

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Indonesia telah mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja sejak diberlakukannya Undang–Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Implementasi ini tercantum dalam bagian penjelasan mengenai penyusunan dan penetapan APBN dan APBD. Penekanan terhadap sistem anggaran berbasis kinerja juga dijelaskan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 90 Tahun 2010 mengenai Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga. Melalui peraturan ini, pemerintah menekankan perlunya pengaturan anggaran yang tidak hanya memperhatikan alokasi dana, tetapi juga menitikberatkan pada pencapaian hasil dan kinerja secara efektif dan efisien. Dengan demikian, penggunaan anggaran berbasis kinerja diharapkan dapat memberikan arah yang lebih jelas dalam pencapaian tujuan pembangunan dan pelayanan publik di Indonesia.

Anggaran memegang peranan penting sebagai sarana untuk mencapai target kinerja, menjadi pusat perhatian dalam pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja. Dalam konsep penyusunan anggaran ini, fokus tidak lagi ditempatkan pada pertimbangan sumber daya atau input semata, tetapi lebih

difokuskan pada pencapaian target kinerja yang telah ditetapkan. Dengan pendekatan ini, diharapkan terwujudnya pelaksanaan kegiatan yang efektif dan efisien dengan memanfaatkan secara optimal input yang tersedia.

Secara konsep, prinsip anggaran berbasis kinerja merujuk pada pendekatan anggaran yang mengaitkan pengeluaran negara dengan hasil yang diinginkan yakni *output* dan *outcome* dengan tujuan agar setiap pengeluaran dapat dipertanggungjawabkan terhadap manfaat yang dihasilkan. Konsep anggaran berbasis kinerja atau *performance based budgeting* dirancang untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas dalam penggunaan anggaran belanja publik dengan fokus pada pencapaian output dan outcome yang sesuai dengan prioritas nasional. Hal ini bertujuan agar seluruh alokasi anggaran dapat dipertanggungjawabkan secara transparan kepada masyarakat umum. Penerapan penganggaran berbasis kinerja juga diharapkan dapat meningkatkan mutu pelayanan publik dan memperkuat dampak dari peningkatan pelayanan kepada publik. Untuk mencapai semua tujuan tersebut, kementerian negara/lembaga diberikan kewenangan yang lebih besar dengan pendekatan "*let's the manager manage*" untuk mengelola program dan kegiatan didukung oleh tingkat kepastian yang lebih tinggi terkait pembiayaan program dan kegiatan yang akan diimplementasikan.

Untuk mencapai kinerja yang diinginkan, lembaga pemerintah perlu memperkuat sistem pengendalian internalnya guna meningkatkan kinerja instansi Pemerintah. Penguatan pengendalian internal akan meningkatkan

kemampuan untuk mengidentifikasi hasil pencapaian serta berhasilnya kinerja yang dapat berkontribusi pada peningkatan akuntabilitas instansi pemerintah. Kehadiran pengendalian internal yang lemah dalam suatu organisasi dapat mengakibatkan kinerja yang kurang optimal, berpotensi mempengaruhi hasil yang dihasilkan dalam pelaksanaan manajemen berbasis kinerja. Sesuai dengan ketentuan Perpres Nomor 29 tahun 2014 mengenai Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, kinerja diartikan sebagai hasil atau keluaran dari kegiatan atau program yang telah atau akan dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang dapat diukur. Selanjutnya, diterangkan juga definisi keluaran (*output*) sebagai barang atau jasa yang dihasilkan oleh kegiatan yang dilaksanakan untuk mendukung pencapaian sasaran dan tujuan program serta kebijakan.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010 menjelaskan bahwa Laporan Realisasi Anggaran memiliki peran penting dalam menyajikan informasi terkait pelaksanaan pendapatan, belanja, transfer, surplus/defisit, dan pembiayaan oleh suatu entitas pelaporan. Laporan ini kemudian dibandingkan dengan anggaran yang telah disusun sebelumnya. Melalui Laporan Realisasi Anggaran, pemerintah dan pihak terkait dapat melakukan evaluasi terhadap kinerja keuangan entitas tersebut serta menilai sejauh mana implementasi anggaran telah sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Tanggung jawab pemerintah sebagai agen dalam manajemen sumberdaya publik dan pelaporan kepada masyarakat sebagai prinsipal adalah inti dari konsep akuntabilitas publik. Oleh karena itu, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara perlu dilaksanakan dengan keteraturan, kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, efisiensi, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab, dengan mempertimbangkan aspek rasa keadilan dan kepatutan. Kualitas akuntabilitas publik yang baik tercermin dalam penyusunan laporan keuangan pemerintah yang komprehensif (*full disclosure*). Penyusunan laporan keuangan pemerintah dilakukan secara berjenjang, dimulai dari tingkat Satuan Kerja hingga tingkat kementerian/Lembaga dan harus mengikuti Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) yang dirancang oleh Komite Standar Akuntansi Pemerintah dan diresmikan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 dengan dasar akrual.

Laporan keuangan pemerintah merupakan bukti pertanggungjawaban atas pelaksanaan keuangan negara/daerah selama suatu periode anggaran. Rencana keuangan tahunan pemerintah diformulasikan dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dan memerlukan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Pelaksanaan APBN harus dilakukan secara transparan guna menghindari konflik dan risiko moral antara pemerintah dan masyarakat. Dalam konteks sektor publik, risiko moral dapat mencakup perilaku tidak jujur, seperti korupsi, kolusi, dan nepotisme. Akuntabilitas publik dalam pelaksanaan APBN menjadi krusial sebagai bentuk pertanggungjawaban atas tindakan

pemerintah kepada masyarakat yang merupakan penyandang dana. Seringkali, sektor publik dinilai sebagai sumber inefisiensi, pemborosan, dan kebocoran dana dalam pengelolaan anggaran. Oleh karena itu, adopsi akuntabilitas publik dan penerapan prinsip *good government governance* menjadi penting untuk mencegah terjadinya berbagai bentuk penyimpangan. Dalam sebuah negara yang memiliki wilayah luas, diperlukan sistem pemerintahan (*governance*) yang efisien. Sistem ini menjadi alat penting dalam pelaksanaan berbagai layanan publik di berbagai daerah serta sebagai sarana partisipasi dan aktifnya masyarakat setempat dalam menentukan arah dan strategi pengembangan taraf hidup mereka. Semua ini dilakukan sejalan dengan peluang dan tantangan yang dihadapi dengan mempertimbangkan koridor-koridor kehidupan nasional.

Penggunaan analisis rasio laporan keuangan dalam konteks evaluasi keuangan telah menjadi praktek umum di lembaga organisasi yang memiliki orientasi komersial. Dalam domain pemerintahan, analisis rasio laporan keuangan bermanfaat untuk merinci kinerja pemerintah yang bersangkutan, menyediakan landasan yang diperlukan untuk perbaikan kinerja dan peningkatan pendapatan pada periode selanjutnya. Temuan dari analisis ini memberikan ukuran yang signifikan dalam menilai efektivitas pelaksanaan penerimaan, serta mengukur efisiensi dalam pengeluaran yang dijalankan selama tahun tersebut.

Dalam konteks penilaian kinerja keuangan instansi pemerintah, penggunaan analisis rasio keuangan termasuk analisis rasio efektivitas dan rasio

efisiensi telah menjadi pendekatan yang sangat relevan dan efektif. Analisis rasio efektivitas memungkinkan evaluasi terhadap sejauh mana instansi dapat mencapai tujuan dan misi yang telah ditetapkan, sementara analisis rasio efisiensi membantu mengukur efektivitas pengelolaan sumber daya yang tersedia dalam mencapai tujuan tersebut. Dengan demikian, penerapan analisis rasio keuangan ini menjadi landasan penting dalam memahami kesehatan keuangan dan efisiensi operasional suatu instansi pemerintah.

Rasio keuangan merupakan instrumen yang lebih sederhana dalam mengukur dan menyajikan informasi krusial kepada publik mengenai konten laporan keuangan. Meskipun terdapat berbagai rasio keuangan yang dapat diterapkan untuk mengukur sebuah kinerja, penelitian ini memfokuskan penggunaan rasio efektivitas dan rasio efisiensi. Namun terdapat beberapa kasus umum berupa *practical gap* yang peneliti dapatkan pada beberapa sumber di laman portal berita terkait permasalahan Efisiensi dan Efektivitas Anggaran.

Efisiensi dan efektivitas pengelolaan anggaran merupakan hal yang krusial dalam menjaga keseimbangan keuangan sebuah lembaga pemerintahan. Permasalahan ini tidak hanya terjadi di Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan (BKF Kemenkeu), tetapi juga menjangkau lembaga lain seperti Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB). Permasalahan yang dihadapi oleh Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan (BKF Kemenkeu) berkaitan dengan kurangnya

efisiensi dalam pengelolaan belanja yang tercermin dari pola penyerapan anggaran dengan kecenderungan memiliki nilai tinggi pada triwulan 3 dan 4, yang berpotensi mengakibatkan ketidaksesuaian antara program yang direncanakan dengan realisasi anggaran. Dampaknya, pembangunan sumber daya manusia dan kesejahteraan masyarakat belum mencapai tingkat signifikan meskipun alokasi anggaran yang besar telah dikeluarkan (Agnes, 2022).

Di sisi lain, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB) juga menghadapi tantangan serupa dalam mencapai efisiensi dan efektivitas, terutama dalam target sasaran anggaran yang belum sepenuhnya tercapai dan belum memberikan dampak yang diharapkan. Meskipun kedua lembaga ini menghadapi tantangan yang serupa tetap perlu adanya solusi yang ditemukan sebagai upaya pelaksanaan evaluasi yang menyeluruh terhadap program-program yang telah dianggarkan serta memperbaiki sistem pengelolaan anggaran untuk mencapai kinerja yang optimal sesuai dengan alokasi yang tersedia (Menpan, 2019).

Untuk mengukur kinerja keuangan pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang atau Badan Pertanahan Nasional Provinsi DKI Jakarta, maka dilakukan penganalisan dengan menggunakan analisis rasio efektivitas untuk melihat instansi pemerintah tersebut sudah efektif dalam merealisasikan pendapatan melebihi anggaran pendapatan sedangkan analisis rasio efisiensi dalam menilai bagaimana instansi pemerintah memprioritaskan alokasi dana belanja dalam anggaran, baik belanja rutin dan belanja modal apakah sudah optimal atau tidak.

Dengan melakukan analisis rasio untuk mengukur kinerja keuangan dapat diketahui hasil program dan kegiatan yang dijalankan oleh instansi dapat diukur dengan lebih tepat sesuai dengan tugas dan fungsi dalam mencapai kesejahteraan rakyat Indonesia.

Berdasarkan PMK No. 62 Tahun 2023 tentang Perencanaan Anggaran, Pelaksanaan Anggaran, serta Akuntansi dan Pelaporan Keuangan, laporan keuangan harus disusun dengan efektif dan efisien. Namun, berdasarkan wawancara awal dengan Bapak Reza selaku staf keuangan di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi DKI Jakarta ditemukan isu di Badan Pertanahan Nasional Provinsi DKI Jakarta yaitu masih belum efektif sehingga terjadi evaluasi dan review setiap triwulan. Bentuk ketidak-efektifan ini terutama disebabkan oleh rendahnya pencapaian dari triwulan 1 hingga triwulan 3, sehingga di triwulan 4, terjadi pengejaran untuk mencapai target pagu anggaran dalam Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA). Seharusnya, pencapaian target anggaran harus terjadi secara berjenjang setiap triwulan, namun pada praktiknya, terjadi penumpukan kegiatan di triwulan 4 untuk mencapai target anggaran tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa proses pengelolaan anggaran di lembaga tersebut belum optimal sesuai dengan prinsip efektivitas dan efisiensi yang diatur dalam peraturan tersebut. Hal tersebut disebabkan karna kurangnya upaya untuk memperbaiki proses perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan anggaran agar sesuai dengan ketentuan yang berlaku, sehingga pencapaian target anggaran dapat dilakukan secara lebih



merata dan efisien. Sedangkan permasalahan selanjutnya yang peneliti temukan terkait laporan keuangan tahunan Badan Pertanahan Nasional di Wilayah Provisi DKI Jakarta tahun 2020-2021 terdapat temuan bahwa pada laporan keuangan di Badan Pertanahan Nasional di Wilayah Provisi DKI Jakarta yang mana realisasi belanja masih cukup tinggi melebihi total pendapatan pada tahun tersebut. Namun hal berbeda terjadi di tahun 2021 yaitu di wilayah Jakarta Pusat tidak mengalami permasalahan pada laporan keuangan tahunan terkait realisasi belanja masih cukup tinggi melebihi total pendapatan. Hal ini mengindikasikan adanya potensi masalah efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan di kantor-kantor tersebut. Diperlukan evaluasi mendalam untuk menentukan penyebabnya dan mengambil langkah-langkah perbaikan agar laporan keuangan tahunan menjadi lebih efisien dan efektif dalam mengelola anggaran. Berikut tabel realisasi belanja dan realisasi pendapatan pada tahun 2020 dan 2021 BPN di wilayah Provinsi DKI Jakarta adalah sebagai berikut:

**Tabel 1.1 Realisasi Belanja dan Realisasi Pendapatan BPN di Wilayah Provinsi DKI Jakarta**

Keterangan	2020		2021	
	Realisasi Belanja (Rp)	Realisasi Pendapatan (Rp)	Realisasi Belanja (Rp)	Realisasi Pendapatan (Rp)
Jakarta Timur	21.878.568.092	279.303.648	16.744.963.194	28.319.999
Jakarta Pusat	14.200.065.291	50.471.000	13.108.435.749	40.080.415.777

Keterangan	2020		2021	
	Realisasi	Realisasi	Realisasi	Realisasi
BPN di	Belanja	Pendapatan	Belanja	Pendapatan
Wilayah Prov.	(Rp)	(Rp)	(Rp)	(Rp)
Jakarta Barat	17.773.375.712	121.779.243	18.378.500.059	129.805.900
Jakarta Selatan	19.303.043.019	107.797.602	18.533.695.688	129.881.033
Jakarta Utara	15.236.952.464	67.515.322	14.321.134.741	27.240.439

Sumber: Diolah oleh peneliti, 2024

Menurut Mahmudi (2019), terdapat pengukuran persentase kriteria tabel rasio dari rasio efektivitas dan rasio efisiensi. Pengukuran kriteria Rasio efektivitas dengan persentase 100% keatas dikatakan sangat efektif, 90%-100% dikatakan efektif, 80%-90% dikatakan cukup efektif, 60%-80% dikatakan kurang efektif dan kurang dari 60% dikatakan tidak efektif sedangkan pengukuran kriteria tabel rasio efisien dengan persentase 100% keatas dikatakan tidak efisien, 90%-100% dikatakan kurang efisien, 80%-90% dikatakan cukup efisien, 60%-80% dikatakan efisien dan kurang dari 60% dikatakan sangat efisien.

Kementrian Agraria dan Tata Ruang atau Badan Pertanahan Nasional membawahi Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional DKI Jakarta. Di dalam Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional DKI Jakarta sendiri terdapat 5 wilayah kantor Badan Pertanahan Nasional yaitu Jakarta Pusat, Jakarta Utara, Jakarta Barat, Jakarta Selatan dan Jakarta Timur. Penelitian ini mengambil data

APBN di wilayah Badan Pertanahan Nasional yaitu Jakarta Pusat, Jakarta Utara, Jakarta Barat, Jakarta Selatan dan Jakarta Timur. Alasan peneliti mengambil penelitian di wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi DKI Jakarta tersebut karena untuk mengetahui dan menganalisis seberapa baik dan besarnya dalam pengelolaan dan efisien keuangan negara yang dilakukan oleh lembaga masing – masing wilayah kantor Badan Pertanahan Nasional Provinsi DKI Jakarta dengan menggunakan analisis kinerja keuangan. Analisis ini sangat penting dikarenakan akan dapat dijadikan sebuah pedoman untuk tahun berikutnya dan masa datang agar lembaga dapat melakukan perbaikan secara kedepannya. Dengan adanya hal ini akan dapat menunjukkan pencapaian yang ada di dalam lembaga seperti efektif dalam keuangan negara dan efisien dalam menggunakan keuangan negara.

Beberapa penelitian sebelumnya menunjukkan berbagai keragaman analisis kinerja keuangan di instansi pemerintahan. Menurut Susanti Annis, R. S. S. D. (2021), berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa kinerja Direktorat Jenderal Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan selama periode anggaran 2017 hingga 2020, berdasarkan rasio efektivitas dan efisiensi, mengalami penurunan alokasi anggaran yang diberikan. Penurunan ini mencapai persentase rata-rata sebesar 5,29%. Realisasi anggaran pada tahun anggaran 2017 menunjukkan tingkat penyerapan terendah, hanya sebesar 65,96%, yang menandakan efektivitas pelaksanaan anggaran berada pada kriteria kurang efektif. Namun, terjadi perubahan positif pada tahun anggaran

2020, dengan realisasi meningkat menjadi 95,80%, sehingga masuk dalam kriteria efektif. Sementara itu, tingkat efisiensi pelaksanaan kegiatan selama periode 2017 hingga 2020 menunjukkan tingkat keefisienan yang cukup, dengan nilai rasio efisiensi mencapai 88,97%.

Menurut Oktaviani, N. R., & Mulyandani, V. C. (2022), berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa evaluasi mengenai efektivitas dan efisiensi anggaran belanja langsung di Perwakilan Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) Provinsi Jawa Barat menunjukkan variasi hasil. Variasi tersebut terlihat dari kriteria yang diperoleh setiap tahunnya. Efektivitas anggaran belanja langsung dari tahun 2016 hingga 2020 mengalami fluktuasi. Pada tahun 2016, tingkat efektivitas mencapai 71,36%, menunjukkan hasil yang kurang efektif. Sementara pada tahun 2017, tingkat efektivitas meningkat menjadi 84,36%, mencapai kategori cukup efektif. Namun, pada tahun 2018, efektivitas menurun menjadi 79,49%, masuk dalam kategori kurang efektif. Tahun 2019 mencatat peningkatan signifikan dengan tingkat efektivitas sebesar 94,26%, masuk dalam kategori efektif. Sedangkan pada tahun 2020, tingkat efektivitas menurun sedikit menjadi 88,45%, masuk dalam kategori cukup efektif. Selanjutnya, tingkat efisiensi anggaran belanja langsung dari tahun 2016 hingga 2020 juga menunjukkan dua kriteria, yaitu kurang efisien dan efisien. Tahun 2016 hingga 2017 masuk dalam kategori kurang efisien, dengan tingkat efisiensi berturut-turut sebesar 91,04% dan 92,02%. Namun, mulai tahun 2018 hingga tahun 2020, masuk dalam kategori efisien, dengan tingkat

efisiensi berturut-turut sebesar 71,98% pada tahun 2018, 67,69% pada tahun 2019, dan 63,68% pada tahun 2020.

Berdasarkan latar belakang ini, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan mengangkat judul “**Analisis Efektivitas dan Efisiensi Kinerja Keuangan Pada Badan Pertanahan Nasional di wilayah Provinsi DKI Jakarta**”

#### **B. Pertanyaan Penelitian**

Berdasarkan uraian pada latar belakang, maka dapat diambil pertanyaan penelitian di dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana analisis dan evaluasi kinerja keuangan di wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi DKI Jakarta berdasarkan Rasio Efektivitas dan Rasio Efisiensi pada tahun 2019-2022?
2. Bagaimana evaluasi atas kinerja keuangan di setiap wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi DKI Jakarta pada tahun 2019-2022?

#### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan pertanyaan penelitian, maka dalam penelitian ini bermaksud dengan tujuan:

1. Untuk menganalisis dan mengevaluasi kinerja keuangan di wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi DKI Jakarta berdasarkan Rasio Efektivitas dan Rasio Efisiensi pada tahun 2019-2022.

2. Untuk menganalisis dan mengevaluasi atas kinerja keuangan di setiap wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi DKI Jakarta pada tahun 2019-2022.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun harapan adanya dari penelitian ini dapat memiliki manfaat bagi pihak-pihak yang membutuhkan, baik secara teoritis dan secara praktis:

1. Secara Teoritis

Secara teoritis sendiri penelitian ini diharapkan dapat dijadikan suatu bahan perbandingan antara teori dan fakta ataupun kenyataan yang terjadi dilapangan, dapat dijadikan suatu bahan acuan di bidang penelitian yang sejenisnya untuk mengembangkan penelitian lebih lanjut lagi dan untuk mengetahui dan menganalisa kinerja keuangan di wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi DKI Jakarta dengan menggunakan rasio efektivitas dan efisiensi yang akan digunakan sebagai saran bagi Kementerian atau Lembaga di wilayah Badan Pertanahan Nasional DKI Jakarta dalam mengambil keputusan yang berkaitan dengan penyusunan dan realisasi anggaran di tahun selanjutnya dan masa yang akan datang.

## 2. Secara Praktis

### a. Bagi Kementerian Keuangan dan Badan Pemeriksa Keuangan

Penelitian ini dapat diharapkan menjadi bahan dan rujukan untuk Kementerian Keuangan dalam mengambil keputusan dan membuat kebijakan untuk lembaga pemerintahan serta untuk Badan Pemeriksa Keuangan diharapkan dapat mengawasi setiap lembaga agar tidak adanya penyelewengan keuangan negara.

### b. Bagi Badan Pertanahan Nasional Provinsi DKI Jakarta

Dengan adanya penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan masukan atau pedoman dalam pengambilan kebijakan atau keputusan, serta menjadi bahan koreksi atau Badan Pertanahan Nasional Provinsi DKI Jakarta jika adanya kelemahan ketika mengukur dan mengelola kinerja keuangan.

### c. Bagi Masyarakat

Penelitian ini dapat diharapkan meningkatkan kesadaran dan pengawasan yang tinggi dari masyarakat tentang akuntabilitas lembaga negara.