

# ANALISIS PENERAPAN KONSEP *VALUE FOR MONEY* PADA PEMERINTAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

*Tri Siwi Nugrahani*<sup>1</sup>

## Abstract

*This study investigates whether the concept of Value for Money (VFM) can be used to measure financial performance of Daerah Istimewa Yogyakarta Province. This study used financial reports from D.I. Yogyakarta Province in four years between 2001 – 2004. This study predicts whether the financial performances of D.I. Yogyakarta Province are economic, efficient, effective, and has raisen from year to year. The results show that the financial performance of D.I. Yogyakarta Province are economic and efficient enough, but does not effective.*

**Keywords:** *Value for Money (VFM), economic, efficient, and effective.*

## Latar Belakang Masalah

Pemberian otonomi dan desentralisasi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada Kabupaten/Kota akan membawa konsekuensi perubahan pada pola dan sistem pengawasan yang mendasar dengan diberinya keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Diberlakukannya UU No.22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999, memberi arti penting bagi proses reformasi lembaga sektor publik di Indonesia. Kedua UU tersebut memberi dasar bagi serangkaian reformasi kelembagaan dalam rangka menciptakan *good governance*, yaitu pemerintahan yang bersih, ekonomis, efektif, transparan, responsif, dan akuntabel.

Peraturan Pemerintah No. 108/2000 tentang pertanggungjawaban Kepala Daerah menyarankan agar setiap akhir tahun anggaran, Kepala Daerah menyampaikan laporan pertanggungjawaban yang terdiri dari Laporan Perhitungan APBD, Norma Perhitungan APBD, Laporan Arus Kas, dan Neraca Daerah yang dilengkapi dengan penilaian kinerja. Berkaitan dengan hal tersebut, maka pada pasal 31 ayat 2 UU No. 17 Tahun 2003 juga mengamanatkan bahwa Laporan Realisasi Anggaran selain menyajikan realisasi pendapatan dan belanja juga menjelaskan prestasi kerja satuan kerja perangkat daerah.

---

<sup>1</sup> Dosen tetap FE Universitas PGRI Yogyakarta

Dengan adanya reformasi, kewenangan daerah khususnya Kabupaten/Kota menjadi sangat luas. Daerah tidak harus menunggu segala sesuatunya dari Pusat, melainkan bisa melakukan improvisasi sesuai kebutuhan dan aspirasi lokal. Hanya saja kewenangan daerah yang luas ini telah menimbulkan masalah baru seperti munculnya fanatisme kedaerahan. Bupati/Walikota seakan berubah menjadi “raja-raja kecil” dan otonom, yang bertendensi pada eksploitasi sumber untuk meningkatkan kontribusi PAD pada APBD. Sebagai kebijakan yang sifatnya reformatif, seharusnya bisa dilihat bagaimana kebijakan melalui perubahan kelembagaan ini dapat meningkatkan produktivitas faktor total (*total factor productivity*), yang merupakan hakekat reformasi dari perspektif ekonomi (Hamid, 2004).

Menurut studi Feriyanto (2001), terkait dengan langkah sosialisasi tentang otonomi daerah yang dilakukan anggota DPRD baik di Propinsi maupun Kabupaten/Kota, menunjukkan sebagian besar masyarakat (51%) merasa DPRD sudah melakukan sosialisasi tentang otonomi daerah. Masyarakat Propinsi DIY memiliki kepercayaan cukup besar terhadap Pemda dalam melaksanakan otonomi daerah, namun sebesar 40% masyarakat yang mengerti tentang kinerja Pemda. Hal ini merupakan cambuk bagi Pemda untuk meningkatkan kinerjanya, supaya masyarakat menjadi benar-benar paham dengan otonomi daerah.

Adapun pengukuran kinerja instansi pemerintah merupakan alat manajemen untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas dalam rangka menilai keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan (program) sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya dalam rangka mewujudkan visi dan misi instansi pemerintah. Pengukuran kinerja merupakan suatu evaluasi terhadap instansi pemerintah mengenai kegiatan atau program yang telah dilaksanakan berdasarkan tolok ukur yang telah dibuat (standar minimum pelayanan publik) atau berdasarkan basis regular dan pelayanan publik dalam rangka meningkatkan akuntabilitas publik. Ulum dan Murtin (2004) menguji pengukuran kinerja instansi pemerintah pada UPTD (Unit Pelaksana Teknis Dasar) di Kabupaten Sleman, dengan menggunakan konsep *Value for Money*, yang berdasarkan analisis varian. Hasil studi mereka menunjukkan bahwa kinerja pasar di Kabupaten Sleman cukup ekonomis, efisien, dan efektif.

Menurut Mardiasmo (2000), penerapan konsep *Value for Money* (VFM) penting bagi pemerintah sebagai pelayan masyarakat, karena implementasi konsep tersebut akan memberi manfaat untuk menilai: 1) efektivitas pelayanan publik, 2) mutu pelayanan publik, 3) alokasi belanja yang lebih berorientasi pada kepentingan publik, dan 4) meningkatkan *public cost awareness* sebagai akar pelaksanaan pertanggungjawaban publik. Untuk mendukung dilakukannya pengelolaan dana masyarakat yang mendasarkan konsep VFM, maka diperlukan sistem pengelolaan keuangan daerah dan

anggaran daerah yang berorientasi pada kinerja (*performance budget*). Anggaran kinerja tersebut adalah untuk mendukung terciptanya akuntabilitas publik pemerintah daerah dalam rangka otonomi dan desentralisasi. Ia menyarankan bahwa sistem anggaran daerah sebaiknya mempunyai karakteristik sebagai berikut:

1. Anggaran daerah harus bertumpu pada kepentingan publik.
2. Anggaran daerah harus dikelola dengan hasil yang baik dan biaya rendah (*work better and cost less*).
3. Anggaran daerah harus mampu memberikan transparansi dan akuntabilitas secara rasional untuk keseluruhan siklus anggaran.
4. Anggaran daerah harus dikelola dengan pendekatan kinerja (*performance oriented*) untuk seluruh jenis pengeluaran maupun pendapatan.
5. Anggaran daerah harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja di setiap organisasi yang terkait.
6. Anggaran daerah harus dapat memberikan keleluasaan bagi para pelaksananya untuk memaksimalkan pengelolaan dananya dengan memperhatikan prinsip VFM.

Pemerintahan daerah seperti Kodya Yogyakarta, Pemda Bantul, Sleman, Kulon Progo, dan Gunung Kidul merupakan suatu pemerintahan yang bernaung dibawah Propinsi DI Yogyakarta. Oleh karena itu diperlukan penilaian kinerja pada pemerintahan daerah otonom Propinsi DIY. Salah satu penilaian kinerja dapat digunakan dengan dasar konsep VFM (*Value for Money*). Penilaian VFM ini merupakan penilaian kinerja finansial.

Selain penilaian finansial, terdapat penilaian kinerja yang bersifat non finansial, yaitu penilaian pada kualitas pelayanan dengan memperhatikan kualitas yang konsisten, yakni memenuhi ekspektasi pelanggan sasaran (Ellitan, 2001). Ada 2 (dua) faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan, yaitu pelayanan yang diharapkan dan pelayanan yang dirasakan (Parasuraman, et al. 1994 dalam Ellitan, 2001). Apabila pelayanan yang diterima atau dirasakan sesuai dengan yang diharapkan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan baik dan memuaskan. Kualitas yang baik harus dimulai dari kebutuhan pelanggan dan berakhir pada persepsi pelanggan (Kotler, 1994). Citra kualitas yang baik tidak berdasarkan persepsi penyedia rasa, melainkan berdasarkan persepsi pelanggan yang merupakan penilaian menyeluruh atas keunggulan suatu pelayanan.

Kinerja sektor publik bersifat multidimensional sehingga tidak ada indikator tunggal untuk menunjukkan kinerja secara komprehensif. Berbeda dengan sektor swasta, karena sifat *output* yang dihasilkan sektor publik lebih banyak bersifat *intangibile output*, maka ukuran finansial saja tidak cukup untuk mengukur kinerja sektor publik. Oleh karena itu perlu dikembangkan ukuran kinerja *non-finansial*. Penilaian kinerja sektor

publik dapat dilakukan secara obyektif dan ideal, misalnya berkaitan dengan efisiensi biaya dan kualitas pelayanan yang sesuai dengan tujuan (*fitness for purposes*), dan konsisten dengan kepuasan publik (*public satisfaction*) yang ditunjukkan dengan rendahnya *complain* dari masyarakat.

Masyarakat menghendaki ada pertanggungjawaban mengenai pelaksanaan kinerja sektor publik, termasuk kinerja Pemda DIY. Menurut Mardiasmo (2000), penerapan penilaian kinerja sektor publik dapat dilakukan dengan menerapkan konsep *Value for Money* (VFM) yang merupakan ekspresi pelaksanaan kinerja sektor publik berdasarkan tiga elemen yaitu: ekonomi, efisiensi dan efektivitas. Adapun pengertian masing-masing elemen yaitu:

1. Ekonomi: pemerolehan input dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada harga yang termurah. Ekonomi merupakan perbandingan *input* dengan *input value*.
2. Efisiensi: tercapainya *output* yang maksimum dengan *input* tertentu. Efisiensi merupakan perbandingan *output* dengan *input* yang dikaitkan dengan standar kinerja yang telah ditetapkan.
3. Efektivitas: tingkat pencapaian hasil program dengan target yang ditetapkan, secara sederhana efektivitas merupakan perbandingan *outcome* dengan *output* (*target result*).

Secara garis besar penerapan penilaian kinerja dengan konsep *Value for Money* dibagi menjadi dua indikator kinerja, yaitu: 1) Indikator alokasi biaya (meliputi elemen ekonomi dan efisiensi), dan 2) Indikator kualitas pelayanan (elemen efektivitas). Kedua indikator kinerja tersebut seharusnya dapat dimanfaatkan oleh pihak internal Pemda DIY maupun eksternal (masyarakat). Pihak internal, dalam hal ini Pemda DIY dapat menggunakan indikator alokasi biaya sebagai upaya dalam rangka meningkatkan kuantitas dan kualitas pelayanan serta efisiensi biaya yang menunjukkan perhatian untuk dilakukan perbaikan. Pihak eksternal, dalam hal ini masyarakat dapat menggunakan indikator kinerja efektivitas sebagai kontrol dan sekaligus sebagai informasi dalam rangka mengukur tingkat akuntabilitas publik.

Menurut Halim (2004), dalam menilai kinerja keuangan daerah dapat menggunakan beberapa rasio antara lain: rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektivitas dan efisiensi PAD, rasio aktivitas, *debt service coverage ratio*, dan rasio pertumbuhan.

Studi ini bermaksud menyederhanakan penilaian kinerja sektor publik (dalam hal ini Pemda DIY) dengan menggunakan konsep *Value for Money* yang difokuskan pada ekonomis, efisien, dan efektivitas. Dalam perhitungan penerapan konsep VFM, menggunakan cara yang lebih disederhanakan antara perhitungan menurut Mardiasmo

(2000), dengan Halim (2004). Peneliti membatasi pada penerapan konsep VFM ini dengan menggunakan perhitungan efisiensi dan efektivitas berdasarkan perhitungan Halim (2004) dengan alasan perhitungan tersebut lebih sederhana dan lebih mudah diterapkan. Sehubungan dengan masalah di atas, maka masalah pokok dalam penelitian ini dan dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah penilaian kinerja finansial Pemda DIY dengan menggunakan konsep *Value for Money* cukup ekonomis, efisien, dan efektif?
2. Apakah kinerja finansial Pemda DIY mengalami peningkatan dari tahun ke tahun?

Penelitian ini selanjutnya diorganisasikan sebagai berikut. Bagian pertama, menguraikan latar belakang masalah. Bagian kedua membahas kerangka teori dan pengembangan hipotesis. Bagian ketiga membahas metoda penelitian. Bagian keempat menguraikan analisis data dan pengujian hipotesis. Bagian kelima, berisi kesimpulan dan keterbatasan.

### **Kerangka Teori dan Pengembangan Hipotesis**

Sesuai dengan anjuran Pemerintah dalam UU No. 22 dan No. 25 Tahun 1999 memberi arti penting bagi proses reformasi lembaga sektor publik di Indonesia. Kedua UU tersebut memberi dasar bagi serangkaian reformasi kelembagaan dalam rangka menciptakan *good governance*, yaitu pemerintahan yang bersih, ekonomis, efektif, transparan, responsif, dan akuntabel. Dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik (*public service*) secara ekonomis, efisien dan efektif adalah dengan memberikan otonomi dan desentralisasi pertanggungjawaban Pemda DIY.

Sebagai konsekuensi logis dari desentralisasi tersebut adalah adanya pelimpahan wewenang dan tanggung jawab dalam menggunakan dana, baik yang berasal dari pemerintah pusat maupun dari pemerintah daerah sendiri. Namun, harus diperhatikan bahwa pelimpahan wewenang dan tanggung jawab dalam menggunakan dana tersebut harus diikuti dengan mempertanggungjawabkan dana sesuai dengan prioritas dan aspirasi masyarakat daerah.

Agar pengelolaan dana masyarakat yang sangat besar tersebut dilaksanakan secara transparan, maka diperlukan penilaian kinerja Pemda DIY dengan menerapkan konsep *Value for Money* untuk menjamin dikelolanya uang rakyat secara ekonomis, efisien, efektif, transparan, akuntabel, dan berorientasi pada kepentingan publik. Akuntabilitas bukan sekedar kemampuan menunjukkan bagaimana uang publik dibelanjakan, akan tetapi meliputi kemampuan menunjukkan bahwa uang publik tersebut telah dibelanjakan secara ekonomis, efisien, dan efektif.

Menurut Ulum dan Murtin (2004), penelitian pengukuran kinerja sektor publik dengan berdasarkan konsep VFM perlu ditindak lanjuti untuk meningkatkan akuntabilitas publik. Mereka meneliti dengan menggunakan sampel retribusi dari beberapa pasar yang berada di Kabupaten Sleman (Unit Pelaksana Teknis Dasar) dengan berdasarkan konsep *Value for Money*. Hasil studi mereka menunjukkan bahwa kinerja UPTD dengan konsep VFM cukup ekonomis, efisien, dan efektif.

Berdasarkan rekomendasi studi Ulum dan Murtin (2004) tersebut, menimbulkan minat peneliti untuk menguji lebih lanjut kebermanfaatan konsep VFM dengan menekankan pada tingkat ekonomi, efisiensi, dan efektivitas kinerja sektor publik yang difokuskan pada Pemda DIY.

Pergantian pemerintahan orde baru ke orde reformasi menuntut perubahan radikal dalam tata pemerintahan (*good governance*) dalam skala nasional maupun daerah. Salah satu dampak perubahan ini adalah munculnya tuntutan pelaksanaan desentralisasi dalam wujud otonomi daerah yang memberikan kewenangan yang lebih luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional. Pemberian kewenangan ini telah diwujudkan dengan pengaturan pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional dan perimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai dengan prinsip demokrasi dan peran serta masyarakat.

Kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangannya sendiri dituangkan dalam bentuk APBD yang secara langsung maupun tidak langsung mencerminkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan sosial masyarakat. Pemda DIY merupakan salah satu instansi pemerintah yang diberikan kewenangan dalam mengelola keuangannya.

Tujuan otonomi daerah menurut Halim (2004), dibedakan dari dua sisi kepentingan, yaitu kepentingan pemerintah pusat dan kepentingan pemerintah daerah. Tujuan utamanya pemerintah pusat adalah kepentingan politik, pelatihan kepemimpinan, menciptakan stabilitas politik, dan mewujudkan demokrasi sistem pemerintahan di daerah. Dilihat dari pemerintah daerah, otonomi daerah mempunyai tiga tujuan, yaitu:

1. Untuk mewujudkan *political equality*, artinya melalui otonomi daerah diharapkan akan lebih membuka kesempatan bagi masyarakat luas untuk berpartisipasi dalam aktivitas politik di tingkat lokal.
2. Untuk mewujudkan *local accountability*, artinya dengan otonomi akan meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak masyarakat.

3. Untuk mewujudkan *local responsiveness*, artinya dengan otonomi daerah diharapkan akan mempermudahantisipasi terhadap berbagai masalah yang muncul dan sekaligus meningkatkan akselerasi pembangunan sosial dan ekonomi daerah.

Sebagai konsekuensi dari kewenangan otonomi yang luas, Pemda D.I. Yogyakarta mempunyai kewajiban untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat secara demokratis, adil, merata, dan berkesinambungan. Untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah, salah satunya bisa diukur melalui kinerja keuangan sektor daerah dengan menggunakan konsep *Value for Money* (VFM).

Penggunaan analisis kinerja berdasarkan konsep VFM belum banyak dilakukan, sehingga secara teori belum ada kesepakatan secara bulat mengenai konsep ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. Meski demikian, dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang transparan, jujur, demokratis, efektif, efisien, dan akuntabel, maka penilaian kinerja dengan konsep VFM terhadap Pemda DIY tetap perlu dilaksanakan.

Menurut Ulum dan Murtin, (2004), dalam Pasal 31 ayat 2 UU No. 17 Tahun 2003 mengamanatkan satuan kerja perangkat daerah perlu membuat Laporan Realisasi Anggaran guna menilai prestasi kinerja. Begitu pula dalam Peraturan Pemerintah No. 108 Tahun 2000 yang berisi perlunya prestasi kinerja kepala daerah, yaitu dengan meminta pertanggungjawaban kepala daerah di setiap akhir tahun anggaran untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban yang terdiri dari Laporan Perhitungan APBD, Norma Perhitungan APBD, Laporan Arus Kas, dan Neraca Daerah yang dilengkapi dengan penilaian kinerja. Berkaitan dengan hal tersebut, maka penilaian kinerja sektor daerah dapat digunakan dengan konsep *Value for Money*, yang berdasarkan analisis varian.

Menurut Mardiasmo dan Jaya (1999), pemberian otonomi yang luas dan desentralisasi pada pemerintah daerah (Kabupaten dan Kota), memberi jalan bagi pemerintah daerah untuk melakukan pembaharuan dalam sistem pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Widodo (dalam Halim, 2004) menguji kinerja keuangan pemerintah daerah berdasarkan analisis rasio keuangan, menganalisis rasio keuangan pada APBD Kabupaten Boyolali Jawa Tengah periode tahun anggaran 1997-2000. Hasil studinya mengatakan bahwa kemandirian Pemda Kabupaten Boyolali dalam memenuhi kebutuhan dana untuk penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat masih relatif rendah dan cenderung turun bahkan sampai 8,76%; kemudian sebagian besar pendapatan Kabupaten Boyolali masih diprioritaskan untuk mencukupi belanja rutin, dan memiliki potensi untuk melakukan pinjaman dalam mencukupi kebutuhan belanja.

Studi lain yang berkaitan dengan kinerja Pemda dilakukan oleh Yuliati (dalam Halim, 2004) yang meneliti tentang kemampuan daerah dalam menghadapi otonomi daerah di Kabupaten Malang, dan studi Armayani (dalam Halim, 2004) yang menguji kinerja Pemda di Kabupaten Wajo Sulawesi Selatan. Hasil penelitian mereka menunjukkan bahwa tingkat ketergantungan Pemda terhadap pemerintah pusat masih sangat tinggi, bahkan dalam membiayai belanja rutinnya.

Hastuti dan Munartono (2005) menguji kinerja keuangan pemerintah daerah Kota Semarang yang dihitung dengan menggunakan rasio keuangan terhadap APBD dan realisasi APBD sebelum dan setelah otonomi daerah. Hasil studi mereka menunjukkan sebagian besar kinerja Pemda Semarang antara sebelum dan setelah otonomi daerah tidak berbeda, dan hanya pada rasio efektivitas dan DSCR yang signifikan.

Terdapat berbagai cara dalam menilai kinerja finansial sektor publik, misalnya *Balanced Score Card*, FEE (*The Federation des Expects Compatables Eurepees*), dan *Value for Money* (Ulum dan Murtin, 2004). Halim (2004) mengemukakan penilaian kinerja berdasarkan berbagai rasio keuangan, diantaranya Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, Rasio Efektivitas dan Efisiensi Pendapatan Asli Daerah, Rasio Keserasian, *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR), dan Rasio Pertumbuhan.

Studi ini mencoba mendasarkan konsep penilaian kinerja finansial berdasarkan *Value for Money* yang terdiri dari ekonomi, efisiensi, dan efektivitas, serta dengan menggunakan rumus yang lebih mudah untuk diterapkan. Apabila dicermati lebih jauh, ternyata penilaian kinerja berdasarkan *Value for Money* hampir sama dengan Model FEE, karena keduanya sama-sama berdasarkan ekonomi, efisiensi, dan efektivitas.

Berdasarkan kajian teori dan beberapa hasil penelitian diatas yang berkaitan dengan ekonomi, efisiensi dan efektivitas, maka pengajuan hipotesis sebagai berikut:

- H1: Kinerja Finansial Pemerintah Daerah DIY cukup ekonomis
- H2: Kinerja Finansial Pemerintah Daerah DIY cukup efisien
- H3: Kinerja Finansial Pemerintah Daerah DIY cukup efektif

## **Metoda Penelitian**

### **Pengumpulan Data dan Pemilihan Sampel**

Pengumpulan data penelitian menggunakan sekunder yang diperoleh dari Biro Pusat Statistik Pemda DIY berupa data tentang APBD dan realisasi APBD periode 2002-2004, sedangkan sampel yang digunakan dalam penelitian ini adalah APBD dan realisasi APBD Pemda DIY perioda 4 (empat) tahun.



### Definisi Operasional dan Pengukuran Variabel

Ekonomi berkaitan dengan pemerolehan input dengan kualitas tertentu dengan harga terendah. Pengukuran ekonomi melalui rasio antara masukan aktual dengan yang direncanakan (Lapsey dalam Ulum dan Murtin, 2004). Kinerja pemerintah daerah akan dikatakan ekonomis bila rasionya diatas 100%, atau jumlah realisasi penerimaan melebihi jumlah anggaran yang ditetapkan.

$$\text{Rasio Ekonomi} = \frac{\text{Realisasi Penerimaan Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Anggaran Penerimaan Pendapatan Asli Daerah}}$$

Efisiensi adalah pencapaian output yang maksimum dengan input tertentu. Efisiensi dapat menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima. Kinerja pemerintah daerah akan dikatakan efisien bila rasionya kurang dari 1 atau dibawah 100%, semakin kecil rasio efisiensi berarti rasio kinerja akan semakin baik.

$$\text{Rasio Efisiensi} = \frac{\text{Biaya yang dikeluarkan untuk memungut PAD}}{\text{Realisasi Penerimaan PAD}}$$

Efektif adalah tingkat pencapaian hasil program dengan target yang ditetapkan. Rasio efektivitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan pendapatan asli daerah yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah. Dikatakan efektif jika rasio yang dicapai sama dengan 1 atau 100%, namun demikian semakin tinggi rasio efektivitas maka semakin baik.

$$\text{Rasio Efektivitas} = \frac{\text{Realisasi Penerimaan Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Target Penerimaan PAD Berdasar Potensi Riil}}$$

### Metoda Analisis Data dan Pengujian Hipotesis

#### Metoda Analisis

Pada dasarnya metoda analisis penelitian ini digunakan metoda analisis kualitatif dan kuantitatif. Setelah data terkumpul, selanjutnya data yang bersifat kuantitatif yang berwujud angka-angka hasil perhitungan atau pengukuran dapat diproses dengan beberapa cara yaitu: diklasifikasikan dan dianalisis.

### Gambaran Obyek Penelitian

Berdasarkan Tabel 1 mengenai Penerimaan Daerah Otonom Propinsi DIY menunjukkan bahwa penerimaan terdiri dari Penerimaan Daerah, serta Urusan Kas dan Perhitungan. Dalam Penerimaan Daerah terdiri dari Sisa Lebih Tahun lalu, Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan Penerimaan Pembangunan. Secara *absolute* terlihat penerimaan daerah dari tahun 2001 ke 2004 terus meningkat. Demikian pula jika dilihat dari Pendapatan Asli Daerah yang terus bertambah. Hal ini menunjukkan kinerja keuangan Propinsi DIY cukup baik.

**Tabel 1**  
**Penerimaan Daerah Otonom Propinsi DIY**  
**Tahun Anggaran 2001-2004 (Dalam Ribuan Rp)**

Rincian	2001	2002	2003	2004
<b>A. Penerimaan Daerah</b>	<b>433,827,275.00</b>	<b>452,184,422.00</b>	<b>497,215,369.00</b>	<b>581,888,751.00</b>
1. Sisa Lebih Tahun Lalu	47,510,550.00	40,620,551.00	46,665,550.00	
<b>2. Bagian Pendapatan Asli Daerah (PAD)</b>	<b>142,284,892.00</b>	<b>169,489,772.00</b>	<b>208,475,720.00</b>	<b>290,099,681.00</b>
a. Pajak	123,516,267.00	151,400,413.00	181,334,683.00	256,636,192.00
b. Retribusi Daerah	3,964,474.00	4,094,953.00	7,965,877.00	9,920,690.00
c. Laba BUMD	4,385,831.00	7,577,808.00	8,168,984.00	13,245,721.00
d. Penerimaan dari Dinas-dinas				
e. Penerimaan Lainnya	10,418,320.00	6,461,598.00	11,006,176.00	10,297,078.00
<b>3. Bagian Dana Perimbangan</b>	<b>244,031,833.00</b>	<b>234,634,099.00</b>	<b>234,634,099.00</b>	<b>276,844,070.00</b>
a. Bagi Hasil Pajak	21,091,033.00	20,154,099.00	20,154,099.00	28,795,070.00
b. Bagi Bukan Hasil Pajak	1,151,071.00			
c. Dana Alokasi Umum (DAU)	110,234,799.00	214,480,000.00	214,480,000.00	248,049,000.00
d. Dana Alokasi Khusus (DAK)	111,554,930.00			
e. Penerimaan Lainnya yang sah				<b>14,945,000.00</b>
<b>4. Bagian Penerimaan Pembangunan</b>		<b>7,440,000.00</b>	<b>7,440,000.00</b>	
a. Dari Pemerintah Pusat/Pemda Kab/Kota		7,440,000.00	7,440,000.00	
b. Pinjaman Pemerintah Daerah				
c. Pinjaman Untuk BUMD				
e. Penerimaan Lainnya				
<b>B. Urusan Kas dan Perhitungan</b>	<b>22,947,361.00</b>	<b>29,459,143.00</b>	<b>27,271,986.00</b>	
<b>Jumlah</b>	<b>456,774,636.00</b>	<b>481,643,565.00</b>	<b>524,487,355.00</b>	<b>581,888,751.00</b>

(Sumber: BPS APBD DIY Tahun 2001-2004)

Berdasarkan Tabel 2 mengenai Pengeluaran Daerah Otonom Propinsi DIY menunjukkan bahwa pengeluaran terdiri dari pengeluaran Rutin, Pengeluaran Pembangunan dan Urusan Kas dan Perhitungan. Dalam Pengeluaran Rutin terbagi menjadi Belanja Pegawai, Barang, Pemeliharaan, Perjalanan Dinas, dan lain-lain. Pengeluaran Pembangunan terdiri dari Bidang Ekonomi, Sosial, Umum, Subsidi Pembangunan dan Belanja Pembangunan lain. Pada Urusan Kas dan Pembangunan terbagi menjadi urusan rutin dan urusan pembangunan.

**Tabel 2**  
**Pengeluaran Daerah Otonom Propinsi DIY**  
**Tahun Anggaran 2001-2004 (Dalam Ribuan Rp)**

Rincian	2001	2002	2003	2004
<b>A. Pengeluaran Rutin</b>	<b>274,975,337.00</b>	<b>359,325,447.00</b>	<b>437,747,116.00</b>	<b>127,364,651.00</b>
1. Belanja Pegawai	161,381,145.00	244,342,304.00	270,090,183.00	90,248,307.00
2. Belanja Barang	22,351,479.00	27,872,156.00	46,998,625.00	14,541,797.00
3. Biaya Pemeliharaan	3,900,172.00	9,316,531.00	20,199,497.00	22,574,547.00
4. Belanja Perjalanan Dinas	1,924,755.00	6,683,590.00	9,998,669.00	
5. Belanja Lain-lain				
6. Anggaran Pinjaman/Hutang/Bunga	218,778.00	209,653.00	200,528.00	
7. Ganjaran Subsidi dan Sumbangan kpd Daerah Bawahan	35,708,313.00	55,062,558.00	65,017,338.00	
8. Pensiun/Bantuan				
9. Pengeluaran Lain-lain	48,983,264.00			
10. Pengeluaran Tak Terduga	507,431.00	5,475,300.00	10,180,336.00	
<b>B. Pengeluaran Pembangunan</b>	<b>54,310,863.00</b>	<b>60,589,289.00</b>	<b>59,468,252.00</b>	<b>543,347,389.00</b>
1. Bidang Ekonomi	19,758,090.00	23,978,309.00	24,174,076.00	70,455,183.00
2. Bidang Sosial	9,350,387.00	10,728,756.00	19,248,832.00	
3. Bidang Umum	2,477,922.00	25,446,724.00	13,747,076.00	212,769,586.00
4. Subsidi Pembangunan kpd Daerah Bawahan	431,464.00	435,500.00	2,298,268.00	158,899,388.00
5. Pembayaran Kembali Pinjaman				
6. Belanja Pembangunan Lain-lain				15,000,000.00
<b>C. Urusan Kas dan Perhitungan (UKP)</b>	<b>22,890,346.00</b>	<b>25,827,170.00</b>	<b>27,271,987.00</b>	<b>86,023,232.00</b>
1. UKP Rutin	22,890,346.00	25,827,170.00	27,271,987.00	
2. UKP Pembangunan				
<b>Jumlah</b>	<b>352,176,546.00</b>	<b>445,741,906.00</b>	<b>524,487,355.00</b>	<b>670,712,040.00</b>

(Sumber: BPS APBD DIY Tahun 2001-2004)

Berdasarkan Tabel 3 terlihat bahwa pengeluaran rutin tahun 2004 mengalami penurunan, tetapi pada pengeluaran pembangunan sangat melonjak kenaikannya yaitu 813,67% dari tahun anggaran sebelumnya 2003. Berdasarkan data yang diperoleh dari BPS mengenai Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Propinsi DIY, menunjukkan format yang berbeda antara Laporan Pengeluaran tahun 2004, dengan tahun-tahun sebelumnya. Mulai tahun 2004, format mengenai Laporan pengeluaran daerah terbagi menjadi Aparatur Daerah, dan Pelayanan Publik. Adapun Format Laporan Pengeluaran Propinsi DIY Tahun 2004 sebagai berikut:

**Tabel 3**  
**Perbandingan Format Laporan Pengeluaran Pemda DIY**  
**Tahun Anggaran 2004 (Dalam Ribuan Rp)**

Rincian	Nilai	Rincian	Nilai
<b>A. Pengeluaran Rutin</b>	<b>127,364,651.00</b>	<b>A. Aparatur Daerah</b>	<b>127,364,651.00</b>
1. Belanja Pegawai	90,248,307.00	1. Belanja Administrasi Umum	90,248,307.00
2. Belanja Barang	14,541,797.00	2. Belanja Operasi dan Pemeliharaan	22,574,547.00
3. Biaya Pemeliharaan	22,574,547.00	3. Belanja Modal	14,541,797.00
4. Belanja Perjalanan Dinas			
5. Belanja Lain-lain			
6. Anggaran Pinjaman/Hutang/Bunga			
7. Ganjaran Subsidi dan Sumbangan kpd Daerah Bawahan			
8. Pensiun/Bantuan			
9. Pengeluaran Lain-lain			
10. Pengeluaran Tak Terduga			
<b>B. Pengeluaran Pembangunan</b>	<b>543,347,389.00</b>	<b>B. Pelayanan Publik</b>	<b>543,347,389.00</b>
1. Bidang Ekonomi	70,455,183.00	1. Belanja Administrasi Umum	212,769,586.00
2. Bidang Sosial		2. Belanja Operasi dan Pemeliharaan	70,455,183.00
3. Bidang Umum	212,769,586.00	3. Belanja Modal	
4. Subsidi Pembangunan kpd Daerah Bawahan	158,899,388.00	4. Belanja Bagi Hasil & Bantuan Keuangan	158,899,388.00
5. Pembayaran Kembali Pinjaman		5. Biaya Tidak terduga	15,000,000.00
6. Belanja Pembangunan Lain-lain	15,000,000.00		
<b>C. Urusan Kas dan Perhitungan (UKP)</b>	<b>86,023,232.00</b>		
1. UKP Rutin			
2. UKP Pembangunan			
<b>Jumlah</b>	<b>670,712,040.00</b>	<b>Jumlah</b>	<b>670,712,040.00</b>

(Sumber: BPS APBD DIY Tahun 2001-2004)

**Analisis Konsep *Value for Money***

Sebelum melakukan analisis konsep *Value for Money*, terlebih dahulu menghitung berapa besar jumlah Realisasi, Anggaran, Biaya, dan Target Penerimaan Asli Daerah yang dapat dilihat pada Tabel 4. Berdasarkan Tabel 4, ditunjukkan realisasi penerimaan Pendapatan Asli Daerah dari tahun 2001 hingga 2004 secara *absolute* terus meningkat dari tahun ke tahun, demikian pula dengan Anggaran Penerimaan, Biaya untuk PAD, dan target Potensi PAD.

**Tabel 4**  
**Perhitungan Realisasi, Anggaran, Biaya, dan Target PAD**  
**Tahun Anggaran 2001 - 2004 (Dalam Ribuan Rp)**

Keterangan	2001	2002	2003	2004
Realisasi Penerimaan PAD	142,284,892.00	169,489,772.00	208,475,720.00	290,099,681.00
Anggaran Penerimaan PAD	102,982,101.00	162,589,759.00	179,759,001.00	248,714,437.00
Biaya untuk PAD	110,234,799.00	214,480,000.00	214,480,000.00	248,049,000.00
Target PAD Potensiil	127,480,741.00	155,450,366.00	189,300,560.00	266,556,888.00

(Sumber: data diolah)

**Tabel 5**  
**Analisis Kinerja Finansial Propinsi DIY**  
**Berdasar Rasio Ekonomis, Efisiensi, dan Efektivitas**  
**Tahun Anggaran 2001-2004**

Keterangan	2001	2002	2003	2004
Rasio Ekonomi = Realisasi Pen PAD/Angg. Pen PAD	1.381646816	1.042438177	1.159751216	1.166396629
Rasio Efisiensi = Biaya utk PAD/Realisasi Pen PAD	0.774747041	1.265445091	1.02880086	0.855047476
Rasio Efektivitas = Realisasi Pen PAD/target Pen PAD	1.11612853	1.090314397	1.101294788	1.088321833

(Sumber: data diolah)

Tabel 5 menampilkan analisis kinerja keuangan Propinsi DIY dengan berdasarkan konsep VFM yang terdiri dari ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. Hasil uji VFM menunjukkan bahwa dari tahun 2001-2005 kinerja Propinsi DIY cukup ekonomis, efisien, dan efektif. Rasio Ekonomi tahun 2004 mencapai 116%, hal ini berarti realisasi penerimaan PAD Propinsi DIY cukup ekonomis, karena jumlah realisasi penerimaan lebih besar dari jumlah anggaran.

Ditinjau dari pencapaian efisiensi, maka pada tahun 2004 kinerja finansial Propinsi DIY efisien, karena pencapaian rasio kurang dari 100% atau sebesar 85%. Angka ini menunjukkan besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh PAD cukup efisien, dan kinerja Propinsi DIY cukup baik. Apabila dilihat berdasarkan efektivitas, maka kinerja keuangan Propinsi DIY kurang baik, karena pencapaian efektivitas melebihi 100%, yaitu 108% pada tahun 2004. Hal ini menunjukkan pemerintah daerah Propinsi DIY dalam menentukan target penerimaan potensi riil PAD masih kurang, karena jumlah realisasi penerimaan PAD lebih besar dibanding target yang ditentukan.

Dari hasil pengujian hipotesis yang ditampilkan pada Tabel 5 menunjukkan bahwa kinerja keuangan Propinsi DIY cukup ekonomi, dan efisien, namun tidak efektif. Sehingga hipotesis 1 dan 2 didukung, tetapi hipotesis 3 tidak didukung.

**Tabel 6**  
**Perkembangan Kinerja Finansial Propinsi DIY**  
**dari Tahun 2001 - 2004**

Kinerja Finansial	Rata-rata	Thn dasar 2001	Naik/Turun*		
			2002	2003	2004
Rata-rata Ekonomi	1.18755821	0	(0,12)*	0,28*	0,19
Rata-rata Efisiensi	0.981010117	0	0,48	(0,26)*	(0,19)*
Rata-rata Efektivitas	1.099014887	0	0,07	0,11	0,09

(Sumber: data diolah)

Berdasarkan Tabel 6 dengan melihat perkembangan kinerja yang dihitung dari kinerja tahun yang bersangkutan dikurangi dengan tahun sebelumnya (t-t-1) dan dibagi dengan rata-rata menunjukkan bahwa tingkat perkembangan kinerja finansial propinsi DIY tidak sepenuhnya baik, karena dari tahun ke tahun tidak seluruhnya mengalami peningkatan kinerja. Apabila dilihat dari rasio ekonomis menunjukkan bahwa tahun 2002 turun sebesar 12%, tahun 2003 turun lagi sebesar 28%, namun pada tahun 2004

meningkat sebesar 19%. Efisiensi finansial propinsi DIY menunjukkan kinerja yang kurang baik, karena tahun 2003 turun 26%, dan di tahun 2004 turun lagi sebesar 19%. Berdasarkan perkembangan efektivitas, maka kinerja Pemda Propinsi DIY cukup baik, karena dari tahun ke tahun mengalami peningkatan yaitu 11% pada tahun 2003, dan 9% pada tahun 2004.

## **Penutup**

### **Kesimpulan**

Penelitian ini bertujuan untuk menguji apakah penerapan konsep *Value for Money* yang berdasarkan ekonomi, efisien, dan efektif dapat digunakan untuk menilai kinerja finansial Pemda D.I. Yogyakarta. Penelitian ini menggunakan sampel Pemda D.I. Yogyakarta dengan menggunakan data Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Propinsi D.I. Yogyakarta tahun 2001-2004.

Berdasarkan perbandingan jumlah penerimaan dan pengeluaran Propinsi DIY dari tahun 2001-2004 secara *absolute* cukup ekonomis, efisien, dan efektif. Apabila kinerja berdasarkan hasil pengujian hipotesis dengan menggunakan konsep *Value for Money*, maka kinerja keuangan Pemda DIY cukup ekonomis, dan efisien, tetapi kurang efektif.

Namun, apabila dilihat berdasarkan naik-turunnya kinerja Pemda D.I. Yogyakarta dengan konsep VFM, menunjukkan bahwa kinerja finansial Pemda D.I. Yogyakarta terjadi penurunan. Berdasarkan pengujian analisa perkembangan kinerja selama 4 tahun menunjukkan kinerja Pemda DIY tidak sepenuhnya mengalami peningkatan. Hanya pada kinerja efektivitas yang mengalami peningkatan dari tahun 2002 hingga 2004. Kenaikan efektivitas tahun 2004 mencapai 9%. Perkembangan ekonomi dan efisien tidak sepenuhnya meningkat. Pencapaian ekonomis pada tahun 2004 mengalami peningkatan sebesar 19%, tetapi pencapaian efisiensi turun sebesar 19% dibandingkan dengan tahun sebelumnya (tahun 2003).

### **Keterbatasan**

Ketersediaan data yang terbatas mengakibatkan penulis mengalami kesulitan dalam menganalisis data. Oleh karena itu riset mendatang sebaiknya lebih meninjau lagi pada kelengkapan data sehingga analisis data akan lebih valid.



DAFTAR PUSTAKA

- Ellitan, L. 2001. "Strategi Mendongkrak Kuailtas Pelayanan". *Jurnal Ekonomi STEI*, No.15/Th.X/Januari-Maret.
- Feriyanto, N., 2001. "Penilaian terhadap Kesiapan Pelaksanaan Otonomi Daerah di Propinsi DIY". *Jurnal Penelitian Logika*. Vol.5, No. 6. Juli.
- Halim, Abdul. 2004. *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah*. Salemba Empat, Jakarta.
- Hamid, E.S. 2004. "Otonomi Daerah: Perspektif Teoritik dan Empirik (Resensi buku Otonomi dan Pembangunan Daerah karangan Mudrajat Kuncoro," *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan*, Vol.9. No.1, Juni, UII, Yogyakarta.
- Hastuti, dan Munartono, "Kinerja Keuangan Daerah Sebelum dan Setelah Otonomi Daerah: Studi Kasus Pada Pemerintah Daerah Kota Semarang", Seminar Riset Ekonomi II, UNAIR Surabaya.
- Kotler, P., 1998. "Marketing Management: Analysis, Planning, Implementation and Control." 9<sup>th</sup> Edition, Prentice Hall, Inc., New York.
- Mardiasmo, dan Kirana Jaya. 1999. "Pengelolaan Keuangan Daerah yang Berorientasi pada Kepentingan Publik", *Jurnal Akuntansi, Manajemen, dan Sistem Informasi (KOMPAK) STIE "YO"*, No. 21. pp. 385-402, Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_, 2000. "Reformasi Pengelolaan Keuangan Daerah: Implementasi Value for Money Audit Sebagai Antisipasi Terhadap Tuntutan Akuntabilitas Publik." *JAAI*, Vol. 4, 1 Juni, 2000.
- \_\_\_\_\_, 2002. "Akuntansi Sektor Publik", Andi Offset, Yogyakarta.
- Republik Indonesia, *Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah*.
- Republik Indonesia, *Undang-undang No. 25 tahun 1999 tentang Primbangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah*.
- Ulum, A.S., dan Murtin, A. 2004. "Pengukuran Kinerja Unit Pelaksana Teknis Dasar (UPTD) Pasar Studi Kasus Kabupaten Sleman", *Jurnal Akuntansi dan Investasi*, Vol.5, No.1 Januari.
- \_\_\_\_\_. 2001. D.I. Yogyakarta Dalam Angka. Biro Pusat Statistik
- \_\_\_\_\_. 2002. D.I. Yogyakarta Dalam Angka. Biro Pusat Statistik
- \_\_\_\_\_. 2003. D.I. Yogyakarta Dalam Angka. Biro Pusat Statistik
- \_\_\_\_\_. 2004. D.I. Yogyakarta Dalam Angka. Biro Pusat Statistik