

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Otonomi daerah merupakan hal yang penting dalam menjalankan roda pemerintahan. Setiap daerah dituntut untuk mengembangkan otonomi secara luas, nyata, dan bertanggungjawab. Otonomi daerah diarahkan dalam pemerataan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Artinya fokus utama dalam otonomi daerah adalah masyarakat. Dapat dilihat dari segi pemberdayaan masyarakat yang menjadi penunjang keefektifan daerah dan pendukung kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan pembangunan.

Salah satu perwujudan dari otonomi daerah yaitu adanya pengelolaan keuangan daerah. Diterapkannya otonomi daerah memberikan konsekuensi yang rasional, yaitu jalannya roda pemerintahan dan pembangunan di daerah sesuai dengan manajemen keuangan yang sehat. Maka diperlukan sebuah langkah untuk merencanakan, mengelola, dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah.

Pengelolaan keuangan daerah yang baik akan melahirkan peningkatan kemajuan daerah dan kesejahteraan masyarakat. Hal itu dilakukan dengan memanfaatkan berbagai potensi daerah secara berdaya guna. Karenanya keuangan daerah sangat penting untuk diperhatikan. Hal tersebut dapat menjadi penentu apakah suatu daerah telah mengelola keuangannya berdasarkan peraturan/ketentuan yang berlaku atau tidak.

Dasar penyelenggaraan pengelolaan keuangan daerah tidak terlepas dari peraturan di tingkat pusat tentang pengelolaan keuangan, diantaranya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Bab III hal Keuangan Pasal 23, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Sementara itu, terdapat pola hubungan keuangan pusat dan daerah yang berdasarkan pemahaman bahwa setiap daerah berhak mengatur urusan daerahnya sendiri berdasarkan peraturan yang berlaku. Peraturan yang menjadi acuan meliputi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah

Ketentuan yang terkandung dalam peraturan di tingkat pusat tersebut perlu penjabaran lebih lanjut dalam bentuk peraturan di tingkat daerah. Untuk di Kota Bandung sendiri, peraturan daerah yang menjadi acuan dalam pengelolaan keuangan yaitu Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 07 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 07 Tahun 2006 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah.

Pengelolaan keuangan daerah terdiri dari tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban. Salah satu isu yang penting untuk dibahas yaitu mengenai kinerja keuangan. Dalam hal ini pemerintah dituntut untuk memiliki kinerja keuangan yang baik. Sehingga wajib menyampaikan

laporan pertanggungjawaban keuangan untuk mendapatkan penilaian. Maka diperlukan pengukuran kinerja sebagai dasar untuk menilai kemajuan pemerintah daerah dalam mencapai tujuan (Hamid & Lamuda, 2019).

Melalui pengukuran kinerja dapat dilihat kesuksesan suatu organisasi. Dapat terlihat pula apakah organisasi tersebut mengalami keberhasilan ataupun kegagalan. Dengan adanya pengukuran atau penilaian terhadap kinerja maka organisasi akan terus berkembang menuju perbaikan kinerja. Hal ini tentu bermanfaat bagi kemajuan organisasi, sehingga dapat terlihat apakah tujuan/sasaran organisasi telah tercapai atau tidak.

Untuk mencapai tujuan/sasaran organisasi, maka harus memperhatikan prinsip transparansi, akuntabilitas, ekonomis, efisien, dan efektivitas. Prinsip transparansi yang berarti keterbukaan, prinsip akuntabilitas yang berarti dapat dipertanggungjawabkan dan *value for money* yaitu penerapan prinsip ekonomi, efisiensi, dan efektivitas dalam proses penganggaran (Sulistiawan et al., 2019).

*Value for money* diterapkan untuk mengukur kinerja organisasi sektor publik. Menurut Mardiasmo (dalam Batubara & Risna, 2020) kaitannya dengan penyelenggaran otonomi daerah yaitu *value for money* dianalogikan sebagai jembatan yang menghubungkan pemerintah daerah dengan pencapaian *good governance*. Suatu organisasi sektor publik dikatakan telah berhasil mencapai tujuan apabila telah menerapkan prinsip *value for money*.

Tuntutan untuk memperhatikan *value for money* menjadi sangat penting untuk dilakukan karena sektor publik seringkali dianggap sebagai sektor yang kerap tidak efisien, sering melakukan pemborosan dan kebocoran dana. Oleh

karena itu, untuk menghindari hal tersebut maka pemerintah daerah/organisasi sektor publik harus memperhatikan pengelolaan keuangan secara ekonomi, efisiensi, dan efektivitas (Batubara & Risna, 2020).

Di sisi lain, salah satu sektor yang berperan dalam mendukung kemajuan suatu daerah adalah sektor pariwisata. Menurut pernyataan Bank Indonesia, sektor pariwisata adalah sektor yang paling efektif dalam mendongkrak devisa Indonesia (Rahma, 2020). Berkaitan dengan hal tersebut, kota dengan wisata unggulan yang ada di Provinsi Jawa Barat adalah Kota Bandung. Hal tersebut membuat Kota Bandung dinobatkan menjadi kota wisata dunia serta diakui pula oleh UNESCO (Sukmadi, 2021).

Salah satu Organisasi Perangkat Daerah (OPD) di Kota Bandung yang memiliki tugas pokok dalam penyelenggaraan urusan pemerintah daerah di bidang kebudayaan dan pariwisata yaitu Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung. Untuk mencapai Akuntabilitas Instansi Pemerintah yang baik, maka ada tuntutan untuk melakukan pembenahan dalam kinerja.

Berdasarkan hasil observasi, peneliti menemukan permasalahan di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung bahwa anggaran tahun 2019 dan 2020 belum dikelola secara efektif dan ekonomis. Untuk lebih jelas, data anggaran yang tertuang dalam Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKIP) dapat dilihat di lampiran

Efektivitas berkaitan erat dengan pencapaian tujuan atau target kebijakan. Jika persentase penyerapan anggaran tidak mencapai 100% menunjukkan bahwa pengelolaan anggaran tidak dilakukan secara efektif. Hal

itu dikarenakan anggaran yang terealisasi tidak memenuhi target yang telah ditentukan sebelumnya.

Sementara itu, prinsip ekonomi menghendaki organisasi mengelola sumber daya masukan secara hemat dan tepat guna. Untuk melihat seberapa besar tingkat ekonomis sebuah anggaran dapat dilihat dari berapa persentase tingkat pencapaian anggaran tersebut. Berdasarkan kriteria ekonomis menurut (Mahmudi, 2015) bahwa:

- > 100% berarti ekonomis
- 85-100% berarti cukup ekonomis
- 65-84% berarti kurang ekonomis
- < 65 % berarti tidak ekonomis

Data pada tahun 2020 menunjukkan bahwa anggaran untuk sasaran ke-2 termasuk kategori tidak ekonomis karena persentasenya hanya sebesar 41.11%. Dan sasaran ke-4 berada pada kategori kurang ekonomis karena persentasenya hanya 68.80%. Selain anggaran per sasaran yang tidak mencapai kriteria ekonomis, terdapat pula anggaran untuk tiap program yang belum memenuhi kriteria ekonomis.

Data tahun 2019 menunjukkan program peningkatan disiplin aparatur dinilai kurang ekonomis dengan persentase 82.71%. Sedangkan program peningkatan kapasitas sumber daya aparatur termasuk kategori kurang ekonomis dengan persentase 79.70%. Selain itu, program pengembangan kebijakan ekonomi kreatif termasuk kurang ekonomis karena persentasenya

sebesar 80.72%. Kemudian program pengembangan infrastruktur terpadu ekonomi kreatif termasuk kurang ekonomis dengan persentase 78.85%,

Data tahun 2020 menunjukkan program pemulihan ekonomi nasional termasuk tidak ekonomis karena berada di angka 24.23 %. Program perlindungan objek pemajuan kebudayaan termasuk kategori kurang ekonomis dengan persentase 80.20%. Dan program pengembangan infrastruktur terpadu ekonomi kreatif dinilai tidak ekonomis karena persentasenya hanya 37.13%.

Selain tidak memenuhi kriteria ekonomis, persentase anggaran yang telah disebutkan sebelumnya juga menunjukkan penyerapan anggaran yang rendah. Bahkan terdapat anggaran yang serapannya dibawah 50%. Seperti pada 2020, sasaran ke-2 hanya 41.11%, program pemulihan ekonomi nasional 24.23%, dan program pengembangan infrastruktur terpadu ekonomi kreatif 37.13%. Hal ini menunjukkan bahwa pengelolaan anggaran belum dilakukan secara efektif, karena anggaran yang terealisasi masih jauh di bawah target.

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan, maka peneliti tertarik untuk meneliti lebih jauh dan mendalam mengenai **“Pengukuran Kinerja Berbasis *Value for money* (Studi Kasus Laporan Kinerja Instansi Pemerintah Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung Tahun 2019-2020)”**.

## **B. Identifikasi Masalah**

1. Terdapat sumber daya masukan yang dikelola secara tidak ekonomis. Hal ini ditandai dengan persentase anggaran dari beberapa sasaran/program yang tidak mencapai kriteria ekonomi.

2. Belum efektif nya kinerja dalam mengelola keuangan yang diindikasikan dengan penyerapan anggaran yang tidak mencapai target.

### **C. Rumusan Masalah Penelitian**

1. Bagaimana pengukuran kinerja di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung?
2. Bagaimana kendala yang dihadapi dalam mengukur kinerja di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung?
3. Bagaimana upaya yang dilakukan untuk memperbaiki pengukuran kinerja di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung?

### **D. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi serta mengembangkan konsep dan pemikiran mengenai pengukuran kinerja berbasis *value for money* di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung.

### **E. Kegunaan penelitian**

Penelitian ini memiliki kegunaan dalam menambah wawasan bagi peneliti mengenai keuangan daerah, terutama mengenai *value for money*, untuk kemudian bisa diaplikasikan di bidang pemerintahan. Serta dapat digunakan untuk masukan dan bahan evaluasi bagi instansi terkait dalam pengambilan keputusan.

### **F. Kerangka Pemikiran**

Kerangka pemikiran dalam penelitian ini terdiri dari tiga konsep yaitu *grand theory*, *middle theory*, dan *operational theory*. *Grand theory* yang digunakan dalam penelitian ini yaitu Administrasi Publik. Administrasi publik

menurut Caidend (1982) dalam Mulyadi et al. (2018:2) adalah semua kegiatan administrasi dalam rangka menyelesaikan urusan publik.

*Middle theory* yang digunakan dalam penelitian ini yaitu Keuangan Negara. Menurut Carl C. Plehm (Suyatna, 2011:10-11), keuangan negara yaitu kajian ilmu yang membahas mengenai penggunaan anggaran yang dilakukan pemerintah, untuk membiayai aktivitas pemerintahan.

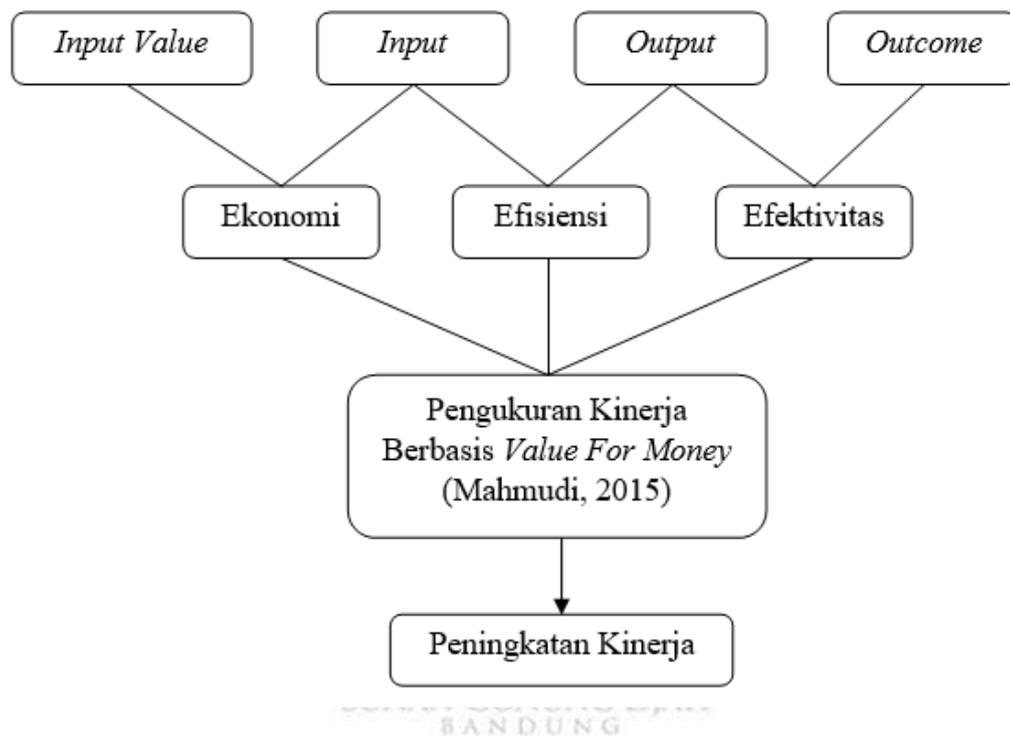
*Operational theory* yang digunakan dalam penelitian ini yaitu *value for money*. Menurut Mahmudi (2015:83) *value for money* berarti adanya penghargaan atas nilai uang. *Value for money* ini terdiri dari tiga prinsip, yaitu:

1. Ekonomi yaitu perbandingan antara *input* dengan *input value*. Ekonomi berarti sumber daya *input* didapatkan dengan harga yang lebih rendah (*spending less*), dengan kata lain adalah harga yang mendekati harga pasar. Ekonomi menghendaki bahwa sumber daya masukan harus dikelola secara hemat dan tepat guna.
2. Efisiensi yaitu perbandingan antara *input* dengan *output*. Artinya memperhatikan bagaimana hubungan antara *output* (barang/pelayanan) yang dihasilkan dengan penggunaan sumber daya untuk menghasilkan *output* tersebut.
3. Efektivitas yaitu perbandingan antara *output* dengan *outcome*. Efektivitas berkaitan dengan perbandingan antara hasil yang telah direncanakan atau diharapkan dengan capaian hasil yang sebenarnya. Apabila kontribusi *output* dalam pencapaian tujuan semakin besar maka otomatis hal tersebut akan semakin efektif. Jadi tingkat efektivitas ini sangat memperhatikan

*outcome* (hasil). Efektivitas dapat tercapai apabila hasil dari *output* dapat memenuhi target dan tujuan yang telah ditentukan sebelumnya (*spending wisely*).

**Gambar 1. 1**

**Kerangka Konseptual**





uin

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
SUNAN GUNUNG DJATI  
BANDUNG