

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pengukuran kinerja merupakan hal yang sangat penting bagi seluruh organisasi sektor publik atau perusahaan. Pengukuran kinerja dilakukan untuk mengevaluasi kinerja suatu organisasi dan untuk perencanaan suatu kinerja di masa yang akan mendatang. Pengukuran kinerja sendiri sangat penting untuk menilai manajemen dan akuntabilitas suatu organisasi agar menghasilkan pelayanan kepada *stakeholders* yang lebih baik.

Pemerintah akan melakukan pengelolaan anggaran dan membuat pertanggungjawaban atau pelaporan dalam pengelolaan anggaran tersebut. Sebagai contoh, prioritas dalam penyaluran dana untuk pertumbuhan suatu daerah menjadi suatu hal yang sangat penting bagi Pemerintah Daerah khususnya Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Penyaluran DAK Fisik dan Dana Desa yang penyalurannya melalui instansi vertikal Kanwil Ditjen Perbendaharaan Provinsi Jawa Timur merupakan contoh anggaran yang telah dianggarkan oleh Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

Anggaran hanya diberikan kepada instansi/unit kerja sesuai dengan prioritas program dan sasaran strategis pemerintah. Penggunaannya sendiri harus difokuskan pada suatu sasaran strategis yang berdampak kepada Pemerintah Daerah langsung guna untuk peningkatan pelayanan kepada masyarakat daerah. Kinerja pemerintahan sulit berubah apabila tidak ada perubahan dalam hal sistem manajemennya. Dalam bahasa lain, perubahan sektor pemerintahan ini yang akan merubah fokus akuntabilitasnya. Akuntabilitas bukan sekedar kemampuan menunjukkan bagaimana uang publik disalurkan tetapi menunjukkan bagaimana uang publik tersebut telah digunakan atau dibelanjakan secara ekonomis, efektif dan efisien.

Menurut PMK 262 Tahun 2016 Pasal 1 ayat 1, Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan Negara yang selanjutnya disebut Kantor Wilayah merupakan Instansi Vertikal Direktorat Jenderal Perbendaharaan yang berada dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Direktur Jenderal Perbendaharaan.

Menurut PMK 130 Tahun 2019 Pasal 1 ayat 8, Dana Alokasi Khusus Fisik yang selanjutnya disebut DAK Fisik adalah dana yang dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara kepada Daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus fisik yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Sedangkan pengertian Dana Desa sendiri menurut PMK 205 Tahun 2019 Pasal 1 ayat 8, Dana Desa adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diperuntukkan bagi Desa yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat desa.

Pemerintah Jawa Timur biasanya mengeluarkan biaya – biaya berkaitan dengan pembangunan daerah salah satunya adalah penyaluran DAK Fisik dan Dana Desa yang disalurkan oleh Kanwil Ditjen Perbendaharaan Provinsi Jawa Timur. Dari beberapa evaluasi ada beberapa penyebab dari beberapa kabupaten/kota yang menyebabkan kabupaten/kota di Jawa Timur tersebut tidak mendapatkan penyaluran sesuai dengan program/target semestinya yang telah ditetapkan atau realisasinya tidak 100%. Oleh karena itu diperlukan diperlukan pengukuran kinerja guna mendukung sebagai alat pengambil keputusan atas target yang akan datang.

Dalam merealisasikan program tersebut dibutuhkan penilaian kinerja yang sangat berkaitan dengan pengukuran kinerja. Seperti pada Laporan Monitoring dan Evaluasi Penyaluran DAK Fisik dan Dana Desa Jawa Timur tahun 2019 yang dibuat oleh Kanwil DJPb Provinsi Jawa Timur, DAK Fisik Jawa Timur hanya mencapai 87,70% dan tidak bisa mencapai 100% dikarenakan adanya beberapa permasalahan seperti terbitnya petunjuk teknis Kementerian/Lembaga yang

lambat atau mengalami perubahan mendekati batas akhir pelaporan. Salah satu cara untuk mengukur kualitas kinerja dari penyaluran tersebut pada Kanwil DJPb Provinsi Jawa Timur yaitu menggunakan analisis pendekatan *Value For Money*. *Value For Money* merupakan konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang mendasarkan pada tiga elemen utama yaitu ekonomis, efisiensi dan efektivitas (Mardiasmo, 2009:131). Menurut Mardiasmo (2009:127) keunggulan *Value For Money* adalah *value for money* merupakan inti pengukuran pada kinerja organisasi sektor publik, kinerja pemerintah tidak dapat dinilai dari sisi output yang dihasilkan saja, tetapi harus mempertimbangkan *input*, *output*, dan *outcome* secara bersama-sama.

Berdasarkan latar belakang diatas, maka Laporan Tugas Akhir ini diharapkan dapat memberikan gambaran tentang bagaimana pendekatan *Value For Money* untuk meningkatkan efektivitas penyaluran DAK Fisik dan Dana Desa. Penulis fokus memberikan topik penyaluran DAK Fisik dan Dana Desa karena Penulis melaksanakan Praktik Kerja Lapangan di Kanwil DJPb Provinsi Jawa Timur dan ditempatkan di Bidang PPA II atau disebut Bidang Pelaksanaan Pembinaan Anggaran II yang fokus dalam pembinaan serta monitoring evaluasi DAK Fisik, DAK Non Fisik, Dana Desa, KFR, KUR, dan UMi. Penulis menggunakan pendekatan *Value For Money* sebagai dasar pendekatan untuk mengukur peningkatan efektivitas penyaluran DAK Fisik dan Dana Desa dikarenakan ada keseimbangan antara pengukuran hasil dan pengukuran prosesnya dan dapat meninjau apakah penyaluran tersebut menjadi efektif, efisien serta ekonomis dan serta mencapai hasil kerja maksimal dan tujuan dari suatu organisasi sektor publik dapat tercapai.

1.2 Landasan Teori

1.2.1 Pengertian Kinerja

Kinerja sendiri adalah suatu gambaran atas keberhasilan atau kegagalan suatu organisasi dalam menjalankan tugas dan fungsinya dalam rangka mewujudkan targetnya. Menurut Moehariono (2012:95) Kinerja atau *performance* merupakan sebuah penggambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu program kegiatan atau kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi dan misi

organisasi yang dituangkan dalam suatu perencanaan strategis suatu organisasi. Menurut Wibowo (2011:7) mengatakan bahwa kinerja berasal dari pengertian *performance*. *Performance* sendiri banyak yang mengartikan sebagai hasil kerja atau prestasi kerja.

Kinerja sendiri merupakan suatu hasil yang dihasilkan suatu organisasi setelah melakukan suatu fungsi atau tugas. Dari kinerja ini dapat menentukan sasaran strategis yang akan digunakan di masa yang akan mendatang maupun masa sekarang. Dari hasil kinerja ini akan dilihat dan digunakan sebagai umpan balik suatu rencana di masa depan.

Namun sebenarnya, dalam arti yang luas, kinerja sendiri bukan hanya terpaku pada hasil kerja tetapi juga dalam proses pekerjaan berlangsung. Berdasarkan beberapa definisi diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa kinerja sendiri merupakan hasil kerja organisasi di masa sekarang dan dapat digunakan sebagai gambaran suatu organisasi dalam membuat kebijakan di masa yang akan datang.

1.2.2 Pengukuran Kinerja

Menurut Wibowo (2011:229) bahwa Pengukuran terhadap kinerja perlu dilakukan untuk mengetahui apakah selama pelaksanaan kinerja terdapat deviasi dari rencana yang telah ditentukan, atau apakah kinerja dapat dilakukan sesuai jadwal waktu yang ditentukan, atau apakah hasil kinerja telah tercapai sesuai dengan yang diharapkan.

Sedangkan menurut Moehariono (2012:96) pengukuran kinerja (*performance measurement*) mempunyai pengertian suatu proses penilaian tentang kemajuan pekerjaan terhadap tujuan dan sasaran dalam pengelolaan sumber daya manusia untuk menghasilkan barang dan jasa, termasuk informasi atas efisiensi serta efektivitas tindakan dalam mencapai tujuan organisasi.

Dari beberapa pengertian diatas betapa pentingnya pengukuran kinerja, dapat disimpulkan bahwa kinerja sebagai tolak ukur keberhasilan suatu organisasi dalam jangka waktu tertentu dan hasil tersebut dapat digunakan sebagai evaluasi atau perbaikan di masa mendatang.

1.2.3 Tujuan Pengukuran Kinerja

Menurut Mardiasmo (2009:122), tujuan pengukuran kinerja yaitu:

1. Untuk mengkomunikasikan strategi lebih baik.
2. Untuk mengukur kinerja financial dan non financial secara berimbang sehingga dapat ditelusuri perkembangan pencapaian strategi.
3. Untuk mengakomodasi permohonan kepentingan manajer level menengah dan bawah serta memotivasi untuk pencapaian *goal congruence*.
4. Sebagai alat pencapaian kepuasan berdasarkan pendekatan individual dan kemampuan kolektif yang rasional.

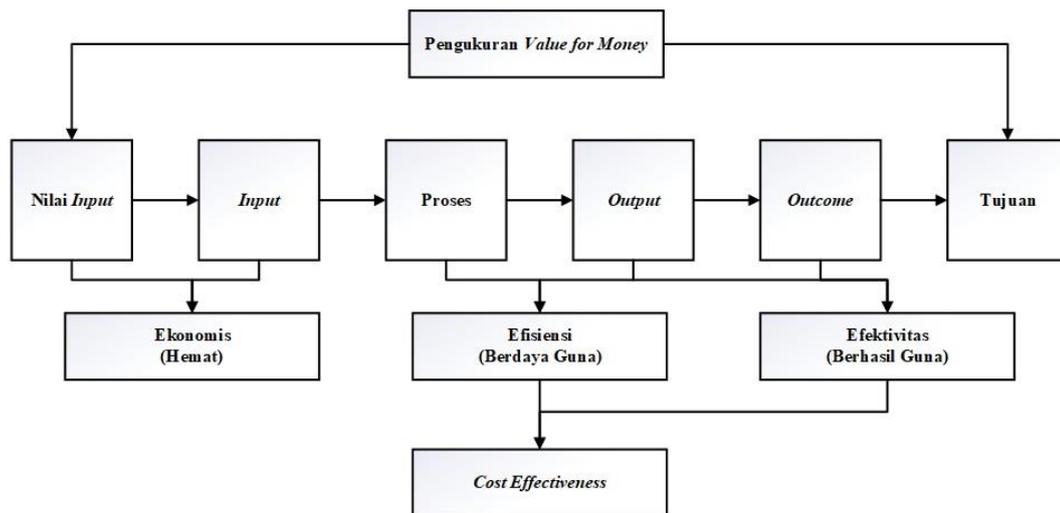
1.2.4 Manfaat Pengukuran Kinerja

Menurut Mardiasmo (2009:122), tujuan pengukuran kinerja yaitu:

1. Untuk mengkomunikasikan strategi lebih baik.
2. Untuk mengukur kinerja finansial dan non finansial secara berimbang sehingga dapat ditelusuri perkembangan pencapaian strategi.
3. Untuk mengakomodasi permohonan kepentingan manajer level menengah dan bawah serta memotivasi untuk pencapaian *goal congruence*.
4. Sebagai alat pencapaian kepuasan berdasarkan pendekatan individual dan kemampuan kolektif yang rasional.

1.2.5 Pengertian *Value for Money*

Menurut Mardiasmo (2009:130) menyatakan *Value For Money* merupakan konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang mendasarkan pada tiga elemen utama yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektifitas. Dari pengertian tersebut jelas bahwa ketiga pokok tersebut saling terkait satu dengan lainnya. Hubungan ini dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 1-1

Pengukuran *Value For Money*

(Sumber : Mardiasmo, Akuntansi Sektor Publik, 2009:132)

Input dalam hal ini merupakan adalah suatu sumber daya yang digunakan untuk melaksanakan suatu kebijakan atau program. *Output* sendiri adalah hasil yang dicapai dalam suatu kebijakan atau program. *Outcome* adalah dampak dari kebijakan tersebut.

Ada tiga pokok bahasan dalam Indikator *Value For Money* menurut Mardiasmo (2009:131) yaitu :

1. Ekonomi adalah hubungan antara pasar dan masukan (*cost of input*). Suatu kegiatan atau program dikatakan ekonomis apabila perolehan input diperoleh dengan harga rendah.

Input : adalah Realisasi Penyaluran Anggaran DAK Fisik dan Dana Desa Jawa Timur

2. Efisiensi adalah perbandingan antara output yang dihasilkan terhadap input yang digunakan (*cost of output*). Suatu kegiatan atau program dikatakan efisien apabila dapat dicapai dengan penggunaan dana yang rendah.

Output : adalah Capaian *output* yang dicapai oleh Penyaluran DAK Fisik dan Dana Desa

3. Efektivitas adalah hubungan antara keluaran dengan tujuan atau sasaran yang harus dicapai. Suatu kegiatan atau program dikatakan efektif apabila proses kegiatan mencapai tujuan atau sasaran yang ditentukan.

Outcome : adalah persentase dana yang salur atau terealisasi.

1.2.6 Indikator *Value For Money*

Peranan indikator kinerja adalah untuk menyediakan informasi sebagai pertimbangan untuk pembuatan keputusan. Menurut Mardiasmo (2009:130) Indikator *Value For Money* dibagi menjadi dua bagian yaitu :

1. Indikator alokasi biaya (ekonomi dan efisiensi)
2. Ekonomi adalah praktik pembelian barang dan jasa input dengan tingkat kualitas tertentu dengan harga terbaik yang dimungkinkan (*spending less*). Sedangkan Efisiensi adalah apabila suatu produk atau hasil kerja tertentu dapat dicapai dengan penggunaan sumber daya dan dana yang serendah-rendahnya (*spending well*).
3. Indikator kualitas pelayanan (efektivitas)
4. Efektivitas adalah hubungan antara keluaran dengan tujuan atau sasaran tercapai dan mencapai target pada akhir kebijakan (*spending wisely*).

1.2.7 Manfaat *Value for Money*

Menurut Mardiasmo (2009:128) manfaat dari implementasi konsep *Value For Money* antara lain :

1. Meningkatkan efektivitas pelayanan publik, dalam arti pelayanan yang diberikan tepat sasaran.
2. Meningkatkan mutu pelayanan publik.
3. Menurunkan biaya pelayanan publik karena hilangnya inefisiensi dan terjadinya penghematan dalam penggunaan input.
4. Alokasi belanja yang lebih berorientasi pada kepentingan publik.
5. Meningkatkan kesadaran akan uang publik (*public costs awareness*) sebagai akar pelaksanaan akuntabilitas publik.

1.2.8 Langkah – langkah Pengukuran *Value For Money*

Langkah – langkah pengukuran *Value for Money* untuk mengukur suatu kinerja adalah :

- a. Pengukuran Ekonomi

Pengukuran efektivitas hanya memperhatikan keluaran yang didapat, sedangkan pengukuran ekonomi hanya mempertimbangkan masukan yang

dipergunakan. Ekonomi merupakan ukuran relatif. Pertanyaan sehubungan dengan pengukuran ekonomi adalah :

1. Apakah biaya organisasi lebih besar dari yang telah dianggarkan oleh organisasi?
2. Apakah biaya organisasi lebih besar daripada biaya organisasi lain yang sejenis yang dapat diperbandingkan?
3. Apakah organisasi telah menggunakan sumber daya finansialnya secara optimal? (Mardiasmo 2009:133)

b. Pengukuran Efisiensi

Efisiensi merupakan hal penting dari ketiga pokok bahasan *Value For Money*. Efisiensi diukur dengan rasio antara *output* dengan *input*. Semakin besar *output* dibanding *input*, maka semakin tinggi tingkat efisiensi suatu organisasi. (Mardiasmo 2009:133)

c. Pengukuran Efektivitas

Efektivitas adalah ukuran berhasil tidaknya suatu organisasi mencapai tujuannya. Apabila suatu organisasi berhasil mencapai tujuan, maka organisasi tersebut dikatakan telah berjalan dengan efektif. Hal terpenting yang perlu dicatat adalah bahwa efektivitas tidak menyatakan tentang berapa besar biaya yang telah dikeluarkan untuk mencapai tujuan tersebut. Biaya boleh jadi melebihi apa yang telah dianggarkan, boleh jadi dua kali lebih besar atau bahkan tiga kali lebih besar daripada yang telah dianggarkan. Efektivitas hanya melihat apakah suatu program atau kegiatan telah mencapai tujuan yang telah ditetapkan. (Mardiasmo 2009:134)

d. Pengukuran *Outcome*

Outcome adalah dampak suatu program atau kegiatan terhadap masyarakat. *Outcome* lebih tinggi nilainya daripada *output*, karena *output* hanya mengukur hasil tanpa mengukur dampaknya terhadap masyarakat, sedangkan *outcome* mengukur kualitas output dan dampak yang dihasilkan. (Mardiasmo, 2009 :134)

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang diatas, tujuan yang ingin dicapai penulis dalam penulisan ini yaitu :

1. Mengetahui bagaimana analisis kinerja saat penyaluran DAK Fisik dan Dana Desa di Jawa Timur tahun 2019 dengan pendekatan *Value For Money*.
2. Mengetahui beberapa penyebab tidak salurnya penyaluran DAK Fisik dan Dana Desa di Jawa Timur tahun 2019.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang ingin diperoleh dari penelitian ini adalah :

1. Bagi Universitas Airlangga

Sebagai bahan untuk berkembangnya wawasan serta pengetahuan tentang penggunaan pendekatan *Value For Money* untuk pengukuran kinerja organisasi sektor publik dan menjalin hubungan kerja sama yang baik dengan instansi yang bersangkutan.

2. Bagi Mahasiswa

- a. Memperdalam dan mempraktekan teori yang sudah diberi selama perkuliahan.
- b. Menambah pengetahuan dan wawasan secara luas tentang organisasi sektor publik.

3. Bagi Objek Penelitian (Kanwil Ditjen Perbendaharaan Jawa Timur)

- a. Sebagai media kerjasama yang baik antara Kanwil Ditjen Perbendaharaan Negara dengan Fakultas Vokasi Universitas Airlangga.
- b. Sebagai pertimbangan informasi dalam pengambilan kebijakan akuntansi dengan pendekatan *Value For Money*.

1.5 Jadwal Penyusunan Laporan Tugas Akhir

Subjek Penelitian dalam penyusunan laporan tugas akhir ini adalah Kanwil Ditjen Perbendaharaan Provinsi Jawa Timur. Penulis menjadwalkan waktu yang dilakukan untuk penelitian keperluan Laporan Tugas Akhir.

Tabel 1.1

Jadwal Penyusunan Laporan Tugas Akhir

No	Kegiatan	Februari				Maret				April				Mei				Juni			
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
1	Penyusunan dan Pengajuan Judul																				
2	Pengumpulan Data																				
3	Analisis Data																				
4	Penyusunan Laporan Tugas Akhir																				
5	Pelaksanaan Bimbingan																				
6	Sidang Tugas Akhir																				
7	Revisi Tugas Akhir																				