

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Pemerintah Indonesia sekarang ini menerapkan sistem desentralisasi (otonomi daerah) dalam penyelenggaraan pemerintahan yang secara serentak telah diterapkan sejak 1 Januari 2001, yang didasarkan pada UU No.25 Tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi UU No.32 Tahun 2004 tentang “Pemerintah Daerah” dan UU No.22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi UU No. 33 Tahun 2004 tentang “Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah” sebagai dasar penyelenggaraan otonomi daerah (Mardiasmo, 2009:24). Kebijakan tersebut telah mengubah sifat hubungan antar pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, antar BUMN dengan pemerintah pusat; antar pemerintah dengan masyarakat, dan berbagai entitas lain dalam pemerintahan (Bastian, 2006:49). Dengan strategi penerapan desentralisasi tersebut diharapkan dapat menjadi salah satu alat dalam pengendalian manajemen dan membantu manajer dalam pencapaian kinerja.

Sebagian besar kegiatan entitas pemerintah adalah berupa layanan jasa (*public services*) yang memiliki tujuan utama pada penyediaan jasa layanan pada masyarakat dan tidak semata-mata mencari keuntungan (*profit*). Kinerjanya tidak dapat diukur dengan indikator laba, sehingga membutuhkan indikator yang sesuai dengan visi, misi, dan tujuan organisasi sektor publik. Sementara pada organisasi sektor swasta, kinerjanya dapat diukur dengan

menggunakan laporan keuangan sebagai suatu ukuran kinerja. Laporan laba/rugi merupakan bagian dari laporan keuangan yang menjadi ukuran puncak untuk mengukur kinerja pada sektor swasta. Organisasi sektor swasta dikatakan baik, jika organisasi tersebut dapat menghasilkan laba yang selalu meningkat pada setiap periodenya. Sedangkan pada organisasi sektor publik dikatakan baik jika organisasi tersebut dapat memberikan pelayanan yang memuaskan masyarakat (publik).

Sehingga pemerintah daerah sebagai pihak yang disertai tugas untuk menjalankan roda pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat wajib menyampaikan laporan pertanggungjawabannya untuk dinilai apakah ia berhasil menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak. Akuntabilitas tersebut bukan sekedar kemampuan bagaimana uang publik dibelanjakan, akan tetapi meliputi kemampuan yang menunjukkan bahwa uang publik tersebut telah dibelanjakan secara ekonomis, efisien, dan efektif.

Dalam menciptakan akuntabilitas sektor publik yang akan berdampak terhadap pelaksanaan *Good Governance* maka pengukuran kinerja merupakan salah satu instrument penting untuk mewujudkannya. Dimana pengukuran kinerja penting dilakukan untuk menilai kemajuan pekerjaan terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditentukan sebelumnya, termasuk informasi atas efisiensi penggunaan sumber daya dalam menghasilkan barang dan jasa, kualitas barang dan jasa, hasil kegiatan dibandingkan dengan maksud yang diinginkan, dan efektivitas tindakan dalam mencapai tujuan, visi dan misi organisasi.

Menurut Bastian (2006:274) tingkat keberhasilan suatu pemerintahan harus diukur tidak semata-mata kepada masukan dari program instansi tetapi juga ditekankan pada keluaran atau manfaat dari program instansi tersebut bagi kesejahteraan masyarakat. Sehingga salah satu cara untuk mengukur tingkat keberhasilan suatu pemerintah daerah adalah dengan pendekatan *Value For Money* yang tidak hanya menekankan pada sisi input tetapi juga memperhatikan output dan *outcome*-nya sebagai indikator penilaian. Pengukuran kinerja terhadap pemerintah daerah melalui kinerja pengelolaan keuangan daerah harus dapat dirumuskan dengan tepat melalui indikator-indikator yang harus ditentukan terlebih dahulu. Seperti disebutkan dalam pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 105 tahun 2000 tentang pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah menegaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatuhan.

Gresik merupakan salah satu kabupaten yang ada di wilayah Jawa Timur dengan tingkat pendapatan asli daerah yang relatif besar, hal tersebut dikarenakan besarnya jumlah industri yang ada di kabupaten Gresik yang memberi kontribusi terbesar dalam komponen Pendapatan Asli Daerah lewat pajak yang dibayarnya. Dan jika dilakukan pengukuran kinerja dengan menggunakan indikator yang berupa pencapaian antara target dan realisasi dari setiap kegiatan atau program yang telah disusun berdasarkan RAPBD, maka didapat hasil realisasi anggaran untuk tahun 2007 sampai tahun 2011

termasuk total pendapatan yang hasilnya lebih besar dari yang telah dianggarkan. Namun, kondisi tersebut belum bisa dikatakan bahwa kinerja pengelolaan keuangan pemerintah kabupaten Gresik baik atau sebaliknya. Hal ini perlu dibuktikan dengan menggunakan pendekatan *value for money* yang tidak hanya menekankan pada input tetapi juga pada output dan *outcome*-nya.

Dari latar belakang dan uraian di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dan membuktikan kemampuan Pemerintah Kabupaten Gresik dalam mengelola keuangannya selama lima tahun terakhir yaitu tahun 2007 sampai tahun 2011 dengan pendekatan *value for money*, dengan mengangkat judul **“Pengukuran Kinerja Pengelolaan Keuangan Daerah dengan Pendekatan *Value For Money* pada Pemerintah Kabupaten Gresik”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah Apakah kinerja pengelolaan keuangan daerah Pemerintah Kabupaten Gresik sudah sesuai dengan konsep *value for money*, yaitu:

1. Apakah sudah ekonomis?
2. Apakah sudah efisien?
3. Apakah sudah efektif?

### 1.3 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian yang ingin dicapai adalah untuk mengetahui kinerja pengelolaan keuangan daerah Pemerintah Kabupaten Gresik dengan menggunakan pendekatan *Value For Money*.

### 1.4 Manfaat Penelitian

#### 1. Manfaat Praktis

Dengan penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi sebagai bahan pertimbangan bagi Pemerintah Kabupaten Gresik untuk mengetahui kinerja keuangannya dan bahan acuan dalam rangka upaya peningkatan kinerja Pemerintah Kabupaten Gresik agar lebih baik dalam rangka pencapaian *good governance*.

#### 2. Manfaat Akademis

- a. Penulis dapat mengetahui tentang kinerja pemerintah daerah khususnya pemerintah Kabupaten Gresik sebagai salah satu organisasi sektor publik dan pengaplikasian teori tentang pengelolaan keuangan yang diperoleh di bangku kuliah dengan praktek sesungguhnya.
- b. Bagi peneliti selanjutnya, hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai masukan dan referensi untuk melakukan penelitian yang lebih mendalam mengenai pengukuran kinerja pengelolaan keuangan (dengan pendekatan *value for money*) pada organisasi sektor publik.

### 1.5 Batasan Penelitian

Ruang lingkup dalam penelitian ini dibatasi hanya pada pengukuran kinerja pengelolaan keuangan daerah Pemerintah Kabupaten Gresik tahun 2007 sampai dengan tahun 2011 dengan menggunakan pendekatan *Value for Money*.

