkali organisasi sektor publik dinilai kurang efisien dan melakukan berbagai pemborosan yang dapat menyebabkan kerugian bagi institusi.²

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 berisi pemerintahan daerah telah ditetapkan, setiap daerah diberikan hak, wewenang, dan kewajiban bertanggung jawab dalam mengelola dan menangani urusan pemerintahan serta kepentingan warga searah dengan peraturan perundang-undangan.³ Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 di atas membahas otonomi daerah, dapat dimaknai seperti kewenangan yang diperoleh pemerintah daerah dari pemerintah pusat. Kabupaten maupun kota, memiliki wewenang mengatur, menangani, mengontrol, dan mengembangkan urusan mereka sesuai dengan kemampuan individu setiap daerah, sesuai atas peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴ Landasan pemerintah dalam melaksanakan otonomi daerah berbentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).⁵ Kekuatan keuangan daerah dalam

¹ Mardiasmo, *Otonomi Dan Manajemen Keuangan Daerah*, 1st edn (Yogyakarta: Andi Yogyakarta, 2002).

² Mardiasmo, *Otonomi Dan Manajemen Keuangan Daerah*.

³ UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah'.

⁴ Nurul Mutmainnah, 'Analisis Pengukuran Kinerja Menggunakan Metode Value for Money Pada Pemerintahan Provinsi Jawa Tengah Tahun 2018-2020', 2022, 1-8.

⁵ 'UU Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat Dan Daerah' <<https://djpk.kemenu.go.id/?p=353>>.

memenuhi kebutuhannya sendiri dapat menjadi indikator keberhasilan otonomi daerah dalam aspek keuangan. Penerapan otonomi daerah ini membawa logika dasar yang memerlukan manajemen keuangan yang efektif serta efisien, dimulai dari tahap penyusunan, pengoperasian, hingga pengawasan.⁶ Keseimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah juga diperlukan untuk pengoperasian otonomi daerah, sebagaimana yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 mengenai Keseimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.⁷ Selain itu, disahkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Keterkaitan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah telah memaksimalkan implementasi kegiatan pemeritahan daerah.⁸

Tujuan otonomi daerah adalah menumbuhkan kemandirian pemerintah daerah, sehingga mengecilkan ketergantungan mereka pada pemerintah pusat. Hal ini dilakukan dengan memberikan pengawasan administratif dan manajerial kepada pemerintah daerah atas anggaran dan pendapatan keuangan mereka, yang sebelumnya sepenuhnya dikendalikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.⁹ Otonomi daerah yang juga disebut dengan Desentralisasi merupakan peralihan kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah otonom dalam rangka menyelenggarakan semua peranan pemerintahan dalam kerangka NKRI.¹⁰ Dalam hal ini, daerah otonom merupakan kesatuan warga hukum yang mempunyai batasan wilayah untuk kepentingan penyelenggaraan pemerintahannya.¹¹ Secara tak langsung, pemerintah daerah diharapkan mampu memanfaatkan potensi yang dimiliki wilayahnya, salah satunya dengan meningkatkan belanja daerah.

Belanja daerah adalah pengeluaran yang dilaksanakan oleh daerah, ditempatkan berlandaskan prinsip keadilan dan pemerataan,

⁶ Tito Aditya Perdana, Risanda A. Budiantoro, and Febrianur Ibnu Fitroh Sukono Putra, 'Mengukur Kinerja APBD Kota Surabaya Analisis Value For Money', *Journal Inovasi*, 16.2 (2020), 339-46 <<http://journal.feb.unmul.ac.id/index.php/INOVASI>>.

⁷ 'UU Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah.'

⁸ 'UU Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah'.

⁹ Safiul Huda dan Ati Sumiati, 'Pengaruh Pad, Dau, Dan Dak Terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah', *Jurnal Wahana Akuntansi*, 14, No.1 (2019), 85-100.

¹⁰ 'UU Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah.'

¹¹ 'UU Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah'.

dengan fungsi agar semua kelompok masyarakat dapat menikmatinya tanpa diskriminasi.¹² Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019, belanja daerah dibagi menjadi beberapa kategori: Pertama, belanja operasional adalah dana yang digunakan untuk aktivitas harian pemerintahan daerah yang memberikan faedah jangka pendek. Kedua, belanja modal meliputi pengeluaran atas pembelian aset tetap serta aset lainnya yang memberikan keuntungan lebih dari satu periode akuntansi. Ketiga, belanja tak terduga merupakan dana yang digunakan pada saat kebutuhan mendesak yang tidak diperkirakan sebelumnya. Keempat, belanja transfer melibatkan pengeluaran Pemerintah Daerah terhadap pemerintah daerah lain dan/atau pemerintah desa.¹³

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah salah satu fondasi utama dalam penyusunan program pengembangan pemerintah daerah. Melalui penyusunan ini, pemerintah daerah berusaha memperbaiki pengelolaan keuangan, khususnya dalam merencanakan APBD. Pengelolaan APBD yang efektif perlu mengutamakan kepentingan umum, sehingga realisasi dan alokasi anggaran untuk program dan kegiatan yang didanai dapat memberikan kontribusi yang signifikan dan mencukupi kebutuhan serta tuntutan masyarakat akan pelayanan pemerintah yang berfokus pada kepentingan umum. Namun, saat pelaksanaannya, masih ada masalah dalam sistem pengelolaan APBD.¹⁴

Salah satu masalah pengelolaan APBD terjadi pada akhir tahun 2019, adanya penyakit akibat virus corona atau orang-orang menyebutnya dengan Covid-19 menyebabkan semua aspek kehidupan mengalami perubahan yang semakin mengkhawatirkan. Wabah Covid-19 terbukti berdampak terhadap kondisi perekonomian dan sosial di Indonesia semenjak akhir tahun 2019, serta efek yang meluas di seluruh wilayah. Perekonomian daerah-daerah terancam, memperburuk kondisi yang sudah ada. Sebagai

¹² Lontaan dan Pangerapan, 'Analisis Belanja Daerah Pada Pemerintah Kabupaten Minahasa Tahun Anggaran 2012-2014', *Jurnal EMBA*, 4(1) (2016), 898–906.

¹³ Agustiyana Lailatus Sholikhah and Nuwun Priyono, 'Analisis Belanja Daerah Pada Pemerintah Daerah Kabupaten Jepara', *Jurnal Akuntansi*, 14.1 (2022), 1–12 <<https://doi.org/10.28932/jam.v14i1.4309>>.

¹⁴ Richardo Sampow and Royke Pangkey, 'Analisis Kinerja Keuangan Dengan Menggunakan Metode Value For Money Pada Badan Keuangan Dan Aset Daerah Kota Bitung', *Jurnal Akuntansi Manado (JAIM)*, 2.3 (2022), 261–71 <<https://doi.org/10.53682/jaim.v3i2.2755>>.

respons, pemerintah Indonesia segera mengambil langkah tegas untuk menekan angka penyebaran virus secara optimal.¹⁵

Di Indonesia, kami memilih penerapan *social distance* sebagai solusi dibandingkan penerapan *lockdown* yang melibatkan pembatasan akses keluar masuk suatu wilayah untuk menghindari penyebaran virus, seperti yang banyak dilakukan negara-negara lain. Poin dari pengertian sosial yaitu menjaga jarak diri sendiri dari interaksi sosial langsung dengan orang lain, sedangkan *lockdown* artinya isolasi suatu wilayah serta penghentian segala kegiatan didalamnya. Motif mendasar mengapa Indonesia memilih pembatasan sosial dilakukan karena banyaknya warga yang bergantung pada penghasilan harian, sehingga mereka akan rentan tidak dapat mencari nafkah jika dilakukan *lockdown*.¹⁶

Permasalahan covid 19 yang tidak kunjung usai membuat banyak masyarakat Indonesia mengalami krisis ekonomi, sehingga pemerintah daerah mulai memberikan bantuan sosial.¹⁷ Pemerintah kabupaten Rembang mengeluarkan SK perubahan keempat Rencana Operasional Percepatan Penanggulangan *Corova Virus Disease* 2019 (Covid-19) Kabupaten Rembang Tahun pendanaan 2021 dengan semua biaya yang ada sebagai ditetapkannya keputusan Bupati di titik beratkan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Rembang.¹⁸ Atas dasar surat keputusan tersebut APBD belanja bantuan sosial serta belanja tidak terduga mengalami kenaikan yang sangat tinggi, sehingga anggaran belanja yang telah dianggarkan tidak sesuai dengan realisasi yang didapatkan.

Ketidaksiesuaian realisasi yang telah dianggarkan menimbulkan pemberitaan bahwa pada Agustus tahun 2023 APBD Rembang mengalami defisit sebesar Rp 143 Miliar,¹⁹ bahkan berpotensi

¹⁵ Muhammad Faniawan Asriansyah, 'Pandemi Covid 19 Dan Upaya Pencegahan', *Kemntrian Keuangan Republik Indonesia*, 2022 <<https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/15799/Pandemi-Covid-19-dan-Upaya-Pencegahan.html>>.

¹⁶ Muhammad Faniawan Asriansyah.

¹⁷ Humas, 'Pemerintah Berikan 6 Program Bantuan Tambahan Hadapi Pandemi Covid-19', *Sekretariat Kabinet Republik Indonesia*, 9 April 2020 <<https://setkab.go.id/pemerintah-berikan-6-program-bantuan-tambahan-hadapi-pandemi-covid-19/>>.

¹⁸ Abdul Hafidz, 'Sk-Percepatan-Penanganan-Covid Rembang.Pdf' (Rembang, 2021) <<https://dinkes.rembangkab.go.id/binangkit/uploads/2021/09/sk-percepatan-penanganan-covid.pdf>>.

¹⁹ Vachri Rinaldy Lutfipambudi Abdul Rokhim, 'APBD Rembang Tahun 2023 Defisit Rp 142 M, Percepatan APBD Perubahan Tak Kunjung Terlaksana, Ini Masalah', *Radar Kudus*, 2023 <<https://radarkudus.jawapos.com/rembang/691817986/apbd->

membekak kurang lebih Rp 290 miliar, kejadian ini disebabkan oleh beberapa aspek pendanaan yang tidak diperhitungkan selama setahun terakhir.²⁰ Defisit seperti ini dapat diartikan bahwa besarnya belanja daerah tidak sesuai dengan pendapatan daerah, maka agar tidak terjadi defisit anggaran, Pemerintah harus memenuhi serta menyeimbangkan belanja modal.²¹ Sesuai informasi dari laporan realisasi anggaran 2020-2022 dapat disimpulkan bahwa pada tahun 2022 APBD Kabupaten Rembang memang sudah mengalami defisit sebesar Rp. 150.305.878.790, sehingga pada tahun 2023 dampak dari defisit tersebut semakin terasa bahkan semakin membengkak.

Rata-rata capaian kinerja pemerintah memiliki sasaran mencapai 87,97%, berdasarkan hasil laporan kinerja instansi pemerintah tahun 2020 mengalami penurunan persentase 20,25% dari tahun sebelumnya. Penurunan ini disebabkan oleh keterlambatan dalam penentuan nilai SAKIP dan RB yang merupakan indikator kunci pencapaian *Good Governance* mempengaruhi rata-rata hasil pengukuran target kinerja. Selain itu, wabah COVID-19 juga berefek buruk pada pencapaian target kinerja tersebut. Dari 11 indikator kinerja, 7 sasaran menunjukkan kinerja sangat tinggi, 1 sasaran menunjukkan kinerja sedang (penurunan angka pengangguran), 2 sasaran menunjukkan kinerja sangat rendah (strategi peningkatan kesejahteraan masyarakat sosial dan pertumbuhan sektor perdagangan, industri, dan ekonomi daerah, serta peningkatan rasa aman masyarakat), dan 1 sasaran *not applicable*.²² Kinerja kabupaten Rembang yang masih kurang baik dalam perencanaan anggaran menyebabkan defisit, oleh karena itu perlu dilakukan evaluasi serta penilaian kinerja keuangan.

Mengukur kinerja keuangan daerah merupakan topik yang menarik untuk dipelajari secara lanjut. Konsep *value for money* yang mengedepankan prinsip 3E (Ekonomis, Efisien, dan Efektif) merupakan hal yang telah lama dikenal, dan merupakan prinsip penting dalam pengelolaan anggaran kinerja suatu pemerintahan.

rembang-tahun-2023-defisit-rp-142-m-percepatan-apbd-perubahan-tak-kunjung-terlaksana-ini-masalahnya>.

²⁰ Vachri Rinaldy Lutfipambudi, 'Duh!! Defisit APBD Rembang 2023 Berpotensi Membengkak Menjadi Rp 290 Miliar, Ini Penyebabnya', *Radar Kudus*, 2023 <<https://radarkudus.jawapos.com/rembang/692896677/duh-defisit-apbd-rembang-2023-berpotensi-membengkak-menjadi-rp-290-miliar-ini-penyebabnya>>.

²¹ Muhammad Bahrul ulum dan Ayu Geby Gisela Syaputri, 'Defisit Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Kabupaten / Kota Provinsi Di Sumatera Selatan', 20.2 (2021), 111–22.

²² Abdul Hafidz, *Laporan Kinerja Instansi Pemerintah Tahun 2020* (Rembang, 2020).

Konsep ini menekankan pentingnya pengelolaan yang ekonomis, dengan meminimalkan pengeluaran yang tidak perlu; efisien, dengan meraih hasil seoptimal mungkin melalui sumber daya yang tersedia; dan efektif, dengan mencapai tujuan program sesuai target yang ditetapkan. Ketiga prinsip ini saling terkait dan tidak dapat dipisahkan, dan harus dijalankan secara menyeluruh.²³

Permasalahan yang muncul menarik minat peneliti untuk mengukur dan mengkaji tingkat keekonomisan Laporan Realisasi APBD dan tingkat efisiensi Laporan Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Rembang periode 2020 sampai dengan periode 2022 dengan menerapkan metode *Value For Money*. Secara kontekstual, penelitian ini bermaksud menjadi sumber pengetahuan mengenai tingkat keekonomisan Laporan Realisasi Anggaran dan tingkat efisiensi Laporan Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Rembang. Salah satu hasil praktis yang diinginkan dapat digunakan sebagai alat evaluasi prestasi. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam mengkaji keberhasilan dan pengelolaan laporan keuangan untuk memaksimalkan kualitas pelayanan umum, serta menjadi standar pemicu kinerja entitas sektor publik dalam hal transparansi dan akuntabilitas terhadap halayak umum. Dari segi pemerintah, penelitian ini semoga dapat menjadi acuan pemantauan efektivitas alokasi anggaran, sehingga dapat mendukung pengambilan kebijakan di masa depan.²⁴

Penelitian sebelumnya dilakukan oleh Maryanti dan Munandar dengan judul Analisis *Value For Money* untuk Mengukur Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota Surabaya Tahun Anggaran 2015-2019, memberikan hasil mengkaji aspek ekonomis tahun 2015-2018 cukup ekonomis, namun tahun 2019 kurang ekonomis. Aspek efisiensi 2015-2019 tidak efisien karena terjadi pemborosan pada sektor belanja barang dan jasa, sedangkan Tingkat efektivitas masuk kategori sangat efektif.²⁵ Penelitian sebelumnya juga dilaksanakan oleh Nurul Mutmainnah dengan judul Analisis Pengukuran kinerja Menggunakan Metode *Value For Money* Pada Pemerintahan Provinsi Jawa Tengah Tahun 2018-2020, dengan hasil bahwa analisis Rasio ekonomis pada periode 2018 sampai periode 2020

²³ Perdana, Budiantoro, and Febrianur Ibnu Fitroh Sukono Putra.

²⁴ Barbara Gunawan and Alifia Putriantoro, 'Analisis Pendapatan Dan Belanja Menggunakan Aspek Value for Money', 17.2 (2022), 1–15.

²⁵ C Susi Maryanti and Agus Munandar, 'Analisis Value For Money Untuk Mengukur Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota Surabaya Tahun Anggaran 2015-2019 JIMEA | Jurnal Ilmiah MEA (Manajemen , Ekonomi , Dan Akuntansi)', *JIMEA / Jurnal Ilmiah MEA (Manajemen, Ekonomi, Dan Akuntansi)*, 5.3 (2021), 2886–99.

Pemerintahan Provinsi Jawa Tengah dikategorikan sangat ekonomis. Rasio efisiensi pada tahun 2018-2020 Pemerintahan Provinsi Jawa Tengah dikategorikan tidak efisien. Rasio efektivitas Pemerintahan Provinsi Jawa Tengah tergolong sangat efektif pada tahun 2018 sampai dengan tahun 2020.²⁶

Berdasarkan uraian penelitian terdahulu terdapat ketidaksesuaian hasil temuan penelitian yang menarik minat peneliti untuk melakukan kajian tentang pengukuran kinerja menggunakan metode *Value For Money* berdasarkan Laporan Realisasi Anggaran dan Laporan Kinerja Instansi Pemerintah. Pemerintah Kabupaten Rembang menjadi objek penelitian dari tahun 2020-2022. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu terletak pada beberapa faktor, yang dapat menjadi fokus evaluasi dalam penelitian sebelumnya.

Berdasarkan uraian latar belakang yang diberikan, peneliti tertarik untuk melaksanakan penelitian dengan judul **“Pengukuran Kinerja Menggunakan Metode *Value For Money* pada Pemerintahan Kabupaten Rembang Periode 2020-2022”**.

B. Rumusan Masalah

Penjelasan latar belakang tersebut, menimbulkan beberapa permasalahan dalam penelitian ini yaitu :

1. Apakah Kinerja Pemerintah Kabupaten Rembang periode 2020-2022 telah ekonomis?
2. Apakah Kinerja Pemerintah Kabupaten Rembang periode 2020-2022 telah efisien?

C. Tujuan Penelitian

Rumusan masalah yang disajikan mengarahkan peneliti untuk menetapkan tujuan penelitian sebagai berikut :

1. Untuk memahami serta menganalisis tingkat ekonomis Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten Rembang Tahun 2020-2022.
2. Untuk memahami serta menganalisis tingkat efisiensi Laporan Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Rembang Tahun 2020-2022.

²⁶ Mutmainnah.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Harapan peneliti, hasil penelitian ini mampu memberikan manfaat sebagai sumber referensi yang memberikan pemahaman ilmiah serta wawasan praktis bagi pihak yang tertarik dalam penelitian terkait analisis kinerja pemerintah daerah melalui laporan realisasi anggaran pendapatan dan belanja, terutama yang menggunakan pendekatan pengukuran dengan metode *value for money*.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Penulis

Guna memperoleh suatu pengetahuan yang lebih tajam terkait penghitungan kinerja memakai metode *value for money* pada pemerintahan kabupaten Rembang.

b. Pemerintah Daerah Kabupaten Rembang

Harapan peneliti, hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Rembang sebagai alat evaluasi, analisis pencapaian, dan pengendalian laporan keuangan untuk meningkatkan kualitas layanan publik. Selain itu, penelitian ini dapat dijadikan landasan mengevaluasi kinerja pemerintah pada sektor publik terkait transparansi dan akuntabilitas kepada masyarakat. Hal ini akan mendukung penyusunan kebijakan di masa depan dan meningkatkan kualitas kinerja keuangan pada periode berikutnya.

c. Institut Agama Islam Negeri Kudus

Penelitian ini diharapkan dapat dipergunakan sebagai kontribusi dalam mengembangkan pendidikan di Institut Agama Islam Negeri Kudus dan dapat dijadikan sebagai tambahan referensi pada penelitian selanjutnya pada bidang akuntansi sektor publik.

E. Sistematika Penulisan

Agar lebih mudah dipahami, penulis memberikan gambaran mengenai struktur penyusunan skripsi ini. Terdapat 5 (lima) bab yang disusun berdasarkan panduan penyelesaian tugas akhir program Sarjana IAIN Kudus.

BAB I : PENDAHULUAN

Bab awal mencakup gambaran umum mengenai pola mendasar dalam menyelidiki masalah ini. Menjelaskan

latar belakang masalah, rumusan, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan pendekatan sistematika penelitian skripsi.

BAB II : LANDASAN TEORI

Bab kedua berisi tentang uraian teori yang relevan dengan judul proposal skripsi ini. Selain itu, bagian ini memuat penelitian terdahulu, kerangka berfikir, dan hipotesis.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ketiga proposal skripsi ini menguraikan tentang metode penelitian yang mencakup berbagai aspek seperti jenis dan pendekatan, setting penelitian, populasi dan sampel, desain dan definisi operasional variabel, uji validitas dan reliabilitas instrumen, teknik pengumpulan data, dan teknik analisis data.

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab keempat berisi uraian tentang objek penelitian dan analisis data serta pembahasan hasil penelitian.

BAB V : PENUTUP

Pada bab kelima berisi tentang kesimpulan dan saran.

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN