

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Negara Kesatuan Republik Indonesia terdapat pembagian kekuasaan dalam urusan pemerintahan yang disebut dengan prinsip "pembagian kekuasaan vertikal". Pembagian kekuasaan vertikal ini diatur dalam Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menjelaskan bahwa pemerintah terdiri dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kekuasaan tertinggi dalam sebuah negara dipegang oleh Pemerintah pusat. Sedangkan pemerintah daerah berada di tingkat provinsi, kabupaten/kota, dan desa/kelurahan memegang kekuasaan untuk mengelola dan mengurus urusan pemerintahan dalam wilayahnya dengan prinsip otonomi daerah.

Pemerintah daerah sebagai salah satu jenis organisasi sektor publik memiliki tanggung jawab besar dalam melaksanakan otonomi daerah. Salah satu pemberian otonomi daerah untuk tercapainya kesejahteraan masyarakat Indonesia di tengah era globalisasi saat ini. Apabila pemerintah daerah memiliki kinerja keuangan yang baik, maka kesejahteraan masyarakat dapat terwujud. Kehadiran dana yang memadai diperlukan agar proyek-proyek pembangunan dan penyediaan layanan publik yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat bisa dijalankan dengan baik (Khairudin et al., 2020).

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menjadi acuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan dan mengetahui kinerja

keuangan suatu daerah. Dalam memberikan layanan publik yang optimal dalam rangka meningkatkan kepuasan masyarakat terhadap pelayanan yang telah diberikan, Pemerintah daerah sebagai organisasi sektor publik memiliki tiga peran untuk menjamin akuntabilitas publik, transparansi, dan *value for money* (ekonomi, efisiensi, dan efektivitas) dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan.

Menurut Majid (2019), Organisasi sektor publik dituntut untuk menerapkan konsep *Value for Money* dalam aktivitasnya. *Value for Money* adalah inti dari pengukuran kinerja pada sektor publik. Kinerja keuangan pemerintah yang diukur menggunakan indikator keuangan merujuk pada capaian hasil kerja pada bidang keuangan yang terdiri dari pendapatan dan belanja dalam satu periode anggaran. Analisis kinerja keuangan dilakukan untuk mengevaluasi kinerja keuangan dan hasil analisis tersebut dapat memberikan informasi yang akurat mengenai kondisi keuangan dan potensi kinerja keuangan di masa depan.

Konsep *Value for Money* merupakan suatu pendekatan pengelolaan organisasi sektor publik dan didasarkan pada tiga aspek utama, seperti ekonomi, efisiensi, dan efektivitas (Purwiyanti, 2017). Ekonomi berkaitan dengan mendapatkan *input* yang memiliki kualitas dan kuantitas diinginkan dengan biaya terendah. Efisiensi melibatkan mencapai hasil maksimum dengan menggunakan jumlah *input* tertentu, dengan tujuan menggunakan jumlah *input* yang sekecil mungkin untuk mencapai hasil yang ditentukan. Efisiensi dapat dilakukan pengukuran dengan membandingkan *output* dengan *input*, dengan memperhatikan target atau standar kinerja yang telah ditetapkan. Efektivitas

melibatkan tingkat pencapaian hasil program sesuai dengan target yang telah ditetapkan. Secara sederhana, efektivitas diukur dengan membandingkan hasil akhir dengan *output* yang dihasilkan (Erawan, Santosa, et al., 2018). Dengan menerapkan ketiga elemen ini, organisasi sektor publik diharapkan dapat mencapai tujuan dan menghasilkan *output* optimal dengan penggunaan sumber daya yang efisien dan efektif.

Direktur Jenderal *World Health Organization* (Organisasi Kesehatan Dunia) memberikan arahan tentang *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) menyatakan bahwa dalam situasi COVID-19, negara-negara perlu mengambil tindakan yang tepat di segala sektor, termasuk sektor kesehatan, ekonomi, pendidikan, pariwisata, dan sektor lainnya. Guna menjaga keamanan warga dari risiko penyebaran penyakit, Presiden telah mengeluarkan peraturan berupa Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 mengenai Pembatasan Sosial Berskala Besar, yang diberlakukan pada tanggal 1 April 2020. Selain itu terdapat Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM). Pandemi COVID-19 yang terjadi di Indonesia menyebabkan dampak buruk pada setiap sektor dan salah satu sektor paling berdampak ialah sektor ekonomi Indonesia.

Berdasarkan data yang diterbitkan oleh Badan Pusat Statistik Tahun 2022, Perekonomian Indonesia pada tahun 2021, yang diukur berdasarkan PDB (Produk Domestik Bruto) atas dasar harga yang berlaku, mencapai Rp16.970,8 Triliun. PDB per kapita pada tahun ini mencapai Rp62,2 juta atau setara dengan US\$4.349,5. Dibandingkan tahun 2020, saat terjadi pandemi COVID-19 terjadi kontraksi PDB sebesar 2,07%, perekonomian Indonesia tahun 2021 tumbuh

sebesar 3,69%, lebih tinggi dibanding capaian tahun 2020. Pertumbuhan ekonomi Indonesia mengalami penurunan pada tahun 2019, mencapai 5,02% lebih rendah dibandingkan tahun 2018 sebesar 5,17%. Namun jika dibandingkan dengan tahun 2017, persentase pertumbuhan ekonomi Indonesia lebih besar yang mana persentase 2017 sebesar 5,07%. Secara spasial, struktur ekonomi Indonesia pada tahun 2021 didominasi oleh kelompok provinsi di Pulau Jawa yang memberikan kontribusi ekonomi sebesar 57,89%. Meskipun demikian kinerja ekonomi secara keseluruhan mengalami pertumbuhan sebesar 3,66% (<https://www.bps.go.id/>).

Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur terus mengalami perkembangan positif dalam mencapai Opini LKPD (Laporan Keuangan Pemerintah Daerah) dengan Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) pada LKPD TA 2017-2021 (<https://jatim.bpk.go.id/lkpd-provinsi-jawa-timur/>). Hal ini menggambarkan keseriusan Pemerintah Daerah Jawa Timur dalam meningkatkan pengelolaan keuangan daerah agar mencapai kinerja yang ekonomis, efektif, dan efisien (*Value for Money*). Pamekasan merupakan Ibu Kota Kabupaten Pamekasan yang terletak di Jawa Timur, tepatnya pada Pulau Madura. Kabupaten Pamekasan meraih predikat WTP dari Badan Pemeriksan Keuangan (BPK) dalam LKPD Tahun Anggaran 2017- 2021 (<https://jatim.bpk.go.id/lkpd-kabupaten-pamekasan/>).

Kabupaten Pamekasan memiliki potensi wisata dikarenakan memiliki pesona alam dan budaya yang dapat dinikmati keindahannya. Memiliki banyak ragam objek dan potensi wisata seperti, wisata pantai, alam, ziarah, budaya, dan

penunjang dengan fasilitas yang mendukung kebutuhan perjalanan dan akomodasi bagi para pengunjung. Sektor pariwisata di Pamekasan cukup potensial untuk menunjang Pendapatan Asli Daerah (PAD).

**Tabel 1. 1 Potensi Wisata Kabupaten Pamekasan**

Jenis Wisata	Obyek Wisata
Wisata Pantai	Pantai Talang Siring, Pantai Jumiang, Pantai Batu Kerbuy,
Wisata Alam	Api tak Kunjung Padam
Wisata Ziarah	Makam Keramat Pasarean Batuampar, Situs Pangeran Ronggo Sukowati, Vihara Alokitesvara.
Wisata Budaya	Kerapan Sapi, Upacara Petik Laut, Sapi Sonok,
Wisata Penunjang	Monumen Are' Lancor

Sumber: RKPD Kabupaten Pamekasan; 2022

Kabupaten Pamekasan memiliki sasaran strategis untuk mengatasi dampak buruk Pendapatan Asli Daerah dari sektor pariwisata akibat Pandemi COVID-19 yakni dengan mendukung kapasitas fiskal daerah yang berasal dari sumber-sumber fundamental penerimaan daerah. Terdapat 2 macam Indikator kinerja pada sasaran ini, yaitu Persentase PAD Sektor Pariwisata dan Rasio PAD terhadap Total Pendapatan Daerah.

**Tabel 1. 2 Capaian Kinerja Sasaran Strategis Berdasarkan Sumber-Sumber Fundamental Penerimaan Daerah Kabupaten Pamekasan Tahun 2020**

Indikator Kinerja	Target	Realisasi	Capaian (%)	Kategori
Rasio PAD terhadap Total Pendapatan Daerah	11	12,73	115,73%	Sangat Berhasil
Persentase PAD Sektor Pariwisata	0,01	0,01	100,00%	Sangat Berhasil
Rata-rata capaian kinerja			107.86%	Sangat Berhasil

Sumber: LKjIP Kabupaten Pamekasan; 2020



Tabel 1.2 menunjukkan bahwa capaian kinerja rata-rata tahun 2020 mencapai 107,86%, dengan kategori sangat berhasil. Pencapaian kinerja Rasio PAD pada Total Pendapatan Daerah mencapai 12,73, melebihi target yang ditetapkan sebesar 11, dengan capaian kinerjanya mencapai 115,73%, serta kategori sangat berhasil. Sementara itu, pencapaian kinerja Persentase PAD Sektor Pariwisata mencapai 100,00%, atau tercapai dengan sangat berhasil. Angka realisasi kinerja sebesar 0,01 dan target yang ditetapkan 0,01. Kabupaten Pamekasan memiliki pencapaian kinerja yang baik walaupun adanya pandemi COVID-19. Hal tersebut memiliki daya tarik untuk dilakukan pengukuran kinerja keuangannya.

Jika dibandingkan dengan Pemerintah Provinsi Bali yang memiliki julukan Pulau Dewata dan sebagai salah satu pulau yang populer di Indonesia untuk destinasi tempat wisatanya. Perekonomian Provinsi Bali sebagian besar ditunjang dari sektor pariwisata selama tahun 2020 berkontraksi sedalam -9,3%. Ekonomi Bali sangat terdampak dengan adanya pandemi COVID-19 yang melumpuhkan aktivitas pariwisata. Provinsi Bali memiliki capaian persentase kinerja 11,77% untuk indikator kinerja Jumlah Devisa sektor pariwisata.

Selama Tahun Anggaran 2020, Pemerintah Kabupaten Pamekasan telah melakukan perubahan anggaran terkait *refocusing* dan relokasi anggaran dalam penanganan pandemi COVID-19. Pemerintah Kabupaten Pamekasan pada RPJMD tahun 2018-2023 terdapat kebijakan upaya peningkatan keuangan daerah, khususnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) guna mampu memenuhi kebutuhan belanja daerah.

**Tabel 1. 3 Laporan Anggaran dan Realisasi PAD Kabupaten Pamekasan Tahun Anggaran 2017-2021**

Tahun	Pendapatan Asli Daerah		%
	Anggaran	Realisasi	
2017	220.745.963.384,00	243.311.843.020,28	110,22%
2018	179.974.568.986,00	222.410.664.049,09	123,58%
2019	177.941.072.561,00	219.671.437.717,13	123,45%
2020	182.735.353.662,00	232.262.477.004,71	127,10%
2021	206.868.469.937,00	205.969.039.947,27	99,57%

Sumber: LKPD, Kabupaten Pamekasan; yang diolah kembali (2023).

Berdasarkan Tabel 1.3 menunjukkan pengelolaan PAD Kabupaten Pamekasan selama periode TA 2017-2021. Pada TA 2017-2020, realisasi PAD melebihi target anggaran dan berfluktuatif dengan persentase sebesar 110,22%, 123,58%, 123,45%, dan 127,10%. Pada tahun 2021, realisasi PAD Kabupaten Pamekasan belum memenuhi target dengan persentase sebesar 99,57%.

Pada TA 2020 dalam kondisi COVID-19 pengelolaan PAD Kabupaten Pamekasan mengalami peningkatan dibandingkan tahun 2019 Rp219.671.437.717 dan tahun 2020 menjadi sebesar Rp232.262.477.004 mengalami kenaikan sebesar Rp12.591.039.287,58 dengan persentase 5,73% dari tahun sebelumnya. Hal tersebut dikarenakan terjadi peningkatan atas komponen Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan dan Lain-lain PAD yang Sah. Adapun komponen realisasi PAD Kabupaten Pamekasan TA 2020:

**Tabel 1. 4 Laporan Anggaran dan Realisasi Komponen Pendapatan Asli Daerah Tahun 2020 Kabupaten Pamekasan**

Uraian	Komponen Pendapatan Asli Daerah		%
	Anggaran	Realisasi	
Pendapatan Pajak Daerah	34.430.296.524,00	37.192.592.664,00	108,02%
Pendapatan Retribusi Daerah	15.513.305.478,00	16.517.650.380,73	106,47%
Pendapatan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	1.847.294.966,00	2.052.672.129,60	111,12%
Lain-lain PAD yang Sah	130.944.456.694,00	176.499.561.830,38	134,79%
<b>Jumlah PAD</b>	<b>182.735.353.662,00</b>	<b>232.262.477.004,71</b>	<b>127,10%</b>

Sumber: LKPD, Kabupaten Pamekasan; yang diolah kembali (2023).

Berdasarkan LKPD TA 2020, Pemerintah Kabupaten Pamekasan dalam meningkatkan Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah, mengambil kebijakan dengan meningkatkan koordinasi Pihak-Pihak Swasta maupun Pemerintah Provinsi Jawa Timur, sehingga meningkatnya penerimaan dari Sumbangan Pihak Ketiga. Belanja Kabupaten Pamekasan didanai oleh pendapatan yang bersumber dari PAD, Dana Perimbangan, dan Lain-lain PAD yang Sah. Belanja daerah digunakan untuk membiayai kegiatan pemerintahan berupa pelayanan publik dengan pengembangan kegiatan dan infrastruktur guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas, diperlukan pengukuran kinerja dengan konsep *value for money* untuk mengetahui kinerja Pemerintah Kabupaten Pamekasan. Oleh karena itu penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul ” **Analisis Value For Money Dalam Mengukur Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Pamakasan Tahun Anggaran 2017-2021**”.



## **B. Pertanyaan Penelitian/ Rumusan Masalah**

1. Bagaimana kinerja keuangan daerah Kabupaten Pamekasan berdasarkan rasio ekonomi pada tahun 2017 -2021?
2. Bagaimana kinerja keuangan daerah Kabupaten Pamekasan berdasarkan rasio efisiensi pada tahun 2017 -2021?
3. Bagaimana kinerja keuangan daerah Kabupaten Pamekasan berdasarkan rasio efektivitas pada tahun 2017 -2021?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Mengetahui kinerja keuangan daerah Kabupaten Pamekasan berdasarkan rasio ekonomi pada tahun 2017 -2021
2. Mengetahui kinerja keuangan daerah Kabupaten Pamekasan berdasarkan rasio efisiensi pada tahun 2017 -2021
3. Mengetahui kinerja keuangan daerah Kabupaten Pamekasan berdasarkan rasio efektivitas pada tahun 2017 -2021

## **D. Manfaat Penelitian**

Diharapkan bahwa temuan dari hasil penelitian ini akan memberikan manfaat untuk para pihak yang membutuhkan informasi dengan tema yang sama, baik dalam konteks teoritis maupun praktis. Berikut beberapa keuntungan yang diharapkan dapat diperoleh oleh berbagai pihak:

### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini memiliki manfaat dalam hal kontribusi terhadap perkembangan ilmu pengetahuan mengenai informasi yang terkandung dalam analisis kinerja keuangan daerah berdasarkan konsep *Value for Money* pada

Kabupaten Pamekasan. Selain itu, penelitian ini juga dapat menjadi sumber referensi yang berguna dalam bidang Akuntansi, terutama Akuntansi Sektor Publik.

## 2. Manfaat Praktis

### a) Manfaat bagi Pemerintah Kabupaten Pamekasan

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan informasi, referensi, dan pemikiran yang berharga bagi Pemerintahan Daerah Kabupaten Pamekasan. Penelitian ini akan membantu dalam menganalisis kinerja keuangan dengan konsep *Value for Money* guna meningkatkan ekonomi, efisien, dan efektif serta sebagai panduan dalam merumuskan kebijakan-kebijakan yang dapat meningkatkan *input*, *output*, dan *outcome* secara optimal ke depannya.

### b) Manfaat bagi Masyarakat Kabupaten Pamekasan

Dalam penelitian ini, diharapkan memberikan informasi yang berharga, memperluas pengetahuan, dan meningkatkan pemahaman masyarakat, terutama masyarakat Kabupaten Pamekasan, mengenai kinerja keuangan dengan konsep *Value for Money* selama lima tahun Kabupaten Pamekasan. Penelitian ini juga bertujuan untuk memberikan kontribusi besar terhadap Pendapatan Daerah dengan menggali potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia yang dimiliki Kabupaten Pamekasan.