

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Organisasi sektor publik atau pemerintah sejak awal pendiriannya sampai saat ini selalu berkomitmen untuk menjadi organisasi yang berguna bagi masyarakat dan senantiasa melayani masyarakat dengan banyak pelayanan baik dibidang kesehatan, keamanan, pendidikan dan yang lainnya. Selain hal itu tentunya tidak hanya sebatas sebagai pelayanan masyarakat saja tetapi juga harus dibarengi berupa peningkatan mutu pelayanannya kepada masyarakat yang mana tujuan utamanya adalah bukan sebagai organisasi non profit yang tidak berorientasi untuk semata mata mencari keuntungan tetapi hanya untuk pelayanan kepada masyarakat umum. Organisasi publik atau pemerintah sendiri mempunyai karakteristik yang justru lebih terkesan sebagai lembaga politik dibanding lembaga ekonomi. Namun sebagaimana bentuk dari kelembagaan yang lainnya, organisasi/lembaga pemerintah juga memiliki aspek sebagai lembaga ekonomi. Perkembangan organisasi publik telah mengalami perubahan yang cukup bagus salah satunya pada perkembangan akuntansi pada sektor publik. Perkembangan yang pesat pada akuntansi sektor publik itu sendiri disebabkan seiring dilaksanakannya otonomi daerah. Menurut Kurniawati (2016) semakin meningkatnya tuntutan pelaksanaan akuntabilitas publik diharapkan dapat mengurangi terjadinya pemborosan, kebocoran dana dan mendeteksi program-program yang tidak layak secara ekonomi.

Sistem otonomi daerah yang mulai diterapkan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dalam perjalanan waktu, kedua UU tersebut kemudian mengalami perubahan menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Saat ini, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah telah kembali diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yang tidak lain merupakan tekad dan semangat untuk tetap dan bahkan lebih memantapkan sistem desentralisasi yang dikenal dengan Otonomi Daerah. Sistem desentralisasi menegaskan bahwa Pemerintah Pusat menyerahkan kewenangan kepada Pemerintah Daerah semua urusan pemerintahan kecuali urusan yang bersifat absolut meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, pendidikan, moneter dan fiskal nasional serta agama. Pengelolaan daerah dilaksanakan secara ekonomis, efisiensi, dan efektif atau memenuhi konsep *value for money*. Konsep Partisipatif, transparansi, akuntabilitas serta keadilan akan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi serta kemandirian suatu daerah. Menurut (Khikmah, 2014) dengan demikian suatu daerah yang kinerjanya keuangannya dinyatakan baik berarti daerah tersebut memiliki kemampuan keuangan untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah.

Menurut Nurjuha (dalam Sijabat dkk, 2013), dalam melaksanakan otonomi daerah, masalah keuangan merupakan masalah pokok pemerintah daerah dalam rangka penerimaan dan pengeluaran yang harus dilakukan oleh pemerintah demi kesejahteraan masyarakat. Untuk itu, dalam pelaksanaan otonomi daerah, aspek 3 pengelolaan keuangan daerah menjadi hal penting yang harus diperhatikan oleh setiap pemerintah daerah. Menurut Halim (dalam Sijabat dkk, 2013), dalam pelaksanaan otonomi daerah, salah satu kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur rumah tangganya adalah *self supporting* di dalam bidang keuangan. Artinya, daerah harus mampu untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri serta mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan daerahnya. Menurut Mankiy dalam Putra dan Wirawati (2015) ciri utama suatu daerah yang mampu melaksanakan otonomi, yaitu: (1) Kemampuan keuangan daerah, artinya daerah harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola, dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahannya, dan (2) ketergantungan kepada bantuan pusat harus semaksimal mungkin, agar Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat menjadi bagian sumber keuangan terbesar sehingga peranan pemerintah daerah menjadi lebih besar. Hak otonomi yang diberikan kepada daerah atau kabupaten/kota dapat memberikan kebebasan untuk mengelola dan meningkatkan sumber

pendapatannya, untuk kesejahteraan masyarakat dan kemajuan daerah tersebut.

Menurut Wardani dan Sujana (2015) adanya perubahan paradigma pemerintah dari sentralistik (terpusat) ke desentralistik (otonomi daerah) sangat mempengaruhi dinamika penyelenggaraan pemerintah daerah untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dan berwibawa (*good governance*), selain itu membawa konsekuensi bagi daerah dalam bentuk pertanggungjawaban atas pengalokasian dana yang dimiliki dengan cara yang efektif dan efisien. Dengan pengalokasian dana secara baik, maka akan berimplikasi pada pembangunan daerah dapat berjalan sesuai yang diharapkan. Menurut Mardiasmo (2004) Bentuk nyata dari perkembangan sektor publik di Indonesia saat ini adalah menguatnya tuntutan akuntabilitas atas lembaga-lembaga publik, baik di pusat maupun daerah. Akuntabilitas dapat diartikan sebagai bentuk kewajiban mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik. Akuntabilitas publik sesuai dengan karakteristik pelaksanaan *good governance* yang diberikan oleh *United Nation Development Program* (UNDP) dalam Mardiasmo (2009), meliputi partisipasi (*participation*), penegakan hukum (*rule of law*), transparansi (*transparency*), daya tanggap (*responsiveness*), orientasi kepentingan umum (*consensus orientation*), kesetaraan (*equity*), efisiensi dan efektivitas (*efficiency and effectiveness*), akuntabilitas (*accountability*), dan

visi ke depan (*strategic vision*). Dalam konteks organisasi pemerintahan, akuntabilitas publik adalah pemberian informasi kepada publik dan konstituen lainnya yang menjadi pemangku kepentingan (*stakeholder*) (Mahmudi, 2007)

Semakin tinggi realisasi pendapatan yang sudah dicapai,seharusnya dapat mencerminkan semakin baik kinerja pemerintah daerah sesuai dengan hasil yang telah dicapai. Hal tersebut mengakibatkan munculnya banyaknya fenomena semakin menguatnya tuntutan akuntabilitas publik dan adanya transparansi dari pemerintah. Sektor publik sendiri sering sekali dinilai sebagai sarang pemborosan dana dan institusi yang kerap kali merugi, oleh karena itu transparansi dan akuntabilitas publik sangat perlu diterapkan oleh lembaga sektor publik. Hal ini sesuai dengan UU No.25 Tahun 1999 yang digunakan sebagai dasar untuk serangkaian reformasi dalam rangka menciptakan good governance, untuk pemerintahan yang bersih, ekonomis, akuntabel, efektif, transparan dan responsif. Akuntabilitas bukan hanya sekedar kemampuan lembaga sektor publik menunjukkan bagaimana uang publik itu digunakan, tetapi juga meliputi kemampuan memberikan jaminan penggunaan sumber-sumber dana publik termasuk pengalokasian sumber daya secara ekonomis,efisien dan efektif melalui pelaksanaan manajemen publik yang baik (*Sari dan Feriska,2014*). Pemberian otonomi dan desentralisasi yang luas,nyata dan bertanggungjawab kepada kabupaten/kota akan membawa konsekuensi perubahan pada pola dan sistem pengawasan

yang mendasar dengan diberinya keluasaan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri (Nugrahani, 2007).

Pengukuran atas kinerja dalam organisasi sektor publik atau pemerintah merupakan hal yang penting karena digunakan sebagai dasar untuk menilai akuntabilitas organisasi sektor publik dalam rangka menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik dan tepat sasaran. Pengukuran kinerja sektor publik dilakukan untuk memenuhi tiga maksud. Pertama, pengukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah. Kedua, ukuran kinerja sektor publik digunakan untuk pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan. Ketiga, ukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan (Ulum, 2012). Hasil pengukuran kinerja sektor publik harus dilaporkan dalam bentuk laporan pertanggungjawaban kinerja. Pembuatan laporan tersebut merupakan manifestasi dilakukannya akuntabilitas publik (Mahmudi, 2007). Kinerja organisasi sektor publik bersifat multidimensional, sehingga tidak terdapat indikator tunggal yang dapat digunakan untuk menunjukkan kinerja secara komprehensif. Berbeda dengan yang terjadi pada sektor swasta, karena sifat *output* yang dihasilkan organisasi sektor publik lebih banyak bersifat *intangible output*, maka ukuran finansial saja tidak cukup untuk mengukur kinerja organisasi sektor publik. Oleh karena itu, perlu dikembangkan ukuran kinerja nonfinansial. Ukuran kinerja pemerintah daerah berdasarkan anggaran berbasis kinerja dapat diukur menggunakan konsep *value for money*, yakni

ekonomis, efisiensi, dan efektifitas (Khikmah,2014). Untuk dalam rangka melaksanakan kinerjanya dengan baik BPKAD provinsi Jawa Tengah diharapkan agar bisa memperhatikan dan menerapkan konsep *value for money* dengan baik.

*Value for money* merupakan suatu konsep yang digunakan untuk menilai kinerja pada organisasi sektor publik yang tidak hanya sebatas ditinjau dari aspek keuangannya saja tetapi juga menggunakan aspek non keuangan sebagai dasar untuk menilai tingkat keberhasilan suatu program kerja pada organisasi sektor publik. Menurut Mardiasmo (2004) *value for money* merupakan konsep pengelolaan organisasi publik yang berdasarkan tiga elemen utama,yaitu ekonomi, efisiensi dan efektifitas. Kemudian menurut Mahmudi (2005) *value for money* adalah konsep dalam organisasi sektor publik yang memiliki pengertian penghargaan terhadap nilai uang. Hal ini menunjukkan bahwa setiap rupiah harus dihargai secara layak dan digunakan sebagaimana mestinya. Konsep *value for money* merupakan suatu konsep yang penting dalam organisasi sektor publik karena *value for money* adalah inti dari pengukuran kinerja pada organisasi sektor publik. Kinerja pemerintah daerah tidak hanya bisa dinilai dari satu sisi saja yaitu sisi output yang dihasilkan,tetapi harus mempertimbangkan input, output dan outcome secara bersama sama.

*Value for money* memiliki tujuan seperti mengutip kepada (Geoffrey dkk. 2002) bahwa tujuan *value for money* adalah untuk meningkatkan akuntabilitas lembaga sektor publik dan memperbaiki kinerja pemerintah.

Dalam konteks otonomi daerah, *value for money* merupakan faktor penting yang untuk meraih keberhasilan pemerintah daerah mencapai good governance yaitu pemerintahan yang transparan, ekonomis, efisien, efektif dan akuntabel. Sehingga konsep *value for money* adalah hal yang sangat dibutuhkan untuk pendukung dalam pengelolaan keuangan dan dana daerah. Untuk mendukung agar pengelolaan keuangan dan dana publik yang berdasarkan pada konsep *value for money* hal tersebut juga harus dibarengi dengan tata kelola sistem pengelolaan keuangan dan anggaran daerah yang baik. Mengutip dari Abu dan Kabir (2003) yang menyatakan manfaat dari implementasi konsep *value for money* pada organisasi sektor publik antara lain meningkatkan efektivitas pelayanan publik dalam artian pelayanan yang diberikan tepat sasaran, alokasi belanja yang lebih berorientasi pada kepentingan publik, dan meningkatkan kesadaran akan uang publik sebagai akar pelaksanaan akuntabilitas publik.

*Value for money* yang meliputi penilaian efesiensi, efektivitas, dan ekonomi diukur dengan persentasi rasio tertentu, jika diperoleh nilai rasio  $x > 100\%$  menunjukkan kondisi yang tidak diharapkan,  $x = 100\%$  berarti berimbang, dan  $x < 100\%$  berarti menunjukkan kondisi yang diharapkan (Hadi 2010; Mahsun dalam Puspitasari 2006). Artinya jika terdapat persentasi dibawah 100% maka perusahaan dikatakan efisien, efektif dan ekonomis. Indikasi keberhasilan Otonomi Daerah dan desentralisasi adalah terjadinya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*), kehidupan demokrasi yang semakin maju, keadilan pemerataan, serta adanya

hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah. Keadaan tersebut dapat tercapai, salah satunya apabila manajemen keuangan (anggaran) dilaksanakan dengan baik (Kartiwa, 2004). Jelaslah bahwa APBD sebagai instrumen utama dalam meraih visi dan misi daerah harus dibuat dalam proses perencanaan yang sehat, terpenuhi fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi ke dalam program dan kegiatan yang tepat, sehingga pada saat dilaksanakan dapat meraih tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, maka sudah semestinya dapat dibuktikan bahwa alokasi APBD ke dalam sektor-sektor, program/kegiatan dan jenis-jenis belanja dapat meningkatkan indikator-indikator kesejahteraan masyarakat di daerahnya.

Provinsi Jawa Tengah merupakan salah satu provinsi terpadat di Indonesia yang mendapatkan otonomi daerah. Otonomi daerah memberikan kebebasan bagi setiap daerah untuk mengolah dan meningkatkan sumber pendapatan daerahnya demi kesejahteraan masyarakat dan kemajuan daerahnya. Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Provinsi Jawa Tengah merupakan badan satuan kerja perangkat daerah yang memegang peranan dan fungsi strategis di bidang pengelolaan keuangan dan aset daerah provinsi Jawa Tengah. Pengelolaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) pada provinsi Jawa Tengah memiliki pola yang jelas dan jumlah anggaran yang semakin besar. BPKAD merupakan badan yang sangat penting perannya karena mengelola keuangan dan aset di daerah yang sangat besar jumlahnya agar baik dan bisa digunakan oleh kepentingan masyarakat banyak dengan baik. Hal ini tidak bisa tercapai atau terlaksana dengan baik

jika tanpa profesionalitas dan independensi serta akuntabilitas yang baik bagi setiap pegawainya. Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis berminat untuk melakukan penelitian dengan judul **”ANALISIS PENGUKURAN KINERJA DENGAN MENGGUNAKAN METODE *VALUE FOR MONEY* PADA BADAN PENGELOLA KEUANGAN DAN ASET DAERAH PROVINSI JAWA TENGAH PERIODE TAHUN 2018-2020**

## **B. Rumusan Masalah**

1. Apakah kinerja Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Jawa Tengah periode 2018-2020 ditinjau dari elemen ekonomi?
2. Apakah kinerja Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Jawa Tengah periode 2018-2020 ditinjau dari elemen efisiensi?
3. Apakah kinerja Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Jawa Tengah periode 2018-2020 ditinjau dari elemen efektivitas?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk Menganalisis kinerja Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Jawa Tengah pada periode tahun 2018-2020 ditinjau dari elemen ekonomi.
2. Untuk Menganalisis kinerja Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Jawa Tengah pada periode tahun 2018-2020 ditinjau dari elemen efisiensi.

3. Untuk Menganalisis kinerja Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Jawa Tengah pada periode tahun 2018-2020 ditinjau dari elemen efektivitas.

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

Penelitian ini dilakukan diharapkan memberikan manfaat baik secara langsung maupun tidak langsung bagi:

1. Penulis

Penelitian ini sangat berguna bagi penulis karena dapat menambah pengetahuan dan wawasan mengenai pengukuran kinerja sektor publik menggunakan metode *value for money* pada Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Jawa Tengah.

2. Bagi Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu masukan dan pertimbangan mengenai pengukuran kinerja dengan menggunakan metode *value for money* pada Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Jawa Tengah.

3. Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada masyarakat dalam hal wawasan ilmu pengetahuan bagaimana Pengukuran kinerja yang terdapat pada Organisasi sektor publik. Penelitian ini juga dapat menjadi referensi bagi penelitian lainnya yang berminat meneliti lebih lanjut mengenai bidang ini.

## **E. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini berisi pengantar mengenai arti penting topik penelitian untuk diteliti, alur berpikir hingga muncul permasalahan atau isu penelitian, yang diakhiri oleh perumusan masalah yang berbentuk kalimat tanya. Selain itu berisi juga tujuan dan kontribusi yang diharapkan dari penelitian ini serta sistematika pembahasan yang memberikan gambaran untuk laporan penelitian.

### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini berisi telaah literatur yang berhubungan dengan topik penelitian yang didasari teori dan bukti empiris dari penelitian sebelumnya yang digunakan untuk membangun atau merumuskan hipotesis penelitian serta rerangka pemikiran.

### **BAB III METODE PENELITIAN**

Bab ini berisi metode penelitian yang meliputi informasi tentang subjek penelitian, teknik pengumpulan data, definisi operasional dan pengukuran variabel, serta metode analisis data.

### **BAB IV ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN**

Bab ini menguraikan tentang pemilihan sampel (data) yang digunakan dalam penelitian, pengolahan data tersebut dengan alat analisis yang diperlukan, dan pembahasan atas hasil analisis data.

## BAB V PENUTUP

Bab ini berisi tentang simpulan berupa poin-poin yang berisi hasil penelitian yang menjawab hipotesis penelitian dan hasil tambahan lainnya, serta berisi saran untuk subjek atau pihak-pihak yang berkaitan dengan hasil penelitian dan juga untuk penelitian selanjutnya.