

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Di akhir tahun 2019 dunia dihebohkan dengan mewabahnya virus yang mematikan yaitu *Corona Virus Disease 19* atau lebih dikenal dengan Virus *Covid-19*. Virus tersebut dengan cepat menginfeksi manusia di sebagian besar negara – negara di dunia dan menjadi sebuah pandemi. Tidak terkecuali, Indonesia pun menjadi salah satu negara yang terinfeksi Virus *Covid-19*, tak tanggung-tanggung sejak awal diumumkannya kasus *Covid-19* pada awal Maret 2020 sampai dengan 10 Juli 2020 kasus penduduk yang terinfeksi *Covid-19* terus mengalami peningkatan yang signifikan. Data yang didapat pertanggal 10 Juli 2020 kasus penduduk Indonesia yang terinfeksi sebanyak 72.347 positif, 33.529 pasien sembuh, dan 3.469 pasien meninggal dunia (covid19.go.id., 2020). Meluasnya penyebaran *Covid-19* mengakibatkan berbagai upaya tindakan pencegahan seperti membatasi aktivitas masyarakat yang pada akhirnya menurunkan pertumbuhan ekonomi di banyak negara pada tahun 2020. Perekonomian global akibat dari pandemi *Covid-19* juga berdampak. Prediksi-prediksi ekonomi tentang dampak pandemi *Covid-19* sangat mengkhawatirkan masyarakat di dunia (Iskandar et al., 2020).

Banyaknya penduduk yang terinfeksi virus *Covid-19* ini membuat pemerintah mengambil kebijakan untuk mengatasi dan mengendalikan persebaran virus tersebut, salah satunya melalui kebijakan social distancing atau menjaga jarak social hingga kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) yang diterapkan oleh masing-masing Pemerintah Daerah. Dampak

kebijakan yang diterapkan untuk pengendalian penyebaran *Covid-19* tersebut membawa pengaruh yang cukup besar terhadap berbagai macam sektor, khususnya sektor yang sangat berpengaruh yaitu sektor ekonomi baik di pusat maupun di daerah. Beberapa lembaga ekonomi global memproyeksikan pertumbuhan ekonomi Indonesia tahun 2020 melambat dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi tahun 2019. Pada triwulan keempat tahun 2019 realisasi pertumbuhan ekonomi Indonesia mencapai 4,97% dan pertumbuhan ekonomi pada triwulan pertama tahun 2020 mengalami penurunan yang cukup tajam yaitu hanya mencapai 2,97%. Pelemahan kinerja pertumbuhan ekonomi domestic tersebut berdampak pada meningkatnya beban APBN seiring dengan meningkatnya angka pengangguran dan kemiskinan di Indonesia. Hal tersebut membuat defisit APBN semakin melebar, disebabkan turunnya pendapatan negara. Kondisi pada akhir triwulan I tahun 2020 pertumbuhan sektor perpajakan melambat sebesar 0,02% dibandingkan dengan periode yang sama pada tahun sebelumnya (PPN/Bappenas, 2020).

Pandemi *Covid-19* di Indonesia memberikan berbagai efek pada sisi-sisi strategis kehidupan masyarakat dan negara. Di sektor ekonomi dan keuangan, situasi pandemi memaksa pemerintah untuk melakukan revisi penghematan yang memangkas pagu belanja pemerintah dengan jumlah yang cukup signifikan. Sebagian besar Kementerian Negara/Lembaga telah memangkas anggaran belanjanya terutama belanja barang dan belanja modal. Hal ini tentunya berakibat pada berkurangnya porsi belanja di Tahun Anggaran 2020 jika dibandingkan dengan Tahun Anggaran 2019 (Atikah, 2020).

Anggaran merupakan salah satu komponen utama dalam melaksanakan suatu program atau kegiatan. Sebelum merealisasikan suatu program kegiatan, sangat dibutuhkan perencanaan yang matang untuk mencapai tujuan dari program tersebut. Salah satunya adalah anggaran. Di lingkungan pemerintah maupun sektor swasta, anggaran merupakan alat untuk mencapai target atau sasaran yang ingin dicapai pada suatu periode tertentu. Anggaran pada lingkungan sektor pemerintah adalah sesuatu yang rumit, berbeda dengan sektor swasta yang sasaran utamanya adalah mencari laba atau keuntungan. Pada sektor swasta, anggaran merupakan hal yang dirahasiakan, namun hal ini tidak berlaku pada sektor pemerintah, anggaran yang telah disusun harus diinformasikan kepada publik untuk dievaluasi dan di perbaiki pada periode yang akan datang, sehingga dengan adanya transparansi ini membuat pemerintah dapat melakukan reformasi dalam hal administrasi publik, termasuk pula pada sistem anggaran. Penyelenggaraan pemerintah daerah tidak lepas dari adanya penggunaan dan pemanfaatan anggaran. Anggaran pemerintah berkaitan dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter yang menggunakan dana milik masyarakat.

Anggaran merupakan alat perencanaan sekaligus alat pengendalian pemerintah. Anggaran sebagai alat perencanaan mengindikasikan target yang harus dicapai oleh pemerintah, sedangkan anggaran sebagai alat pengendalian mengindikasikan alokasi sumber dana publik yang disetujui legislatif untuk dibelanjakan. Anggaran sebagai alat perencanaan dibuat untuk merencanakan tindakan apa yang akan dilakukan oleh pemerintah, berapa biaya yang dibutuhkan, dan berapa hasil yang diperoleh dari belanja pemerintah tersebut

(Mardiasmo, 2018). Melalui data rekening belanja yang terdapat dalam anggaran belanja daerah, akan dilihat apakah anggaran yang telah dibuat dapat berperan sebagai pengendali terhadap pelaksanaan kegiatan pemerintah.

Dampak lain dari pandemi *Covid-19* ini selain berdampak terhadap perekonomian negara juga berdampak terhadap pengelolaan keuangan di daerah. Salah satunya berdampak pada pengelolaan keuangan daerah Pemerintah Daerah Kabupaten Ponorogo. Ponorogo merupakan salah satu Kota/Kabupaten yang sangat terdampak dari adanya pandemi *Covid-19* ini. Dalam laman resmi BPS tercatat terjadinya penurunan produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dibanding tahun 2019 yaitu dari 5,01% menjadi - 0,90%. PAD Kabupaten Ponorogo yang mayoritas bersumber dari sektor pariwisata, budaya dan kuliner sangat berpengaruh akibat pandemi. Perekonomian daerah di Kabupaten Ponorogo mengalami penurunan dan berdampak pula pada beban manajemen pengelolaan keuangan daerah. Pemerintah pusat sendiri telah mengeluarkan kebijakan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2020 mengenai Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Covid-19*. Perppu tersebut menjadi landasan kebijakan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah khususnya Pemerintah Daerah Kabupaten Ponorogo dalam melakukan kebijakan *refocusing* dan realokasi anggaran.

APBD dijadikan instrument utama dan penting dalam pengendalian *Covid-19* di daerah. Melalui kebijakan anggaran, pemerintah akan dapat melaksanakan kebijakan-kebijakan lainnya seperti kebijakan sosial, kebijakan pengendalian dampak ekonomi, dan kebijakan kesehatan. Dengan anggaran

yang memadai maka segala bentuk kebijakan dapat diimplementasikan dengan baik sehingga stabilitas perekonomian dapat terjaga. Melihat fungsi APBD sebagai stabilisasi perekonomian, maka fungsi tersebut berkaitan dengan peran kebijakan anggaran Pemerintah dalam rangka mengurangi gejolak perekonomian (*counter-cyclical*) yang dilakukan baik melalui kebijakan belanja maupun penerimaan daerah. Hal ini terkait erat dengan fungsi kebijakan fiskal sebagai instrumen pengelolaan ekonomi makro (*macroeconomic management*) dari sisi permintaan agregat (*aggregate demand*). Instrumen dalam penyesuaian fiskal Pemerintah Daerah Kabupaten Ponorogo mengatur bagaimana penyesuaian pendapatan, belanja, dan pembiayaan pemerintah daerah untuk menghadapi perkembangan masalah pandemi *Covid* tersebut.

Permasalahan dalam hal kebijakan penganggaran yang terjadi pada Pemerintah Daerah di masa pandemi membuat efek kejutan dalam penganggaran yang sebelumnya telah disusun dan ditetapkan pada APBD Tahun Anggaran 2020. Komponen APBD baik itu Penerimaan, Belanja, dan Pembiayaan terkena dampaknya dan menimbulkan suatu masalah apabila tidak ditindaklanjuti secara cepat. Adapun detail kebijakan yang dibuat oleh pemerintah Kabupaten Ponorogo yaitu melakukan pergeseran APBD, pengurangan belanja dan pembiayaan APBD 2020, yang diprioritaskan untuk alokasi bidang penanganan *Covid-19* seperti penanganan bidang kesehatan, penanganan dampak ekonomi masyarakat, dan perlindungan sosial atau *social safety net*.

Adanya desentralisasi pada pemerintah daerah dan tuntutan masyarakat akan transparansi dan akuntabilitas, maka pemerintah harus menyelenggarakan sistem pengelolaan keuangan yang dapat meningkatkan ekonomis, efektif dan

efisien kinerja serta dilakukan secara tertib, taat pada peraturan dan bertanggungjawab. Program yang disusun berdasarkan anggaran kinerja prioritas yang berkaitan erat dengan visi, misi dan rencana strategis yang ingin dicapai. Sehingga hasil (*outcomes*) yang dicapai mencerminkan visi, misi suatu organisasi. Komponen anggaran berbasis kinerja adalah indikator kinerja, standar biaya dan pengukuran kinerja. Ketiga hal tersebut merupakan alat yang digunakan untuk menilai input, output dan outcomes suatu program yang disusun berdasarkan kinerja untuk meningkatkan efektif dan efisien kinerja. Apabila efektif dan efisien kinerja telah tercapai maka akan tercipta akuntabilitas kinerja yang merupakan visi dari seluruh organisasi sektor publik.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh (Dien et all., 2015) menemukan bahwa kinerja keuangan pemerintah daerah berpengaruh terhadap efektif dan efisien penggunaan anggaran keuangan. Hal ini ditunjukkan bahwa semakin efektif dan efisiennya penggunaan anggaran dan belanja daerah maka kinerja keuangan daerah pun semakin tinggi peningkatan kinerjanya. Sedangkan peneliti yang lain menemukan bahwa kinerja pendapatan belum efektif hal ini terlihat dari lebih kecilnya jumlah yang terealisasi dengan yang dianggarkan. Adapun dengan kinerja belanja pada pemerintah daerah sudah efektif hal ini didukung dengan kecilnya anggaran belanja yang terealisasi dari yang telah dianggarkan. Sehingga pemerintah daerah harus melakukan penghematan dan melakukan peningkatan PAD dan disertai dengan penghematan belanja (Daling, 2013).

Laporan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah harus mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) karena pada

dasarnya laporan keuangan daerah adalah bagian dari sistem keuangan Negara. yang setiap tahunnya tidak selamanya anggaran yang direalisasikan mengalami kenaikan atau penurunan yang signifikan. Sebagaimana penelitian Tenda et all. (2014) menemukan bahwa realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah tidak terjadi penurunan dan kenaikan yang signifikan, khususnya pada belanja bantuan sosial, belanja hibah, belanja infrastruktur, jalan dan imigrasi. Terjadi surplus karena anggaran yang diterima lebih besar dari pada anggaran realisasi. Sebaliknya kepala daerah meningkatkan dari realisasi anggaran belanja daerah sehingga dapat meningkatkan kinerja keuangan daerah yang dikelolanya.

Pengendalian keuangan sangat penting dilakukan oleh Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten Ponorogo yaitu agar supaya anggaran belanja yang di tetapkan dapat membiayai semua kebutuhan program yang dijalankan serta realisasinya dapat sesuai dengan anggaran yang ditetapkan. Dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 disebutkan untuk pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat mentransfer dana berupa Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH). Pemerintah Pusat mengharapkan Pemerintah Daerah menggunakan dana transfer secara efektif dan efisien untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik di daerah yang disertai dengan pertanggungjawaban penggunaan dana dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Disamping dana perimbangan tersebut, Pemerintah Daerah mempunyai sumber pendanaan sendiri berupa PAD (Pendapatan Asli Daerah), pembiayaan, dan pendapatan lain-lain. Kebijakan penggunaan semua dana diserahkan semuanya kepada pemerintah tersebut sesuai dengan dana yang ada (Pangkey & Pinatik, 2015).

Pengukuran tingkat efektif dan efisien laporan realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah sangat penting untuk menilai transparansi dan akuntabilitas pemerintah daerah dalam memanfaatkan anggaran keuangan daerah. Agar pemerintah daerah dapat menunjukkan kemampuan dalam membelanjakan dan merealisasikan APBD secara efektif dan efisien.

Anggaran Pendapatan dan belanja daerah pada hakekatnya merupakan instrument kebijakan yang sangat penting yang digunakan sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat daerah. Oleh karena itu, pemerintah daerah harus berupaya secara transparan dan akuntabilitas dalam meningkatkan kinerja guna dapat memanfaatkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah secara efektif dan efisien. Efektifitas pada dasarnya berhubungan dengan pencapaian tujuan atau target kebijakan (hasil guna). Efektifitas merupakan hubungan antara keluaran dengan tujuan dan sasaran yang harus dicapai. Kegiatan operasional dikatakan efektif apabila proses kegiatan mencapai tujuan dan sasaran akhir kebijakan (*spending wisely*). Indikator efektifitas menggambarkan jangkauan akibat dan dampak (*outcome*) dari keluaran (output) program dalam mencapai tujuan program (Rampengan et al., 2016).

Sedangkan pengukuran efisiensi dilakukan dengan menggunakan perbandingan antara ouput yang dihasilkan terhadap input yang digunakan (*cost of output*). Proses kegiatan operasional dapat dikatakan efisien apabila suatu produk atau hasil kerja tertentu dapat dicapai dengan penggunaan sumber daya dan dana yang serendah – rendahnya (*spending well*) (Sumenge, 2013). Indikator efisiensi menggambarkan hubungan antara masukan sumber daya oleh suatu unit

organisasi (misalnya: staf, upah, biaya administratif) dan keluaran yang dihasilkan. Dengan demikian APBD merupakan sarana untuk menampung berbagai kepentingan publik yang diwujudkan melalui kegiatan dan program yang telah melalui perumusan anggaran pendapatan dan belanja daerah yang manfaatnya harus benar-benar akan dirasakan oleh masyarakat.

Penelitian ini dilakukan pada Pemerintah Daerah Kabupaten Ponorogo karena Pemerintah Daerah Kabupaten Ponorogo merupakan salah satu pemerintah daerah yang telah menyelenggarakan otonomi daerah, yang diberikan wewenang dan tanggung jawab oleh pemerintah pusat untuk mengelola keuangannya sendiri dan untuk mengetahui apakah Pemerintah Daerah Kabupaten Ponorogo telah merealisasikan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah secara Efektif dan Efisien (Puspita et al., 2021). Disamping itu penelitian tentang APBD pada Kabupaten Ponorogo masih jarang dilakukan oleh peneliti-peneliti sebelumnya. Hal inilah yang menjadikan peneliti termotivasi untuk dilakukannya penelitian pada pemerintah Kabupaten Ponorogo.

Berdasarkan latar belakang masalah yang diuraikan pada pembahasan terdahulu maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Analisis Laporan Keuangan Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Sebelum dan Di Era Pandemi Covid 19 pada Pemerintah Kabupaten Ponorogo”**

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dibahas sebelumnya, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Sejauh mana tingkat efektifitas pelaksanaan Anggaran Belanja Daerah pada Pemerintah Daerah Kabupaten Ponorogo sebelum dan di era *pandemic Covid-19*?
- b. Sejauh mana tingkat efisiensi pelaksanaan Anggaran Belanja Daerah pada Pemerintah Daerah Kabupaten Ponorogo sebelum dan di era *pandemic Covid-19*?
- c. Sejauh mana tingkat kemandirian pelaksanaan Anggaran Belanja Daerah pada Pemerintah Daerah Kabupaten Ponorogo sebelum dan di era *pandemic Covid-19*?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disebutkan, maka tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis tingkat efektifitas dan efisiensi Pemerintah Daerah Kabupaten Ponorogo dalam merealisasikan Anggaran Belanja Daerah sebelum dan di era *pandemic Covid-19*.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah, sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat terhadap pengembangan ilmu ekonomi pada umumnya dan pada khususnya ilmu akuntansi. Juga sebagai sumber bacaan atau referensi yang dapat memberikan wawasan ilmu pengetahuan dan sebagai sumber informasi teoritis dan empiris kepada pihak-pihak yang akan melakukan penelitian yang berhubungan dengan Realisasi Anggaran Belanja Daerah Pemerintah Daerah Kabupaten Ponorogo.

1.4.2 Manfaat Praktisi

a. Bagi Universitas

Sebagai tambahan informasi yang bermanfaat bagi pembaca serta bahan referensi bagi peneliti lain yang tertarik pada bidang kajian yang sama.

b. Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Ponorogo

Sebagai tambahan bahan referensi dan bahan masukan dalam menganalisis kinerja keuangan pemerintah daerah dan alternatif untuk meningkatkan pengelolaan keuangan daerah secara efektif dan efisien demi tercapainya keberhasilan otonomi daerah.

c. Bagi Penulis

Menambah wawasan dan peningkatan kapasitas penulis dalam bidang akuntansi sektor publik khususnya tentang kinerja keuangan pada pemerintah daerah, serta untuk membandingkan teori yang didapat dari studi kuliah dengan kenyataan yang sebenarnya.

d. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang bermanfaat kepada masyarakat tentang kinerja keuangan dan tingkat realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah sebagai bentuk akuntabilitas dan transparansi pengelolaan dana masyarakat oleh pemerintah daerah.