

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar belakang Penelitian

Sistem akuntabilitas menjadi salah satu syarat agar terciptanya pemerintahan yang baik. Agar tidak terjadinya penyimpangan-penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara diperlukan sarana dan saluran pertanggungjawaban yang baik terhadap sistem akuntabilitas tersebut. Sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 pasal 9 mengenai Keuangan Negara menyatakan Pimpinan/Menteri dari suatu lembaga sebagai pengguna anggaran atau barang memiliki tugas menyusun serta menyampaikan laporan keuangan Kementerian Negara/Lembaga yang dipimpinnya. Keuangan negara menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 merupakan segala kewenangan dan keharusan negara yang bisa dinilai menggunakan uang, serta segala hal dapat berupa uang atau barang yang dimana negara dapat menjadikannya hak milik dan berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan dan keharusan tersebut. Kemudian Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 mengenai Pembendaharaan Negara yakni pertanggungjawaban serta pengelolaan terhadap keuangan negara, baik tergolong investasi ataupun keuangan negara yang dipisahkan serta ditetapkan dalam suatu anggaran belanja negara dan anggaran

pendapatan belanja daerah, serta Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 mengenai pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara.

Dari pasal diatas terdapat pembaruan mengenai pengelolaan keuangan terutama pada ketentuan-ketentuan yang berkaitan pada asas-asas umum dari pengelolaan keuangan negara yang diakomodasikan dengan penyelenggaraan *good governance*. Asas yang diperkenalkan tersebut antara lain asas akuntabilitas berorientasi terhadap hasil (*result oriented accountability*) atau akuntabilitas kinerja dan transparansi dalam melakukan pengelolaan keuangan negara.

Salah satu yang menjadi perhatian dalam pengelolaan keuangan negara yaitu berkaitan dengan kinerja keuangan, Karena kinerja keuangan digunakan oleh suatu instansi ataupun lembaga untuk melakukan penilaian yang dimilikinya berhasil atau tidak. Kinerja keuangan dinilai menjadi suatu permasalahan untuk dikaji terutama di organisasi publik termasuk pada pemerintahan. Hal ini berlaku saat penerapan anggaran berdasarkan kinerja ada, oleh karenanya pemerintah dituntut dalam melakukan kinerja keuangan dengan baik dengan memperhatikan juga pada aspek ekonomis, efisiensi, dan efektivitas. Maksud dari pengukuran kinerja adalah untuk dapat membantu suatu organisasi berfokus terhadap tujuan serta sasaran dari program unit kerja. Dengan demikian pemerintah dituntut untuk dapat melakukan kinerja keuangan dengan baik, sehingga pemerintah wajib membuat dan menyampaikan laporan pertanggungjawaban atas keuangan untuk dapat dinilai.

Selain itu kesadaran terhadap penyelenggaraan administrasi publik yang meningkat pada masyarakat membuat penyelenggaraan administrasi publik mempunyai tanggungjawab yang telah diamanatkan sebagai penyelenggara pemerintahan. kondisi seperti ini mendorong penyelenggara pemerintahan untuk melakukan pengukuran kinerja. Pengukuran yang dilakukan akan memperlihatkan perbandingan penilaian kinerja keuangan dalam suatu periode tertentu dengan yang telah direncanakan sebelumnya.

Dalam menilai akuntabilitas suatu organisasi pengukuran kinerja sangat dibutuhkan demi menghasilkan pelayanan kepada publik yang tepat pada sasaran . Akuntabilitas tidak hanya sekadar melihat pada bagaimana anggaran yang telah diberikan pada organisasi publik dibelanjakan, namun melihat pada, kemampuan anggaran yang diberikan tersebut telah dibelanjakan secara Ekonomis, efektif, dan efisien. Kinerja yang dilakukan pemerintah tidak hanya dapat dinilai dari hasilnya saja *output*, tetapi *input*, *output*, dan *outcome* harus menjadi pertimbangan secara bersama-sama. Untuk dapat mencapai sasaran dan tujuan organisasi prinsip Ekonomis, efektivitas, efisien, transparansi, dan akuntabilitas harus diperhatikan. Prinsip akuntabilitas yang merupakan pertanggungjawaban, prinsip transparansi yang merupakan keterbukaan, dan *value for money* dalam proses penganggaran menerapkan prinsip Ekonomis, efisiensi, dan efektivitas (Sulistiawa A, 2019).

Value for money mempunyai arti nilai terhadap uang serta menjadi inti pengukuran kinerja pada organisasi pemerintahan. Hal ini menandakan bahwa

setiap rupiah mesti dihargai dengan layak dan dipergunakan dengan sebaik-baiknya. *Value for money* adalah konsep pengelolaan terhadap organisasi disektor publik yang dinilai berdasarkan tiga elemen penting diantaranya yakni Ekonomis, efisiensi, dan efektivitas . Ekonomis dimaksudkan pada kemampuan dalam menghindari pengeluaran yang bersifat nonproduktif atau boros pada pemerintahan. Efisiensi dimaksudkan untuk membandingkan antara output/input dikaitkan pada target atau standar kerja yang telah ditentukan. Efektivitas merupakan tingkat pencapaian antara target yang sudah ditargetkan dengan hasil program yang diperoleh. Dengan menerapkan konsep *value for money* memberikan manfaat terhadap organisasi sektor publik dalam meningkatkan kesadaran terhadap uang publik sebagai akar pelaksanaan akuntabilitas publik.

Kantor Pertanahan Kota Bandung berada di bawah naungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dan terletak di Kantor Wilayah BPN Provinsi Jawa Barat . Kantor Pertanahan Kota Bandung sebagai salah satu instansi pemerintah yang memiliki tanggung jawab dalam mengurus bidang pertanahan. Belanja ataupun pengeluaran untuk kegiatan baik pengabdian kepada masyarakat serta penyelenggaraan pengelolaan kantor pertanahan didanai oleh APBN yang terdiri dari dua sumber yakni Rupiah Murni dan PNBPN, sehingga memerlukan pengelolaan keuangan yang baik. Selain itu Kantor Pertanahan Kota Bandung sebagai salah satu entitas akuntansi yang memiliki

kewajiban dalam menyelenggarakan akuntansi serta laporan pertanggungjawaban atas pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Berdasarkan observasi awal peneliti dan sekaligus mewawancarai Analis Keuangan APBN pada Kantor Pertanahan Kota Bandung Bapak Asep Saipul Mujahid, SH bahwa terdapat penilaian minimal penyerapan anggaran yakni sekitar 90% yang tercantum dalam komitmen kontrak kerja per kantor pada Kantor Pertanahan Kota Bandung.

Pada penelitian ini menggunakan data laporan keuangan dan Laporan Kinerja Kantor Pertanahan Kota Bandung tahun 2020 dan 2021. Berikut merupakan rincian mengenai anggaran dan realisasi belanja Kantor Pertanahan Kota Bandung.

Tabel 1.1 Realisasi Anggaran Belanja Kantor Pertanahan Kota Bandung Tahun 2020-2021

Tahun	Anggaran	Realisasi
2020	Rp. 19.731.609.000,00	Rp. 18.444.950.918,00
2021	Rp. 20.343.977.000,00	Rp. 18.637.895.647,00

Sumber : Laporan Keuangan Kantor Pertnahan Kota Bandung Tahun 2020-2021

Tabel di atas memperlihatkan bahwa terdapat ketidakstabilan pada realisasi anggaran Kantor Pertanahan Kota Bandung rentang waktu 2020-2021. Pada tahun 2020 dimana anggaran yang diberikan sebesar Rp. 19.731.609.000,00 dengan realisasi anggaran yang digunakan sebesar Rp. 18.444.950.918,00. Selanjutnya pada tahun 2021 terjadi penurunan dimana anggaran yang diberikan

sebesar Rp. 20.343.977.000,00 dan realisasi anggarannya sebesar Rp. 18.637.895.647,00.

**Tabel 1.2 Realisasi Penerimaan PNBP Kantor Pertanahan Kota Bandung
Tahun 2020-2021**

Tahun Anggaran	Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP)		
	Target Anggaran	Realisasi Anggaran	Bobot (%)
2020	Rp. 40.742.987.000	Rp. 31.730.727.065	77,88
2021	Rp. 38.013.850.000	Rp. 36.694.506.028	96,53

Sumber : Realisasi Penerimaan PNBP di Lingkungan Kantor Wilayah BPN Provinsi Jawa Barat Tahun 2020-2021

Tabel 1.3 Realisasi Anggaran Belanja Perakun Kantor Pertanahan Kota Bandung Tahun 2020-2021

Tahun Anggaran	Uraian	Anggaran	Realisasi
Tahun 2020	Belanja Pegawai	Rp. 6.987.734.000	Rp. 6.768.122.591
	Belanja Barang	Rp. 12.382.281.000	Rp. 11.315.272.372
	Belanja Modal	Rp. 361.594.000	Rp. 361.556.000
Jumlah		Rp. 19.731.609.000	Rp. 18.444.950.918
Tahun 2021	Belanja Pegawai	Rp. 6.172.159.000	Rp. 6.169.575.490
	Belanja Barang	Rp. 14.135.823.000	Rp. 12.432.329.157
	Belanja Modal	Rp. 35.995.000	Rp. 35.991.000
Jumlah		Rp. 20.343.977.000,00	Rp. 18.637.895.647,00

Sumber : Laporan Keuangan Kantor Pertanahan Kota Bandung Tahun 2020-2021

Tabel tersebut memperlihatkan bahwa terdapat realisasi pendapatan Kantor Pertanahan Kota Bandung yang berasal dari PNBP serta realisasi anggaran belanja beberapa pos yakni belanja pegawai dan belanja barang pada tahun 2020-2021 belum

mencapai target yang sudah dianggarkan. Pagu anggaran yang diberikan pada tahun 2021 lebih besar dari tahun 2020. Namun, pada realisasinya mengalami penurunan yang cukup signifikan dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Hal ini disebabkan antara lain :

1. Belum adanya realisasi penyerapan belanja lembur dikarenakan pemberlakuan protokol kesehatan Covid-19, sehingga untuk kegiatan lembur tidak bisa dilaksanakan.
2. Banyaknya pegawai negeri sipil pada Kantor Pertanahan Kota Bandung yang memasuki Purnabakti serta promosi jabatan.
3. Pada belanja barang terjadi karena terlalu banyak kegiatan dan memungkinkan semua anggaran tidak dapat diserap seperti pada belanja daya dan kelistrikan yang setiap tahunnya biasanya tidak habis.

**Tabel 1.4 Target dan Realisasi Anggaran Serta Realisasi Fisik Per-Program
/Kegiatan Kantor Pertanahan Kota Bandung Tahun 2020-2021**

Tahun Anggaran	No	Program Kegiatan	Pagu	Realisasi	Prese n tase (%)	Fisik (%)
Tahun 2020	1	Penyelenggaraan Dukungan Manajemen dan Pelaksanaan Tugas Teknis Lainnya di Daerah	Rp. 16.824.378.000	Rp. 16.318.593.681	96,9	100
	2	Pengelolaan Sarana dan Prasarana (Daerah)	Rp. 321.655.000	Rp. 321.655.000	Rp. 321.655.000	

Lanjut kehalaman 8

Lanjutan dari halaman 7

	3	Penyelenggaraan Pengembangan Infrastruktur Keagrariaan di Daerah	Rp. 877.009.000	Rp. 669.965.834	76,39	71,68
	4	Penyelenggaraan Penataan Hubungan Hukum Keagrariaan di Daerah	Rp. 1.423.684.000	Rp. 877.374.749	61,62	76,58
	5	Penyelenggaraan Penataan Agraria di Daerah	Rp. 8.840.000	Rp. 6.025.000	68,15	100
	6	Penyelenggaraan Pengadaan Tanah di Daerah	Rp. 109.599.000	Rp. 109.251.000	99,68	100
	7	Penyelenggaraan Pengendalian Pemanfaatan Ruang dan Penguasaan Tanah di Daerah	Rp. 12.920.000	Rp. 12.720.000	98,45	100
	8	Penyelenggaraan Penanganan Masalah Agraria dan Tata Ruang di Daerah	Rp. 153.524.000	Rp. 129.366.000	84,26	100
	Jumlah		Rp. 19.731.609.000	Rp. 18.444.950.918	93,48	93,53
Tahun 2021	1	Penyelenggaraan Dukungan Manajemen dan Pelaksanaan Tugas Teknik Lainnya di Daerah	Rp. 15.564.672.000	Rp. 15.410.500.473	99,01	100
	2	Pengukuran dan Pemetaan Kadastral	Rp. 1.091.386.000	Rp. 721.384.516	66,10	80
	3	Pengaturan Tanah Komunal, Hubungan Kelembagaan PPAT	Rp. 27.201.000	Rp. 13.417.000	49,33	-
	4	Penetapan Hak Tanah dan Ruang	Rp. 189.206.000	Rp. 72.419.316	38,28	93
	5	Pendaftaran Tanah dan Ruang	Rp. 2.000.982.000	Rp. 1.291.969.148	64,57	77

Lanjut ke halaman 9

Lanjutan dari halaman 8

6	Pengaturan Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah	Rp. 565.303.000	Rp. 527.054.550	93,23	100
7	Pengadaan Tanah dan Pencadangan Tanah	Rp. 8.580.000	Rp. 7.094.000	82,68	100
8	Penilaian Tanah dan Ekonomis Tanah	Rp. 187.775.000	Rp. 187.526.000	99,87	100
9	Penyelenggaraan Konsolidasi Tanah dan Pengembangan Pertnahan	Rp. 1.780.000	Rp. 1.780.000	100,00	100
10	Pengendalian dan Pemantauan Pertanahan	Rp. 3.632.000	Rp. 2.480.000	68,28	100
11	Pencegahan dan Penanganan Konflik Pertanahan	Rp. 81.950.000	Rp. 76.222.500	93,01	100
12	Penanganan Sengketa Pertanahan	Rp. 270.690.000	Rp. 108.948.000	40,25	100
13	Penanganan Perkara Pertanahan	Rp. 350.820.000	Rp. 217.100.346	61,88	100
Jumlah		Rp. 20.343.977.000	Rp. 18.637.895.849	91,61	88,46

Sumber : Laporan Kinerja Kantor Pertanahan Kota Bandung Tahun 2020-2021

Tabel di atas memperlihatkan bahwa beberapa realisasi program yang presentase realisasi anggarannya masih dibawah 90% atau beberapa program tersebut dapat dikatakan penyerapan anggarannya rendah. Selain itu, terdapat beberapa program yang realisasi fisiknya masih dibawah angka 90% yang menyebabkan beberapa program tersebut belum terealisasi dengan sepenuhnya, bahkan salah satunya tidak terealisasi sama sekali.

Berdasarkan permasalahan yang ditemui peneliti menemukan beberapa hal yang menjadi masalah dalam penelitian ini, berhubungan dengan penurunan realisasi anggaran, serta belum tercapainya beberapa program/kegiatan pada sasaran yang sudah ditentukan. Maka dari itu, peneliti tertarik membahas mengenai “Pengukuran Kinerja Keuangan dengan Konsep *Value For Money* Pada Kantor Pertanahan Kota Bandung” dengan tiga dimensi didalamnya yakni Ekonomis, efisiensi, dan efektivitas.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah disajikan di atas, penulis mengidentifikasi masalah menjadi beberapa point, diantaranya :

1. Terdapat penurunan realisasi anggaran pada tahun 2021 jika dibandingkan dengan tahun 2020.
2. Terdapat beberapa program/kegiatan yang realisasinya belum mencapai target yang telah ditentukan baik ditahun 2020 dan tahun 2021.
3. Terdapat program yang tidak terealisasikan sama sekali pada realisasi fisik tahun 2021.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah yang telah dilakukan berdasarkan latar belakang masalah di atas penulis merumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pengukuran kinerja keuangan di Kantor Pertanahan Kota Bandung berdasarkan dimensi ekonomis?
2. Bagaimana pengukuran kinerja keuangan di Kantor Pertanahan Kota Bandung berdasarkan dimensi efisiensi?
3. Bagaimana pengukuran kinerja keuangan di Kantor Pertanahan Kota Bandung berdasarkan dimensi efektivitas?
4. Bagaimana upaya yang dilakukan Kantor Petanahan Kota Bandung dalam memperbaiki dan menjaga agar kinerja keuangan tetap ekonomis, efisiensi, serta efektivitas?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Untuk mengetahui pengukuran kinerja keuangan yang ada pada Kantor Pertanahan Kota Bandung dengan menggunakan konsep *value for money* yang diidentifikasi dari 3 dimensi yakni Ekonomis, efisiensi, dan efektivitas.
2. Untuk mengetahui upaya yang dilakukan Kantor Pertanahan Kota Bandung dalam menangani, memperbaiki, dan mencegah kinerja yang dinilai belum optimal.

1.5 Kegunaan Penelitian

1. Manfaat Akademis

- a. Dalam hal ini penulis berharap penelitian yang dilakukan dapat memberi sumbangsih terkait pemikiran disiplin ilmu administrasi publik konsentrasi keuangan yang diperoleh selama masa perkuliahan. Dan bagi para mahasiswa yang akan berakrur dalam bidang administrasi publik khususnya organisasi pemerintah sangatlah penting pengukuran kinerja yang harus dilaksanakan oleh pemerintah.
- b. Dengan adanya penelitian ini penulis berharap dapat dijadikan sebagai salah satu referensi yang bermanfaat dan dapat menambah pengetahuan serta wawasan yang lebih terkait pengukuran kinerja keuangan terutama pada organisasi sektor publik.

2. Manfaat Praktis

Hasil yang diperoleh dalam penelitian ini diharapkan dapat memberikan bantuan kepada Kantor Pertanahan Kota Bandung sebagai instansi pemerintah dalam melaksanakan pengukuran kinerja keuangan yang seluruh aspek dapat tercermin dengan menggunakan konsep dari pengukuran *value for money* pada organisasi sektor publik.

1.6 Kerangka Penelitian

Fokus pada penelitian ini adalah mengenai kinerja keuangan Kantor Pertanahan Kota Bandung. Dalam pengelolaan keuangan negara yang menjadi salah satu fokus perhatian adalah mengenai kinerja keuangan. Maskud dari pengukuran kinerja adalah untuk dapat menyokong suatu organisasi sehingga dapat terfokus pada

tujuan serta sasaran dari program unit kerja. Pengukuran kinerja keuangan pada akhirnya akan meningkatkan efektivitas serta efisiensi dari suatu organisasi publik dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat. Hal ini juga dapat digunakan sebagai pembuat keputusan, pengalokasian sumber daya, serta perwujudan dari pertanggungjawaban terhadap publik.

Salah satu cara yang dapat digunakan dalam pengukuran kinerja keuangan adalah dengan menggunakan konsep *value for money*. *Value for money* merupakan konsep yang digunakan untuk menilai kinerja keuangan suatu organisasi dengan berdasar kepada penggunaan anggaran yang ditentukan. Organisasi publik dituntut untuk memperhatikan terhadap *value for money* dalam menjalankan aktivitasnya. Karena pengelolaan organisasi publik memiliki konsep yang berdasar kepada tiga elemen penting yakni ekonomis, efektivitas, dan efisiensi (Mardiasmo, 2018).

Definisi *value for money* menurut Mardiasmo (2018) merupakan suatu konsep dalam mengelola organisasi pada sektor publik yang berdasar kepada tiga elemen utama yakni ekonomis, efisiensi, serta efektivitas dengan indikator alokasi biaya (ekonomis efisiensi) serta kualitas pelayanan (Efektivitas). *Value for money* dianggap sangat penting pada pengukuran kinerja keuangan organisasi pemerintahan. Hal ini dikarenakan kinerja pada pemerintah bukan hanya dapat diukur dari sisi *outputnya* saja, tapi juga dibutuhkan pertimbangan terhadap nilai *input*, *output*, serta *outcome* secara bersamaan. Dalam proses pengukuran kinerja *value for money* terdapat tiga prinsip yakni 3E ekonomis, efisiensi, dan efektivitas.

1) Ekonomis

Ekonomis sendiri sering sekali disebut sebagai kehematan mencakup pula pada pengelolaan dengan hati-hati dan cermat serta tidak boros. Ekonomis menyangkut mengenai pengukuran pada tingkat kehematan dari biaya yang dikeluarkan oleh organisasi sektor publik.

2) Efisiensi

Efisiensi berarti tindakan yang dilakukan dengan cara kerugian yang terdapat dalam penggunaan sumber daya Ekonomis diminimalisir. Efisiennya suatu proses kegiatan operasional dilihat pada pencapaian yang didapat dari suatu produk dengan penggunaan sumber daya serta dana rendah (*spending well*). Pengukuran efisiensi merujuk pada penggunaan membandingkan antara *output dihasilkan* terhadap input dipergunakan (*cost of output*). Jika nilai *output* lebih besar dibanding nilai *input*, maka tingkat efisiensi organisasi tersebut semakin tinggi.

3) Efektivitas

Efektivitas dapat dikatakan juga sebagai hasil guna, efektivitas berkaitan dengan pencapaian tujuan dan *output* yang diperoleh. Ukuran keberhasilan efektivitas pada suatu organisasi adalah ketika organisasi tersebut dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Bagan 1.1 Kerangka Penelitian

