

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Di Indonesia reformasi merupakan suatu langkah yang telah dilakukan untuk mewujudkan tuntutan Good Governance yang sudah menjadi keinginan sebagian besar masyarakat dalam mewujudkan cita-cita bangsa dan Negara. Hasilnya dari langkah-langkah penerapan reformasi yang telah dilakukan oleh pemerintah salah satunya yaitu dengan terbentuknya undang-undang mengenai kedaulatan daerah atau yang sering disebut dengan Undang-Undang Otonomi Daerah. Menurut Undang-Undang Nomer 32 Tahun 2004 Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Menurut Sajow et al. (2017) menegaskan bahwa daerah yang otonom, seharusnya memiliki kemampuan finansial dalam menyalenggarakan pemerintahannya sendiri dengan baik. Daerah yang otonom dapat dilihat dari tingkat berkurangnya ketergantungan keuangan mereka terhadap pemerintah pusat, ini memungkinkan untuk melayani tujuannya sendiri, seperti yang diharapkan. Untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelaksanaan otonomi atau otonomi daerah menjadi penting. Terlebih 4 tahun belakangan ini menjadi potret menarik mengenai Rencana dan Realisasi Anggaran Pemerintah daerah di berbagai daerah di Indonesia. Tahun 2018-2019 menjadi 2 tahun terakhir Pemerintah Daerah di Indonesia dalam memaksimalkan kemampuan

finansial mereka guna menjadi daerah yang otonom, namun pada tahun 2020 hingga saat ini hal yang tidak terduga terjadi di Indonesia yang menyebabkan berbagai sektor di hampir seluruh Indonesia terkena dampaknya, adapun maksud dari hal yang tidak terduga tersebut adalah hadirnya wabah Covid-19 di Indonesia.

Kondisi pandemi sudah memberikan keleluasaan kebijakan kepada pemerintah daerah guna memperbaiki atau menangani serta meningkatkan kualitas dari pelayanan publik khususnya di bidang kesehatan karena memang saat ini sedang urgencynya fokus dari banyak pemerintah daerah di Indonesia untuk mengurangi tingkat penyebaran virus Covid-19. Berkaitan dengan kondisi pandemic seperti sekarang ini, tentunya membutuhkan respon cepat dari pemerintah, khususnya pemerintah daerah dalam upaya mensegerakan upaya-upaya penanganan Covid-19 tersebut. Beberapa kepala daerah di Indonesia telah mengambil inisiatif sebelumnya untuk mengantisipasi penyebaran virus yang semakin meluas, seperti yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Magelang maupun Pemerintah Kota Yogyakarta yang serempak menerapkan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) Darurat kesekian kalinya pada 3-20 Juli 2021. Tentunya kebijakan ini dilandasi dari Peraturan Pemerintah (PERMEN) mengenai Instruksi Menteri Dalam Negeri (Inmendagri) Nomor 15 tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Darurat Covid-19 di wilayah Jawa dan Bali. Kebijakan yang tertuang dalam peraturan pemerintah tersebut antara lain karantina wilayah (*lockdown*) dan pembatasan sosial

berskala besar (*social distance, physical distance*) terkait dengan kegiatan masyarakat untuk mengurangi pergerakan masyarakat. Kebijakan tersebut juga menutup sekolah dan membatasi penggunaan transportasi umum untuk kegiatan keagamaan berikut yang dikenal dengan *Work From Home* (WFH) kepada karyawan dan pekerja di seluruh Indonesia.

Pada tahun 2019 BPKAD Kota Yogyakarta sudah berhasil melakukan optimalisasi dalam pemungutan pajak daerah dengan nilai sebesar 121,18%. Berhasil melakukan efisiensi dan mendorong efektivitas belanja daerah yang dibuktikan dengan meraih opini BPK Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) ke 11 (sepuluh). Berhasil melakukan optimalisasi terhadap pengelolaan aset daerah dalam mewujudkan kelembagaan dan ketatalaksanaan pemerintah daerah yang berkualitas sehingga telah terealisasi sebesar 90,87%. Capaian kinerja pengelolaan keuangan (non strategis) telah mencapai 97,73% dengan kategori baik. Realisasi anggaran capaian indikator keuangan adalah 93,36% dari target 100% masuk katagori “sangat berhasil” (BKKBN, 2020). Menurut Badan Pusat Statistik Kabupaten Magelang (2020) mengenai hasil survei Sosial Ekonomi pengaruh pandemi Covid-19 di Kabupaten Magelang menunjukkan bahwa pada masa Pandemi Covid-19, sebagian responden yang diambil dari masyarakat mengaku mengalami penurunan pendapatan. Pada Bulan April 2020, sebesar 38,52% responden mengalami penurunan pendapatan. Senada dengan Pemerintah Kabupaten Magelang, Merebaknya covid-19 pada awal tahun 2020 lalu memberikan pukulan tersendiri bagi Kota Yogyakarta yang denyut nadi ekonominya sangat bergantung dengan aktivitas pariwisata.

Menurut Poerwadi (2021) yang dikutip dari Portal Berita Pemerintah Kota Yogyakarta menyatakan bahwa Hal ini juga berdampak signifikan pada pencapaian pembangunan yang telah direncanakan sebelumnya. Fokus terhadap pencegahan penyebaran pandemi tentu menyebabkan penanganan pada aspek lain yang sebelumnya menjadi prioritas menjadi tertunda. Poerwadi (2021) yang dikutip dari Portal Berita Pemerintah Kota Yogyakarta juga mengungkapkan bahwa pertumbuhan ekonomi yang sebelumnya diprediksi mencapai 5,2% turun hingga mencapai angka -0,81% dan angka kemiskinan di kota Yogyakarta dapat ditekan menjadi 7.27 atau hanya meningkat sebesar 0.43% dari tahun 2019. Selain itu, terdapat beberapa permasalahan seperti stunting atau gizi buruk yang perlu mendapatkan perhatian untuk ditanggulangi bersama. Disamping itu, jika dilihat dari hasil nilai lakip Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang menunjukkan nilai B, sedangkan nilai lakip Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta menunjukkan hasil nilai A.

Fenomena yang terjadi awal 2020 hingga saat ini 2021 memicu pemerintah daerah salah satunya adalah pemerintah daerah Kabupaten Magelang dan Kota Yogyakarta untuk menyusun strategi terbaik guna mengalokasikan realisasi anggaran seefektivitas dan efisien mungkin tentunya untuk kepentingan masyarakat di tengah pandemic Covid-19 seperti sekarang ini. Realisasi anggaran yang dicapai dengan baik oleh pemerintah daerah merupakan salah satu indikasi berdirinya perekonomian suatu negara atau daerah. Sehingga, dipilihnya objek penelitian di Pemerintah Kabupaten Magelang dan Kota Yogyakarta untuk melihat seberapa efektif dan efisien Rencana Anggaran

Biaya dari Badan Perencanaan Pembangunan Daerah karena begitu nyata permasalahan yang terjadi ditengah masyarakat yang sangat penting seperti penuhnya fasilitas kesehatan dan perlunya penambahan unit fasilitas kesehatan baru, penambahan alat-alat protokol kesehatan di sektor publik dan penambahan fasilitas penunjang pendidikan dan banyak lainnya. Pada tahun 2020 dan tahun 2021 tentu berbeda dari tahun-tahun sebelumnya, yang mana realisasi anggaran pada tahun 2020 hingga tahun 2021 memiliki fokus utama dalam realisasi anggarannya, fokus yang dimaksud adalah pengentasan virus Covid-19. Sedangkan pada tahun 2018-2019 memiliki peta Rencana Anggaran Biaya yang sudah terstruktur yang terbagi kedalam berbagai pembagian seperti untuk pendidikan, infrastruktur, pariwisata, sosial dan lainnya guna menjadi daerah yang otonom sepenuhnya.

Anggaran merupakan suatu instrumen perencanaan dan pengendalian manajemen yang berperan penting dalam perusahaan ataupun organisasi sektor publik, Freeman *et al.* (2018) mendefinisikan bahwa penganggaran adalah proses mengalokasikan sumber daya yang langka untuk permintaan yang tidak terbatas, dan anggaran adalah rencana operasi dolar dan sen untuk periode waktu tertentu. Anggaran yang didefinisikan di atas dapat disimpulkan sebagai proses mekanisme alokasi sumber daya untuk memenuhi permintaan yang tidak terbatas. Anggaran juga memiliki rencana kerja dalam jangka waktu yang telah ditentukan dalam mata uang tertentu.

Tolak ukur penggaran dapat dilihat dari Laporan Realisasi Anggarannya. Laporan Realisasi Anggaran (LRA) menurut Rasdianto (2013) dalam

Dasmaran *et al.* (2017) bahwa LRA menyajikan ikhtisar sumber, alokasi, dan pemakaian sumber daya keuangan yang dikelola oleh pemerintah pusat/daerah serta menggambarkan perbandingan antara anggaran yang telah direncanakan sebelumnya dan realisasinya dalam satu periode pelaporan. Pentingnya LRA bagi perusahaan ataupun pemerintah daerah guna dapat menyajikan informasi dari realisasi anggaran yang telah direncanakan sebelumnya secara menyeluruh yang nantinya berguna untuk dapat dilakukannya evaluasi terhadap kinerja pemerintah dalam hal efisiensi dan efektivitas penggunaan anggaran. Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, yang menjadi pedoman dalam pembuatan laporan untuk memastikan bahwa pedoman Standar Akuntansi Pemerintahan tentang Laporan Realisasi Anggaran (LRA) telah sesuai dengan peraturan yang ada.

Informasi mengenai Laporan Realisasi Anggaran atau LRA berguna bagi para pengguna laporan keuangan dalam membuat keputusan mengenai alokasi sumber daya ekonomi, dan kepatuhan entitas pelaporan anggaran dengan menyediakan informasi mengenai anggaran secara menyeluruh yang berguna dalam pencapaian pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah dalam mengukur tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran. Sehingga dapat dilakukan perbandingan antara anggaran yang sebelumnya direncanakan dan realisasinya. LRA atau Laporan Realisasi Anggaran juga menyediakan banyak informasi yang dapat digunakan untuk memprediksi tingkat pertumbuhan sumber daya ekonomi yang akan diterima dalam upaya mendanai kegiatan pemerintah di periode mendatang.

Berdasarkan UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Menjelaskan bahwa asas efektivitas adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna. Menurut Ulum (2012) dalam Posuma *et al.* (2020) Efektivitas adalah ukuran keberhasilan atau kegagalan suatu organisasi untuk mencapai tujuannya. Ketika suatu organisasi berhasil mencapai tujuannya, maka dapat dikatakan bahwa organisasi tersebut telah beroperasi secara efektif. Dengan mengacu pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka asas efisiensi diperjelas sebagai asas yang bertujuan untuk meminimalkan penggunaan. Mengalokasikan sumber daya pada kendali pemerintah untuk mencapai hasil kerja yang terbaik, atau yang terbaik. Menurut Mahsun dalam Sumenge (2013), efisiensi dapat diukur dengan membandingkan realisasi anggaran langsung dengan realisasi anggaran total.

Pemerintah daerah membutuhkan dana untuk melaksanakan pembangunan demi pembangunan yang telah direncanakan, pembiayaan tersebut berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pemda setempat. Berdasarkan adanya otonomi daerah, pemerintah daerah perlu mengendalikan keuangan daerah semaksimal mungkin. Menurut Mardiasmo (2002) dalam Cicillia *et al.* (2014) bahwa tanggung jawab yang diberikan akan diikuti oleh pengaturan, pembagian, pemanfaatan, dan berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Oleh karena itu, pengelolaan anggaran fiskal yang dilaksanakan secara efisien dan efektif harus dilaksanakan seoptimal dan semaksimal mungkin terkait dengan realisasi target pendapatan daerah yang

disusun dengan baik. Ternyata realisasi anggaran seringkali tidak sesuai dengan tujuan karena berkaitan dengan pendanaan pembangunan. Jika pengelolaan keuangannya sudah efisien dan efektif, maka terdapat ketersediaan dana pembangunan tersebut, dan jika pengelolaannya belum efisien serta efektif maka perlu untuk adanya dorongan atau lebih untuk memaksimalkan kembali upaya pengelolaan yang lebih baik dan hal ini akan menjamin ketersediaan dana untuk pembangunan itu sendiri, oleh sebab itu akan menjadikan kemandirian keuangan daerah semakin membaik.

Laporan realisasi anggaran atau LRA yang disusun sedemikian baik harus dianalisis terlebih dahulu untuk memberikan informasi yang berguna bagi pengguna anggaran nantinya. Untuk laporan realisasi anggaran atau LRA, sangat berguna untuk mempertimbangkan keputusan mengenai kepatuhan entitas pelapor dengan alokasi sumber daya ekonomi, tanggung jawab, dan arahan anggaran. Hasil akan ditransfer ke neraca grup modal dana saat ini. Maka, semua laporan realisasi anggaran disusun dan diterbitkan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Laporan Realisasi Anggaran (LRA) dan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) terkait dengan Pedoman Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) No. 2 Laporan Realisasi Anggaran (LRA). Standar ini mencakup realisasi anggaran pemerintah untuk memenuhi kewajiban sebagaimana disyaratkan oleh peraturan perundang-undangan Republik Indonesia.

Hasil akhir pada penelitian ini nantinya akan memperlihatkan komparasi atau perbandingan tingkat efektivitas dan efisiensi atas laporan realisasi

anggaran sebelum adanya pandemic Covid-19 dan selama adanya pandemic ini terutama dampaknya di Pemerintah Kabupaten Magelang dengan Kota Yogyakarta. Sehingga dapat dilakukan penyelidikan atas kemungkinan hubungan sebab dan akibat dengan cara yang berdasarkan dari pengamatan terhadap akibat yang ada serta mencari kembali faktor yang dimungkinkan menjadi penyebab melalui data yang telah didapatkan dan menjadi informasi tambahan bagi pemerintah daerah dalam mengevaluasi kinerjanya.

Menariknya fenomena yang terjadi terhadap penerapan laporan realisasi anggaran yang dianggap penting bagi pemerintah daerah terutama pemerintah Kabupaten Magelang dan pemerintah Kota Yogyakarta terkhusus Badan Perencanaan Pembangunan Daerah. Maka penulis tertarik untuk melakukan penulisan dengan judul **“Analisis Komparatif Tingkat Efektivitas dan Efisiensi atas Laporan Realisasi Anggaran di Badan Perencanaan Pembangunan Penelitian dan Pengembangan Daerah Kabupaten Magelang dengan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Yogyakarta Tahun 2018-2021”**

## **B. Batasan Masalah Penelitian**

Batasan masalah penelitian dapat digunakan untuk menghindari adanya penyimpangan pokok masalah agar penelitian yang akan dilakukan lebih terarah dan memudahkan peneliti dalam mengkaji pembahasan sehingga tujuan penelitian akan tercapai. Adapun beberapa batasan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Perhitungan efektivitas dan efisiensi atas laporan realisasi anggaran Badan Perencanaan Pembangunan Penelitian dan Pengembangan Daerah Kabupaten Magelang dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Yogyakarta tahun 2018-2021
2. Analisis komparatif efektivitas dan efisiensi atas laporan realisasi anggaran Badan Perencanaan Pembangunan Penelitian dan Pengembangan Daerah Kabupaten Magelang dengan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Yogyakarta tahun 2018-2021

### **C. Rumusan Masalah Penelitian**

Latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya memunculkan rumusan masalah yang menjadi fenomena menarik dalam penelitian ini yaitu bagaimanakah Perbandingan tingkat Efektivitas dan Efisiensi Laporan Realisasi Anggaran di Badan Perencanaan Pembangunan Penelitian dan Pengembangan Kabupaten Magelang dengan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Yogyakarta Tahun 2018-2021 atau sebelum dan selama adanya Pandemic Covid 19?

### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan diatas maka tujuan yang ingin dicapai pada penulisan ini adalah:

1. Untuk mengetahui tingkat Efektivitas dan Efisiensi Laporan Realisasi Anggaran di Badan Perencanaan Pembangunan Penelitian dan

Pengembangan Daerah Kabupaten Magelang dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Yogyakarta Tahun 2018-2021

2. Untuk mengetahui analisis komparasi tingkat Efektivitas dan Efisiensi Laporan Realisasi Anggaran di Badan Perencanaan Pembangunan Penelitian dan Pengembangan Daerah Kabupaten Magelang dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Yogyakarta Tahun 2018-2021

## **E. Manfaat Penelitian**

### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan dan pemahaman ilmu akuntansi yang lebih mendalam tentang analisis tingkat efektivitas dan efisiensi atas laporan realisasi anggaran pada suatu perusahaan/instansi. Kemudian dapat digunakan untuk bahan pengetahuan kemajuan akademik, serta diharapkan juga dapat menjadi bahan referensi yang dapat menjadi bahan penelitian atau sebagai bahan perbandingan dalam penelitian yang akan dilakukan dimasa yang akan datang.

### **2. Manfaat Praktis**

Bagi Instansi, diharapkan nantinya penelitian yang sudah diselesaikan nantinya dapat dijadikan sebagai salah satu bahan rujukan dan petunjuk masukan di Bappeda dan Litbangda Kabupaten Magelang dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Yogyakarta dalam ikhtiar untuk memaksimalkan Efektivitas dan Efisiensi Anggaran dan Belanja sehingga dapat berpengaruh positif terhadap pembangunan daerah.