

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Pada setiap organisasi selalu mempunyai tujuan yang hendak dicapai, baik organisasi sektor swasta maupun sektor publik. Dilihat dari tujuannya, organisasi sektor publik berbeda dengan sektor swasta. Perbedaan menonjol terletak pada tujuan untuk memperoleh laba. Pada sektor swasta terdapat semangat untuk memaksimalkan laba (*profit motive*), sedangkan pada sektor publik tujuan organisasi bukan untuk memaksimalkan laba tetapi pemberian pelayanan publik. Dalam waktu yang relatif singkat akuntansi sektor publik telah mengalami perkembangan yang sangat pesat. Saat ini terdapat perhatian yang besar terhadap praktik akuntansi yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah, perusahaan milik negara atau perusahaan milik daerah, dari berbagai organisasi publik lainnya dibandingkan dengan pada masa-masa sebelumnya. Terdapat tuntutan besar dari masyarakat untuk dilakukan transparansi dan akuntabilitas publik oleh lembaga-lembaga sektor publik. Oleh karena itu diperlukan pengendalian manajemen yang baik untuk dapat mengontrol setiap aktivitas dan kegiatan agar tidak menyimpang dan dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Mardiasmo (2002) menyebutkan bahwa pengendalian manajemen meliputi beberapa aktivitas, yaitu :

- a. Perencanaan
- b. Koordinasi antar berbagai bagian dalam organisasi
- c. Komunikasi informasi
- d. Pengambilan keputusan
- e. Memotivasi organisasi agar berperilaku sesuai dengan tujuan organisasi
- f. Pengendalian

g. **Penilaian Kinerja**

Aktivitas yang terakhir kali disebutkan adalah penilaian kinerja. Penilaian kinerja merupakan bagian dari sistem pengendalian. Penilaian kinerja dilakukan untuk mengetahui tingkat efisiensi dan efektivitas organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Menurut Mardiasmo (2002), penilaian kinerja dilakukan untuk memenuhi tiga maksud, yaitu :

- a. Pengukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah.
- b. Ukuran kinerja sektor publik digunakan untuk pengalokasian sumber daya pembuatan keputusan.
- c. Ukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk mewujudkan pertanggung jawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

Pada organisasi swasta pengukuran kinerja merupakan hal yang sudah seharusnya dilakukan, ini karena karakter dari organisasi swasta yang harus selalu bertindak efisien & efektif untuk dapat melangsungkan kehidupan organisasi. Tetapi pada organisasi publik yang merupakan organisasi milik pemerintah, pengukuran kinerja baru beberapa tahun ini mendapatkan perhatian serius. Hal ini seiring dengan menguatnya isu-isu mengenai *good governance* untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap organisasi-organisasi pemerintah. Memang sektor publik sering dinilai sebagai sarang inefisiensi, pemborosan, sumber kebocoran dana, dan institusi yang selalu merugi. Tuntutan baru muncul agar organisasi sektor publik memperhatikan *value for money* dalam menjalankan aktivitasnya.

Value for money merupakan konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang mendasarkan pada tiga elemen utama, yaitu : ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. Ekonomis yaitu untuk pemerolehan input dengan kualitas dan

kuantitas tertentu pada harga yang terendah. Efisiensi yaitu pencapaian output yang maksimum dengan input tertentu atau penggunaan input yang terendah untuk mencapai output tertentu. Efektivitas yaitu tingkat pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan. Ketiga hal tersebut merupakan elemen pokok *value for money*, namun beberapa pihak berpendapat bahwa tiga elemen saja belum cukup. Perlu ditambah dua elemen lain yaitu keadilan dan pemerataan. Keadilan mengacu pada adanya kesempatan sosial yang sama untuk mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas dan kesejahteraan ekonomi. Selain keadilan perlu dilakukan distribusi secara merata. Artinya, penggunaan uang publik hendaknya tidak hanya terkonsentrasi pada kelompok tertentu saja, melainkan dilakukan secara merata.

Dinas Pekerjaan Umum Perhubungan dan Kebersihan yang selanjutnya disebut DPUPK merupakan salah satu dari sekian organisasi publik yang bertugas untuk melayani masyarakat. Maka DPUPK pun tak luput dari kewajiban untuk senantiasa meningkatkan kualitas kinerjanya. Dalam hal ini masyarakat yang berhubungan langsung dengan DPUPK adalah para pengguna jalan dan fasilitas umum. Oleh sebab itu sangat penting bagi DPUPK untuk meningkatkan kinerjanya, karena berhubungan langsung dengan hajat hidup orang banyak.

Dalam melaksanakan program kerjanya, DPUPK tak luput dari penggunaan dana yang berasal dari pemerintah. Untuk itu perlu kejelasan dalam menggunakan dana yang disediakan oleh pemerintah. Dalam periode tahun anggaran 2005, DPUPK khususnya yang telah dilaksanakan oleh Sub Dinas Bina

Marga telah melakukan banyak proyek dengan menggunakan dana pemerintah yang cukup besar, diantaranya adalah:

1. Kegiatan Peningkatan Jalan dan Jembatan
2. Kegiatan Pemeliharaan Jalan dan Jembatan
3. Kegiatan Rehabilitasi Jalan dan Jembatan
4. Kegiatan Pembangunan Jalan dan Jembatan
5. Kegiatan Perbaikan Jalan dan Jembatan

Dalam penulisan skripsi ini penulis memusatkan perhatian pada kegiatan yang berhubungan dengan proyek jalan. Pada tahun anggaran 2005 anggaran besar disediakan pemerintah untuk melaksanakan proyek jalan. Proyek-proyek yang telah dilakukan dan membutuhkan dana yang cukup besar diantaranya yaitu pengeluaran untuk proyek peningkatan jalan dana anggaran yang dikeluarkan sebesar Rp. 3.110.000.000,00; untuk proyek rehabilitasi jalan sebesar Rp. 2.055.000.000,00; untuk proyek pembangunan jalan sebesar Rp. 150.000.000,00; untuk proyek perbaikan jalan sebesar Rp. 78.339.000,00; dan untuk proyek pemeliharaan jalan sebesar Rp. 606.672.500,00. Selama ini evaluasi pertanggung jawaban proyek jalan yang banyak dibahas secara menyeluruh hanya mengenai evaluasi proyek bentuk fisik, sedangkan untuk laporan keuangan tidak dibahas secara menyeluruh.

Dari uraian diatas peneliti tertarik untuk melakukan penelitian pada proyek jalan Sub Dinas Bina Marga DPUPK Kabupaten Boyolali. Penelitian ini diberi judul **“ANALISIS *VALUE FOR MONEY* UNTUK PENILAIAN KINERJA**

PROYEK JALAN SUB DINAS BINA MARGA DPUPK KABUPATEN BOYOLALI TAHUN ANGGARAN 2005”.

I.2. Rumusan Masalah

Perumusan masalah dalam penelitian ini adalah **“Bagaimana kinerja dari proyek jalan Sub Dinas Bina Marga DPUPK Kabupaten Boyolali pada tahun anggaran 2005 dengan menggunakan konsep *Value for Money*?”**

I.3. Batasan Masalah

Dalam penelitian ini penulis memberikan batasan antara lain:

1. Penelitian ini dibatasi pada pengukuran kinerja proyek jalan Sub Dinas Bina Marga DPUPK untuk tahun anggaran 2004-2005.
2. Proyek jalan Sub Dinas Bina Marga DPUPK tahun anggaran 2004 digunakan sebagai pembanding untuk penilaian⁴ kinerja tahun anggaran 2005.
3. Alat Analisis yang digunakan untuk mengukur kinerja proyek jalan Sub Dinas Bina Marga DPUPK Kabupaten Boyolali menggunakan konsep *Value for Money*

Berdasarkan Mardiasmo (2002), *Value for Money* adalah suatu analisis yang menilai kinerja suatu entitas dari segi ekonomis (hemat/tepat guna), efisiensi (berdaya guna), dan efektivitas (berhasil guna).

- a. Ekonomis yaitu pemerolehan input dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada harga yang terendah.

- b. Efisiensi yaitu pencapaian output yang maksimum dengan input tertentu atau penggunaan input yang terendah untuk mencapai output tertentu.
- c. Efektivitas yaitu tingkat pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan.

I.4. Tujuan Penelitian

Tujuan diadakannya penelitian ini dengan mengacu pada rumusan masalah yang sudah dikemukakan diawal adalah untuk “Mengetahui kinerja proyek jalan Sub Dinas Bina Marga DPUPK Kabupaten Boyolali pada tahun anggaran 2005 dengan menggunakan konsep *Value for Money* untuk dapat dijadikan sebagai tolok ukur penilaian kinerja di tahun anggaran berikutnya”.

I.5. Manfaat Penelitian

1. Bagi Pemerintah Kabupaten Boyolali

Memberikan masukan dan informasi mengenai pencapaian tingkat kinerja proyek jalan Sub Dinas Bina Marga DPUPK Kabupaten Boyolali pada periode 2005 dan sebagai dasar untuk usaha melakukan perbaikan.

2. Bagi Masyarakat

Menambah wawasan bagi masyarakat mengenai kinerja yang telah dilaksanakan oleh Sub Dinas Bina Marga DPUPK Kabupaten Boyolali selama periode 2005.

I.6 Metode Penelitian

I.6.1. Obyek dan Lokasi Penelitian

Obyek dari penelitian ini adalah Sub Dinas Bina Marga Dinas Pekerjaan Umum Perhubungan dan Kebersihan Kabupaten Boyolali yang berlokasi di Jl. Boyolali-Semarang Km. 5 Penggung, Boyolali Jawa Tengah 57314. No. Telp. (0276) 321049

I.6.2. Data Penelitian

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Struktur organisasi, visi, misi, sasaran, tujuan, kebijakan, dan strategi dari Dinas Pekerjaan Umum Perhubungan dan Kebersihan Kabupaten Boyolali.
2. Laporan Pelaksanaan Kegiatan Belanja Modal Jalan yang bersumber dari DAK/DAU/APBD Dinas Pekerjaan Umum Perhubungan dan Kebersihan tahun anggaran 2004.
3. Laporan Pelaksanaan Kegiatan Belanja Modal Jalan yang bersumber dari DAK/DAU/APBD Dinas Pekerjaan Umum Perhubungan dan Kebersihan tahun anggaran 2005.
4. Dokumen Anggaran Satuan Kerja Belanja Modal Dinas Pekerjaan umum Perhubungan dan Kebersihan tahun anggaran 2004.
5. Dokumen Anggaran Satuan Kerja Belanja Modal Dinas Pekerjaan umum Perhubungan dan Kebersihan tahun anggaran 2005.

I.6.3. Metode Pengumpulan Data

Metode Pengumpulan Data dalam penelitian ini adalah :

a. Dokumentasi

Dokumentasi yaitu cara untuk melengkapi data yang diperlukan dengan cara melihat catatan yang ada di organisasi yang bersangkutan. Pada metode dokumentasi ini penulis mengumpulkan dokumen-dokumen yang menyangkut data-data tentang program kerja jalan dari program kerja Sub Dinas Bina Marga DPUPK Kabupaten Boyolali periode 2004-2005.

b. Wawancara

Wawancara yaitu pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengajukan pertanyaan-pertanyaan secara langsung kepada orang yang diberikan wewenang untuk memberikan data. Penulis mengadakan wawancara secara langsung kepada staf di Sub Dinas Bina Marga Kabupaten Boyolali untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan dalam menyelesaikan skripsi ini.

I.6.4. Metode Analisis Data

Analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan *value for money*. *Value for Money* yaitu suatu alat yang menilai kinerja suatu entitas dari suatu segi ekonomis (hemat/tepat guna), efisiensi (berdaya guna), dan efektivitas (berhasil guna).

a. Ekonomis

- Pengertian ekonomis adalah pemerolehan *input* dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada harga yang terendah.
- Kinerja ekonomis suatu entitas dapat dihitung dengan menggunakan rumus sebagai berikut :

$$\text{Ekonomis} : \frac{\text{input}}{\text{input value}} \times 100 \%$$

Keterangan :

Input : dana realisasi yang digunakan

Input value : dana anggaran yang dianggarkan

- Kinerja suatu entitas dikatakan ekonomis apabila *input* lebih kecil dari pada *input value*, artinya bahwa dana realisasi yang digunakan lebih kecil dari anggaran yang telah dianggarkan.

b. Efisiensi

- Pengertian efisiensi adalah pencapaian *output* yang maksimum dengan *input* tertentu atau penggunaan *input* yang terendah untuk mencapai *output* tertentu.
- Kinerja efisiensi suatu entitas dapat dihitung dengan menggunakan rumus sebagai berikut :

$$\text{Efisien} : \frac{\text{output}}{\text{input}} \times 100 \%$$

Keterangan :

Output : hasil yang dicapai

Input : dana realisasi yang digunakan

- Kinerja suatu entitas dikatakan efisien apabila *output* lebih besar daripada *input*, artinya bahwa dengan dana yang disediakan bisa menghasilkan *output* yang lebih besar.

c. Efektivitas

- Pengertian efektivitas adalah tingkat pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan.
- Kinerja efektivitas suatu entitas dapat dihitung dengan menggunakan rumus sebagai berikut :

$$\text{Efektivitas} : \frac{\text{outcome}}{\text{output}} \times 100\%$$

Keterangan :

Out come : tujuan atau target yang hendak dicapai

Output : hasil yang dicapai

- Kinerja suatu entitas dikatakan efektif apabila *output* lebih besar daripada *outcome*, artinya bahwa hasil yang dicapai bisa melebihi dari tujuan atau target yang hendak dicapai.

I.7. Sistematika Penulisan

Pembahasan penelitian ini dibagi dalam lima bab, yang akan diuraikan sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Membahas mengenai : latar belakang masalah, rumusan masalah, batasan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II : PENGUKURAN KINERJA MENGGUNAKAN *VALUE FOR MONEY*

Membahas mengenai teori-teori dan konsep *value for money* yang berkaitan dengan evaluasi kinerja pada organisasi sektor publik.

BAB III : GAMBARAN UMUM SUB DINAS PEKERJAAN UMUM PERHUBUNGAN DAN KEBERSIHAN KABUPATEN BOYOLALI

Membahas mengenai keberadaan Sub Dinas Pekerjaan Umum Perhubungan dan Kebersihan Kabupaten Boyolali, yaitu : struktur organisasi, visi, misi, sasaran, tujuan, kebijakan, dan strategi serta program dan kegiatan Sub Dinas Bina Marga dari Dinas Pekerjaan Umum Perhubungan dan Kebersihan Kabupaten Boyolali.

BAB IV : HASIL PENELITIAN

Membahas mengenai kinerja yang telah dilakukan oleh Sub Dinas Bina Marga Dinas Pekerjaan Umum Perhubungan dan Kebersihan Kabupaten Boyolali periode 2005.

BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN

Membahas mengenai kesimpulan dari hasil analisis data serta saran-saran yang diperlukan.

