

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Akuntansi pemerintahan adalah bidang ilmu akuntansi yang saat ini sedang berkembang sangat pesat. Tuntutan transparansi dan akuntabilitas publik atas dana-dana masyarakat yang dikelola pemerintah memunculkan kebutuhan atas penggunaan akuntansi dalam mencatat dan melaporkan kinerja pemerintahan (Nordawan, Putra dan Rahmawati, 2012). Menurut Heldawati (2021), kinerja pemerintahan dapat diukur dengan menggunakan prinsip efisiensi.

Salah satu alat manajerial yang digunakan sebagai ukuran efisiensi adalah anggaran. Menurut Sujarweni (2019), anggaran adalah pertanggungjawaban dari pemegang manajemen organisasi untuk memberikan informasi tentang segala aktifitas dan kegiatan organisasi kepada pihak pemilik organisasi atas pengelolaan dan publik dan pelaksanaan berupa rencana rencana program yang di biayai dengan uang publik. Mardiasmo (2018) menyatakan bahwa tahap penganggaran menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan yang sudah disusun.

Bastian (2010) menjelaskan bahwa masyarakat menuntut pemerintah yang bersih atau dapat menyediakan informasi yang akuntabel dan transparan dalam pengelolaan keuangannya. Anggaran yang dikelola oleh organisasi sektor publik harus menerapkan prinsip efisiensi dan efektivitas yang menjadi indikator kinerja keuangan suatu entitas sektor publik. Pelaporan keuangan sektor publik adalah menyediakan informasi mengenai bagaimana entitas mendanai aktivitasnya dan memenuhi kebutuhan kasnya, menyediakan informasi yang berguna untuk mengevaluasi kemampuan entitas dalam membiayai aktivitasnya dalam memenuhi kewajiban serta komitmennya, menyediakan informasi mengenai kondisi keuangan suatu entitas dan perubahan yang terjadi, dan menyediakan informasi secara keseluruhan yang berguna dalam mengevaluasi kinerja entitas menyangkut biaya jasa, efisiensi dan pencapaian tujuan.

Pengukuran tingkat efisiensi diperlukan laporan realisasi anggaran (LRA) yang fungsinya untuk mengetahui keadaan keuangan suatu entitas. Makhsun dan

Rusmianto (2008) menjelaskan bahwa laporan realisasi anggaran (LRA) adalah laporan yang menggambarkan realisasi pendapatan, belanja, dan pembiayaan selama satu periode. LRA mengungkapkan kegiatan keuangan pemerintah pusat atau daerah yang menunjukkan ketaatan terhadap APBN/APBD dengan menyajikan ikhtisar sumber, alokasi dan penggunaan sumber daya ekonomi yang dikelola oleh pemerintah pusat/daerah dalam satu periode pelaporan. LRA laporan keuangan pemerintah menyajikan informasi tentang realisasi dan anggaran entitas pelapor secara tersanding dalam satu periode laporan. Ruliaty, Badollahi dan Nurfadilah (2019) menjelaskan bahwa LRA perlu dianalisis karena berguna untuk mengkaji ulang keputusan tentang alokasi sumber daya ekonomi, akuntabilitas dan kepatuhan entitas pelaporan terhadap ketentuan anggaran.

BKKBN (Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional) adalah salah satu kementerian/lembaga yang diberi mandat untuk mewujudkan agenda prioritas pembangunan terutama pada Agenda Prioritas Nomor 5 yaitu “Meningkatkan Kualitas Hidup Indonesia” melalui “Pembangunan Kependudukan dan Keluarga Berencana”. BKKBN basis kas untuk penyusunan dan penyajian LRA. Basis kas adalah basis akuntansi yang mengakui pengaruh transaksi atau peristiwa lainnya pada saat kas atau setara kas diterima atau dibayar. Hal ini sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang telah diterapkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP).

Alasan penulis mengambil laporan di BKKBN Pusat karena di lokasi Praktek Kerja Lapang (PKL) tepatnya di kantor Dinas Pertanian Lampung Utara tidak diperolehkan untuk mengambil data yang diperlukan oleh penulis untuk membuat laporan Tugas Akhir. Sehingga, penulis berinisiatif untuk mencari data yang terbuka di website resmi khususnya di sektor pemerintahan agar data yang diambil hampir sama yang ada di PKL. Untuk data laporan BKKBN Pusat ini memiliki data yang terbuka seperti beberapa data yang bisa diambil melalui website resmi BKKBN Pusat. Contohnya, Neraca, Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Laporan Aset/BMN, dan Laporan Keuangan Audited/CALK. Akan tetapi, untuk data yang bisa diperoleh di BKKBN Pusat ini hanya sampai periode 2019.

Sehingga, penulis hanya bisa menganalisis tingkat efisiensi realisasi anggaran belanja sampai dengan tahun 2019.

Kinerja keuangan BKKBN dapat dicapai melalui aspek efisiensi. Menurut Bastian (2010) efisiensi adalah penilaian kinerja organisasi yang berkaitan dengan *input*. Pemerintah daerah dinilai telah melakukan efisiensi anggaran jika rasio efisiensinya kurang dari 100%, sebaliknya apabila lebih maka mengindikasikan telah terjadi pemborosan anggaran. Kriteria tingkat efisiensi menurut Mahmudi (2019) sebagai berikut: Tidak efisien >100%, Kurang efisien 100%, Cukup efisien 90%-99%, Efisien 75%-89%, Sangat efisien <75%.

Presentase efisiensi dapat dihasilkan dari pembagian realisasi belanja dibagi dengan anggaran belanja, belanja dalam BKKBN dibedakan menjadi 3 yaitu, belanja pegawai, belanja barang, dan belanja modal. Belanja pegawai adalah kompensasi dalam bentuk uang maupun barang yang diberikan kepada pegawai negeri, pejabat negara, dan pensiunan serta pegawai honorer yang akan diangkat sebagai pegawai lingkup pemerintahan baik yang bertugas di dalam maupun di luar negeri sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan dalam rangka mendukung tugas dan fungsi unit organisasi pemerintah. Belanja barang adalah pengeluaran untuk pembelian barang dan/atau jasa yang habis pakai untuk memproduksi barang dan/atau jasa yang dipasarkan maupun yang tidak dipasarkan serta pengadaan barang yang dimaksudkan untuk diserahkan atau dijual kepada masyarakat di luar kriteria belanja bantuan sosial serta belanja perjalanan. Belanja modal adalah pengeluaran untuk pembayaran perolehan asset dan/atau menambah nilai asset tetap/asset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi dan melebihi batas minimal kapitalisasi asset tetap/asset lainnya yang ditetapkan pemerintah.

Efisiensi sering dipertimbangkan sebagai faktor pengubah kebijakan organisasi sektor publik. Dalam analisis efisiensi terfokus dalam hal belanja yang dianggarkan oleh BKKBN dan realisasinya. Hal ini disebabkan karena BKKBN tidak membuat anggaran pendapatan karena pendapatan pada LRA diakui pada saat kas diterima pada kas umum negara (KUN).

Analisis efisiensi dapat menjadi bahan pertimbangan dalam menyusun anggaran belanja untuk tahun selanjutnya, agar dana yang dianggarkan tidak

terdapat selisih yang signifikan dengan realisasinya. Dari permasalahan tersebut penulis tertarik untuk membahasnya dalam tugas akhir yang berjudul “Analisis Realisasi Anggaran Belanja untuk Menilai Efisiensi Kinerja BKKBN Tahun 2017-2019”.

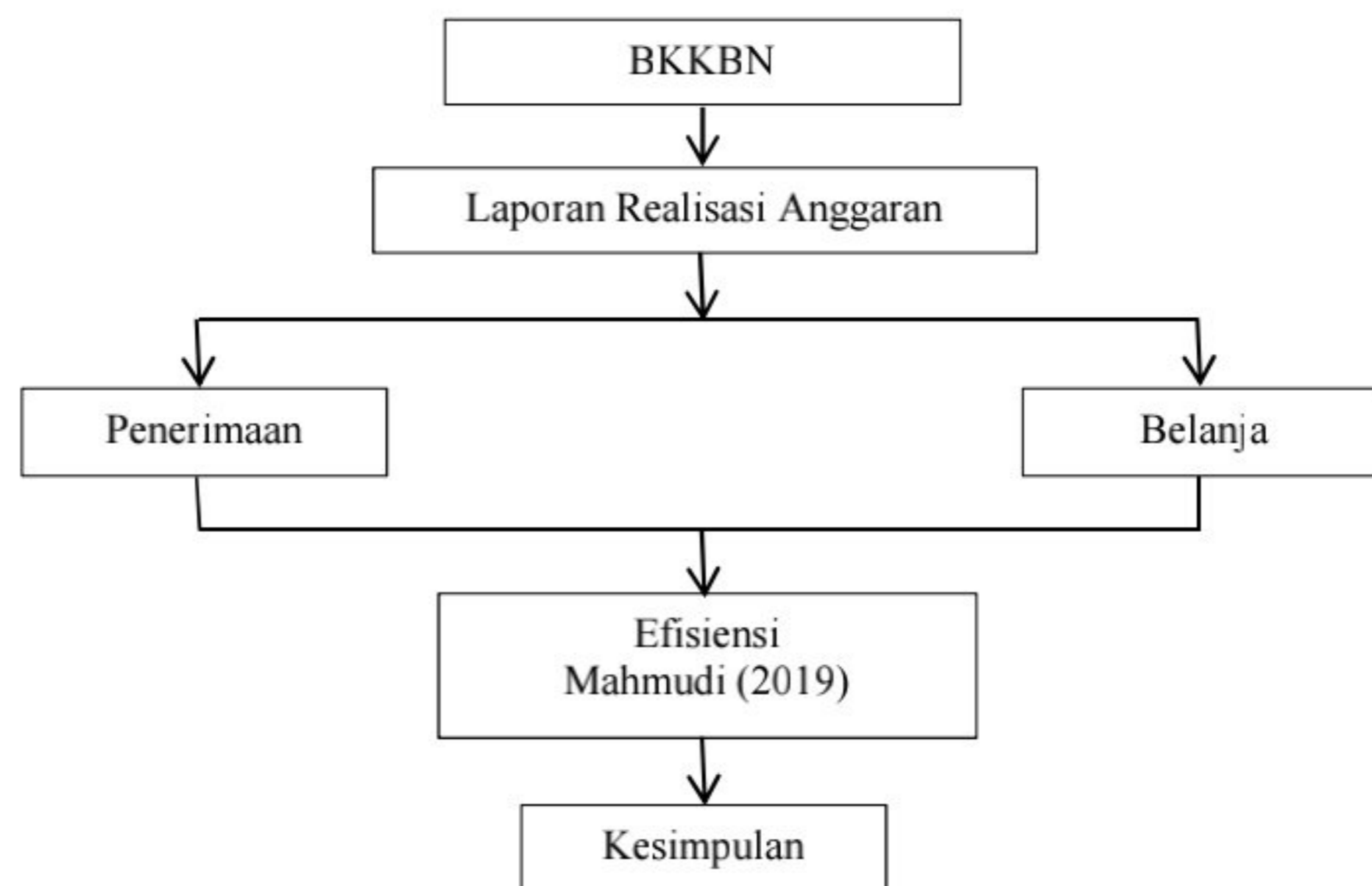
1.2 Tujuan

Penulisan laporan tugas akhir ini bertujuan untuk mengukur efisiensi realisasi anggaran belanja pada BKKBN untuk periode 2017-2019.

1.3 Kerangka Pemikiran

BKKBN pusat menilai kinerjanya dengan membandingkan anggaran yang telah ditetapkan dengan anggaran yang sudah terealisasi tanpa mengukur apakah BKKBN tersebut memiliki kinerja yang efisien atau tidak. Anggaran dan realisasi anggaran dapat dilihat pada laporan realisasi anggaran (LRA) selanjutnya, anggaran tersebut akan dianalisis tingkat efisiensinya. Oleh karena itu, perlu dilakukan analisis tingkat efisiensi lebih lanjut untuk tahun 2017-2019.

Kerangka pemikiran penulisan tugas akhir ini dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 1. Kerangka pemikiran

1.4 Kontribusi

Laporan tugas akhir ini diharapkan dapat memberikan kontribusi sebagai berikut:

1. Bagi BKKBN

Dapat dijadikan masukan dalam meningkatkan tingkat efisiensi BKKBN.

2. Bagi penulis

Dapat menambah pengetahuan, wawasan dan pengalaman langsung tentang analisis anggaran dan realisasi anggaran BKKBN.

3. Bagi pembaca

Dapat menjadi referensi bagi yang ingin mengkaji di bidang yang sama.

II. TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Anggaran Publik

2.1.1 Pengertian anggaran publik

Anggaran publik adalah pernyataan yang menyangkut perkiraan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan akan terjadi dalam satu atau beberapa periode mendatang. Dalam anggaran selalu disertakan data penerimaan dan pengeluaran yang terjadi di masa lalu (Bastian, 2010). Sementara itu, Mardiasmo (2018) menjelaskan bahwa anggaran publik adalah rencana kegiatan yang dipresentasikan dalam bentuk rencana perolehan pendapatan dan belanja dalam satuan moneter. Anggaran publik merupakan suatu dokumen yang menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi yang meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja dan aktivitas. Anggaran berisi estimasi mengenai apa yang akan dilakukan organisasi di masa yang akan datang. Setiap anggaran memberikan informasi mengenai apa yang hendak dilakukan dalam beberapa periode yang akan datang.

2.1.2 Fungsi anggaran publik

Menurut Mardiasmo (2018), fungsi anggaran publik sebagai berikut:

a. Alat perencanaan (*planning tool*)

Anggaran merupakan alat perencanaan manajemen untuk mencapai tujuan organisasi. Anggaran sektor publik dibuat untuk merencanakan tindakan apa yang akan dilakukan oleh pemerintah, berapa biaya yang dibutuhkan, dan berapa hasil yang diperoleh dari belanja pemerintah tersebut.

b. Alat pengendalian (*control tool*)

Anggaran sebagai alat pengendalian memberikan rencana detail atas pendapatan dan pengeluaran pemerintah agar pembelanjaan yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

c. Alat kebijakan fiskal (*fiscal tool*)

Anggaran sebagai alat fiskal pemerintah digunakan untuk menstabilkan ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Melalui anggaran publik

tersebut dapat diketahui arah kebijakan fiskal pemerintah, sehingga dapat dilakukan prediksi-prediksi dan estimasi ekonomi.

d. Alat politik (*political tool*)

Anggaran digunakan untuk memutuskan prioritas-prioritas dan kebutuhan keuangan terhadap prioritas tersebut. Pada sektor publik, anggaran merupakan dokumen politik sebagai bentuk komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu.

e. Alat koordinasi dan komunikasi (*coordination and communication tool*)

Anggaran publik merupakan alat koordinasi antar bagian dalam pemerintahan. Anggaran publik yang disusun dengan baik akan mampu mendeteksi terjadinya inkonsistensi suatu unit kerja dalam pencapaian kerja tujuan organisasi. Di samping itu, anggaran publik juga berfungsi sebagai alat komunikasi antar unit kerja dalam lingkungan eksekutif. Anggaran harus dikomunikasikan ke seluruh bagian organisasi untuk dilaksanakan.

f. Alat penilaian kinerja (*performance measurement tool*)

Anggaran merupakan wujud komitmen dari *budget holder* (eksekutif) kepada pemberi wewenang (legislatif). Kinerja eksekutif akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran.

g. Alat motivasi (*motivation tool*)

Anggaran dapat digunakan sebagai alat untuk memotivasi manajer dan stafnya agar bekerja secara ekonomis, efektif dan efisien dalam mencapai target dan tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

h. Alat untuk menciptakan ruang publik (*public sphere*)

Anggaran publik tidak boleh diabaikan oleh kabinet, birokrat, dan DPR/DPRD. Masyarakat, LSM, Perguruan Tinggi, dan berbagai organisasi kemasyarakatan harus terlibat dalam proses penganggaran publik.

Sedangkan menurut Bastian (2010), fungsi anggaran sebagai berikut:

1. Anggaran merupakan hasil akhir dari proses penyusunan rencana kerja.
2. Anggaran merupakan cetak biru aktivitas yang akan dilaksanakan di masa mendatang.

3. Sebagai alat komunikasi internal yang menghubungkan berbagai unit kerja dan mekanisme kerja antar atasan serta bawahan.
4. Sebagai alat pengendalian unit kerja.
5. Sebagai alat motivasi dan persuasi tindakan yang efektif serta efisien dalam pencapaian visi organisasi.
6. Anggaran merupakan instrumen politik.
7. Anggaran merupakan instrumen kebijakan fiskal.

2.1.3 Pengaruh dan tujuan anggaran publik

Bastian (2010) mengungkapkan bahwa anggaran publik selalu dikaitkan dengan akuntabilitas eksekutif organisasi. Konflik yang terjadi dalam penentuan anggaran sangat berpengaruh terhadap kapabilitas eksekutif organisasi untuk mengendalikan pengeluaran. Pada praktiknya, pihak eksekutif akan menggunakan daftar tahunan tentang pengeluaran dan pendapatan beserta tujuan aktivitasnya. Jadi, karakter anggaran adalah keseragaman, keseluruhan transaksi organisasi, keteraturan penyerahan rancangan anggaran pertahunannya, akurasi prakiraan pendapatan serta pengeluaran yang didasari oleh persetujuan/konsensus, dan terpublikasi. Proses penyusunan maupun pengesahan anggaran dapat dipublikasikan ke masyarakat. Tujuan anggaran dapat dirumuskan sebagai alat akuntabilitas, alat manajemen, dan instrumen kebijakan ekonomi. Proses akhir penyusunan anggaran merupakan hasil dari persetujuan politik, termasuk item pengeluaran yang harus disetujui para legislator. Dalam hal ini, unit kerja organisasi merupakan pelaksana pengelolaan dana dan program.

2.1.4 Karakteristik anggaran publik

Karakteristik anggaran publik menurut Bastian (2010) sebagai berikut:

- a. Dinyatakan dalam satuan keuangan dan satuan nonkeuangan
- b. Umumnya mencakup jangka waktu tertentu, yaitu satu atau beberapa tahun
- c. Berisi komitmen atau kesanggupan manajemen untuk mencapai sasaran yang ditetapkan
- d. Usulan anggaran yang ditelaah dan disetujui oleh pihak berwenang yang lebih tinggi dari penyusun anggaran
- e. Hanya dapat diubah dalam kondisi tertentu

2.1.5 Prinsip anggaran publik

Prinsip-prinsip anggaran publik menurut Bastian (2010) sebagai berikut:

- a. Demokratis, berarti anggaran yang berkaitan dengan pendapatan maupun pengeluaran harus ditetapkan melalui suatu proses yang mengikutsertakan sebanyak mungkin unsur masyarakat, harus dibahas dan mendapatkan persetujuan dari legislatif.
- b. Adil, berarti anggaran negara harus diarahkan secara optimal bagi kepentingan orang banyak dan secara proporsional dialokasikan ke semua kelompok dalam masyarakat sesuai dengan kebutuhannya.
- c. Transparan, berarti proses perencanaan, pelaksanaan, serta pertanggungjawaban anggaran negara yang harus diketahui tidak saja oleh wakil rakyat tetapi juga masyarakat umum.
- d. Bermoral tinggi, berarti bahwa pengelolaan anggaran negara berpegang pada peraturan perundangan yang berlaku, serta senantiasa mengacu pada etika dan moral yang tinggi.
- e. Berhati-hati, berarti pengelolaan anggaran juga harus dilakukan secara berhati-hati, karena posisi sumber daya jumlahnya terbatas dan mahal harganya. Hal ini semakin terasa penting jika dikaitkan dengan unsur hutang organisasi.
- f. Akuntabel, berarti bahwa pengelolaan keuangan organisasi harus dapat dipertanggungjawabkan setiap saat secara internal maupun eksternal kepada rakyat.

2.2 Belanja Publik

2.2.1 Pengertian belanja publik

Menurut Nourmanita (2016), belanja publik atau pengeluaran publik, baik di pusat maupun di daerah merupakan salah satu faktor pendorong pertumbuhan ekonomi negara. Belanja publik akan digunakan pemerintah baik pusat maupun daerah untuk membiayai segala aktivitas pelayanan dan pembangunan publik bagi kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, belanja publik dikenal sebagai salah satu instrumen kebijakan fiskal, dilakukan pemerintah di samping pos pendapatan pemerintah. Semakin besar belanja publik yang dikeluarkan maka yang

diharapkan adalah semakin meningkatnya kegiatan perekonomian baik di pusat maupun di daerah (terjadi investasi pada bidang perekonomian).

2.2.2 Klasifikasi belanja publik

Semua pengeluaran yang menjadi kewajiban negara dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Klasifikasi belanja negara atau pengeluaran pemerintah berupa belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial dan belanja lain-lain serta transfer ke daerah yang berupa pemberian dana alokasi umum maupun dana alokasi khusus pada daerah. Belanja negara diperlukan untuk keperluan penyelenggaraan tugas pemerintahan pusat dan pelaksanaan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

2.3 Efisiensi

2.3.1 Pengertian efisiensi

Menurut Bastian (2010) efisiensi adalah penilaian kinerja organisasi yang berkaitan dengan *input*. Efisiensi merupakan ukuran apakah penggunaan barang dan jasa yang dibeli dan digunakan oleh organisasi perangkat pemerintah untuk mencapai tujuan organisasi. Input adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran (Heldawati, 2021). Menurut Bastian (2010) efisiensi dapat dikembangkan dengan empat cara, yaitu:

- a. Menaikkan *output* untuk *input* yang sama
- b. Menaikkan *output* lebih besar dibandingkan proporsi peningkatan *input*
- c. Menurunkan *input* untuk *output* yang sama
- d. Menurunkan *input* lebih besar dibandingkan proporsi penurunan *output*

Menurut Mahmudi (2019), rasio efisiensi dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Rasio Efisiensi} = \frac{\text{Realisasi Belanja}}{\text{Anggaran Belanja}} \times 100\% \dots \dots \dots (1)$$

2.3.2 Kriteria efisiensi

Menurut Mahmudi (2019), pemerintah daerah dinilai telah melakukan efisiensi anggaran jika rasio efisiensinya kurang dari 100%, sebaliknya apabila lebih maka mengindikasikan telah terjadi pemborosan anggaran. Kriteria tingkat efisiensi menurut Mahmudi (2019) sebagai berikut:

1. Tidak efisien : >100%
2. Kurang efisien : 100%
3. Cukup efisien : 90%-99%
4. Efisien : 75%-89%
5. Sangat efisien : <75%