

PENGUKURAN KINERJA PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN LAMONGAN BERDASARKAN KONSEP *VALUE FOR MONEY*

Alayyal Khikmah
Fakultas Ekonomi, Universitas Negeri Surabaya
alayyal_khikmah@yahoo.com

Abstract

This study is to measure the performance of Local Government Lamongan based concept of value for money, which includes economic, efficiency, and effectiveness. This study uses Lamongan financial statements five years between 2009 to 2013. The results show that the performance of the Regional Government of Lamongan uneconomical due to a rate of over 100%, meaning that the government is not successful in controlling the costs incurred and resulting in wasteful expenditure and unproductive. If viewed from the efficiency and effectiveness, the performance of the government has been efficient and effective. This means that the government has been able to manage financial resources well and succeed in determining the regional target revenue.

Keywords: value for money, economic, efficiency, effectiveness

Abstraksi

Penelitian ini bertujuan untuk mengukur kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan berdasarkan konsep *value for money*, yang meliputi ekonomis, efisiensi, dan efektivitas. Penelitian ini menggunakan data laporan keuangan Kabupaten Lamongan tahun anggaran 2009 hingga 2013. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan tidak ekonomis karena menghasilkan rasio lebih dari 100%, artinya pemerintah kurang sukses dalam mengendalikan biaya-biaya yang dikeluarkan sehingga terjadi pengeluaran yang boros dan tidak produktif. Dilihat dari efisiensi dan efektivitas, kinerja pemerintah telah efisien dan efektif. Hal ini berarti pemerintah telah mampu mengelola sumber daya keuangan daerah dengan baik dan sukses dalam menentukan target penerimaan daerah.

Kata Kunci: *value for money*, ekonomis, efisiensi, efektivitas

PENDAHULUAN

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, pemerintah daerah diberi kewenangan yang luas dalam menyelenggarakan semua urusan pemerintah mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi yang ditetapkan peraturan pemerintah. Pemberian hak otonomi daerah kepada pemerintah daerah untuk menentukan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sendiri sesuai dengan kebutuhan dan potensi daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang dituangkan dalam bentuk kebijaksanaan keuangan pemerintah daerah merupakan salah satu pemicu pertumbuhan perekonomian suatu daerah.

Adapun tujuan pelaksanaan otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2005 adalah untuk meningkatkan kemandirian dan mengurangi ketergantungan fiskal pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat. Dalam otonomi daerah terdapat dua aspek kinerja keuangan yang dituntut agar lebih baik dibandingkan sebelum otonomi daerah. Aspek pertama adalah bahwa daerah diberi kewenangan mengurus pembiayaan daerah dengan kekuatan utama pada kemampuan Pendapatan Asli Daerah (Desentralisasi Fiskal). Aspek kedua yaitu di sisi manajemen pengeluaran daerah, bahwa pengelolaan keuangan daerah harus lebih akuntabel dan transparan tentunya menuntut daerah agar lebih efisien dan efektif dalam pengeluaran daerah. Kedua aspek tersebut dapat disebut sebagai reformasi pembiayaan atau *Financing Reform*.

Pemberian otonomi yang luas dan desentralisasi, membuka jalan bagi pemerintah daerah untuk melakukan pengelolaan keuangan daerah yang berorientasi pada kepentingan publik. Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun

2000 Pasal 4 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. Kemampuan daerah dalam mengelola keuangan dituangkan dalam APBD yang baik secara langsung maupun tidak langsung mencerminkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan daerahnya dan pelayanan kepada sosial masyarakat.

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.

Halim (2001:125) menjelaskan bahwa ciri utama suatu daerah yang mampu melaksanakan otonomi yaitu, (1) kemampuan keuangan daerah, artinya daerah harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahannya, (2) ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, agar Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat menjadi bagian sumber keuangan terbesar sehingga peranan pemerintah daerah menjadi lebih besar.

Adapun pengukuran kinerja instansi pemerintah merupakan alat manajemen untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas dalam rangka menilai keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan

kegiatan 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 yang telah dilaksanakan berdasarkan tolok ukur yang telah dibuat (standar minimum pelayanan publik).

Sehingga penting bagi pemerintah daerah untuk menaruh perhatian yang lebih besar terhadap kinerja pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan secara ekonomis, efisien, dan efektif atau memenuhi prinsip *value for money* serta partisipatif, transparansi, akuntabilitas dan keadilan akan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi serta kemandirian suatu daerah. Dengan demikian, suatu daerah yang kinerja keuangannya dinyatakan baik berarti daerah tersebut memiliki kemampuan keuangan untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah.

Keberhasilan otonomi daerah tidak lepas dari kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya. Ukuran kinerja pemerintah daerah berdasarkan anggaran berbasis kinerja dapat diukur menggunakan konsep *value for money*, yakni ekonomis, efisiensi, dan efektivitas.

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 berdasarkan 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.

Masyarakat tentu menghendaki adanya pertanggungjawaban mengenai pelaksanaan kinerja sektor publik, termasuk kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan dalam pengelolaan keuangan daerahnya. Apalagi Kabupaten Lamongan yang sekarang sudah menjadi kota wisata pasti akan selalu dituntut untuk memberikan pelayanan jasa yang lebih baik lagi.

Dari uraian latar belakang di atas maka permasalahannya adalah Apakah kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan telah memenuhi konsep *value for money*?

LANDASAN TEORI

Pengukuran Kinerja Pemerintah

Secara umum kinerja merupakan gambaran pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan atau program dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi, dan misi organisasi (Indra Bastian: 274). Namun menurut PP No. 8 Tahun 2006, kinerja adalah keluaran atau hasil dari kegiatan atau program yang hendak atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas terukur. Dengan demikian kinerja mencerminkan hasil atau prestasi kerja yang dapat dicapai oleh seseorang, unit kerja, dan atau suatu organisasi pada periode tertentu sesuai dengan wewenang dan tanggung jawabnya dalam upaya mencapai tujuan secara legal serta sesuai moral dan etika.

Adapun pengukuran kinerja merupakan suatu aktivitas penilaian pencapaian target-target tertentu yang diderivasi dari tujuan strategi organisasi (Lohman, 2003). Pengukuran kinerja dapat dilakukan dengan menggunakan sistem penilaian (*rating*) yang relevan. *Rating* tersebut harus mudah digunakan sesuai dengan yang akan diukur, dan mencerminkan hal-hal yang memang menentukan kinerja (Werther dan Davis, 1996:346).

Dalam SAKIP (Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah), pengukuran kinerja digunakan sebagai dasar untuk menilai keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan visi dan misi instansi pemerintah. Pengukuran dilakukan melalui penilaian yang sistematis bukan hanya pada *input*, tetapi juga pada *output*, dan *benefit*, serta *impact* (dampak) yang ditimbulkan. Dengan demikian pengukuran kinerja merupakan dasar yang *reasonable* untuk pengambilan keputusan dan melalui pengukuran kinerja akan dapat dilihat seberapa jauh kinerja yang telah dicapai dalam satu periode tertentu dibandingkan yang telah direncanakan dan dapat juga untuk mengukur kecenderungan dari tahun ke tahun.

Pengukuran Kinerja Pemerintah daerah dalam Era Otonomi Daerah

Dalam rangka pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah sesuai Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, berdasarkan asas *money follows functions*, juga diikuti dengan penyerahan sumber-sumber pembiayaan yang sebelumnya masih dipegang oleh pemerintah pusat, maka timbul hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang. Sehingga perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan daerah. Keuangan daerah harus

dilaksanakan dengan pembukuan yang terang, rapi, dan pengurusan keuangan daerah harus dilaksanakan secara sehat termasuk sistem administrasinya. Dengan demikian, diharapkan daerah menyusun dan menetapkan APBDnya sendiri (Azhari, 1995:39-40).

Masalah keuangan berhubungan dengan ekonomi daerah, terutama menyangkut tentang pengelolaan keuangan suatu daerah, tentang bagaimana sumber penerimaan digali dan didistribusikan oleh Pemerintah Daerah (Devas, 1995:179). Sedangkan keberhasilan perkembangan daerah terfleksikan oleh besar kecilnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam membiayai pembangunan daerah. Potensi dana pembangunan yang paling besar dan lestari adalah bersumber dari masyarakat sendiri yang dihimpun dari pajak dan retribusi daerah (Basri, 2003:94).

Oleh karena itu, peningkatan peran atau porsi PAD terhadap APBD tanpa membebani masyarakat dan investor merupakan salah satu indikasi keberhasilan pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah, yang lebih penting adalah bagaimana pemerintah daerah mengelola keuangan daerah secara efisien dan efektif (Saragih, 2003:133)

Pengertian *Value for Money*

Value for money merupakan konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang berdasarkan pada tiga elemen utama, yaitu: ekonomis, efisiensi, dan efektivitas.

Ekonomis adalah pemerolehan input dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada harga yang terendah. Ekonomi merupakan perbandingan input dengan input *value* yang dinyatakan dalam satuan moneter. Ekonomi terkait dengan sejauh

mana organisasi sektor publik dapat meminimalisir *input resources* yang digunakan yaitu dengan menghindari pengeluaran yang boros dan tidak produktif.

Efisiensi adalah pencapaian *output* yang maksimum dengan input tertentu atau penggunaan *input* yang terendah untuk mencapai *output* tertentu. Efisiensi merupakan perbandingan *output* atau *input* yang dikaitkan dengan standar kinerja atau target yang telah ditetapkan.

Efektivitas adalah tingkat pencapaian hasil program dengan target yang ditetapkan. Secara sederhana, efektivitas merupakan perbandingan *outcome* dengan *output*.

Value for money dapat tercapai apabila organisasi telah menggunakan biaya input paling kecil untuk mencapai *output* yang optimum dalam rangka mencapai tujuan organisasi. Implementasi konsep *value for money* pada organisasi sektor publik gencar dilakukan seiring dengan meningkatnya tuntutan akuntabilitas publik dan pelaksanaan *good governance*. Implementasi konsep *value for money* dapat memperbaiki akuntabilitas sektor publik dan memperbaiki kinerja sektor publik (Mardiasmo, 2009).

Pengukuran Kinerja berdasarkan Konsep *Value For Money*

Value for money merupakan inti pengukuran kinerja pada organisasi pemerintah dan sektor publik. Kinerja pemerintah tidak dapat dinilai dari sisi *output* yang dihasilkan semata, akan tetapi secara terintegrasi harus mempertimbangkan *input*, *output*, dan *outcome* secara bersama-sama. Permasalahan yang sering muncul adalah sulitnya mengukur output karena output yang dihasilkan pemerintah tidak selalu berupa *output* yang berwujud (*tangible output*), tetapi kebanyakan juga bersifat *output* tidak berwujud (*intangible output*).

Ukuran kinerja pada dasarnya berbeda dengan indikator kinerja. Perbedaan antara ukuran kinerja dengan indikator kinerja adalah apabila ukuran kinerja, umumnya mengacu pada penilaian kinerja secara langsung, misalnya: laporan keuangan pemerintah. Sedangkan indikator kinerja, mengacu pada penilaian kinerja secara tidak langsung, yaitu hal-hal yang sifatnya hanya merupakan indikasi-indikasi kinerja.

Tujuan *Value For Money*

Tujuan pelaksanaan *value for money* adalah ekonomi: hemat/cermat dalam pengadaan dan alokasi sumber daya; efisiensi: berdaya guna dalam penggunaan sumber daya; efektivitas: berhasil guna dalam arti mencapai tujuan dan sasaran; *equity*: keadilan dalam mendapatkan pelayanan publik dan *equality*: kesetaraan dalam penggunaan sumber daya.

Tujuan lain dari *value for money* pada organisasi sektor publik 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 cost awareness*) sebagai akar pelaksanaan akuntabilitas publik.

Langkah-langkah Pengukuran *Value For Money*

1. Pengukuran Ekonomi

Pengukuran ekonomi hanya mempertimbangkan masukan (*input*) yang digunakan.

2. Pengukuran Efisiensi

Efisiensi diukur dengan rasio antara *output* dengan *input*. Semakin besar *output* dibanding *input*, maka semakin tinggi tingkat efisiensi suatu organisasi.

3. Pengukuran Efektivitas

Efektivitas adalah ukuran berhasil tidaknya suatu organisasi mencapai tujuannya. Efektivitas tidak menyatakan tentang berapa besar biaya yang telah dikeluarkan untuk mencapai tujuan tersebut (Mardiasmo, 2009).

APBD

Berdasarkan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, APBD didefinisikan sebagai rencana operasional keuangan pemerintah daerah, di mana satu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah dalam satu tahun anggaran tertentu dan di pihak lain menggambarkan perkiraan penerimaan dan sumber-sumber penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran-pengeluaran yang dimaksud.

APBD disusun dengan pendekatan kinerja dan ditetapkan dengan peraturan daerah paling lambat 1 (satu) bulan setelah APBN ditetapkan, demikian

juga halnya dengan perubahan APBD ditetapkan dengan peraturan daerah selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan sebelum berakhirnya tahun anggaran.

Sedangkan perhitungan APBD ditetapkan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan. APBD yang disusun dengan pendekatan kinerja tersebut memuat hal-hal sebagai berikut (Nirzawan, 2001:81):

1. Sasaran yang diharapkan menurut fungsi belanja.
2. Standar pelayanan yang diharapkan dan diperkirakan biaya satuan komponen kegiatan yang bersangkutan.
3. Bagian pendapatan APBD yang membiayai belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, dan belanja modal/ pembangunan.

Struktur APBD

Berdasarkan Undang-undang No. 17 tahun 2003 dan Standar Akuntansi Pemerintahan, struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari:

1. Pendapatan Daerah adalah semua penerimaan kas yang menjadi hak daerah dan diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar lagi oleh pemerintah.

Kelompok pendapatan terdiri atas:

- a. Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

- b. Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
 - c. Lain-lain pendapatan yang sah adalah pendapatan lain-lain yang dihasilkan dari bantuan dan dana penyeimbang dari pemerintah pusat.
2. Belanja daerah adalah semua pengeluaran kas daerah atau kewajiban yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah.
- Kelompok belanja terdiri atas:
- a. Belanja administrasi umum (belanja tak langsung) adalah belanja yang secara tak langsung dipengaruhi program atau kegiatan.
 - b. Belanja operasi dan pemeliharaan (belanja langsung) adalah belanja yang secara langsung dipengaruhi program atau kegiatan.
 - c. Belanja modal adalah belanja langsung yang digunakan untuk membiayai kegiatan yang akan menambah aset.
 - d. Belanja bagi hasil dan bantuan keuangan adalah belanja langsung yang digunakan dalam pemberian bantuan berupa uang dengan tidak mengharapkan imbalan.
 - e. Belanja tak terduga adalah belanja yang langsung dialokasikan untuk kegiatan di luar rencana, seperti terjadinya bencana alam.
3. Transfer adalah penerimaan/ pengeluaran uang dari suatu entitas pelaporan lain, termasuk dana perimbangan dan dana bagi hasil.
4. Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada pada tahun anggaran

yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya, yang dalam penganggaran pemerintah terutama dimaksudkan untuk untuk menutup defisit atau memanfaatkan surplus anggaran.

METODE PENELITIAN

Waktu dan Tempat Penelitian

Lokasi penelitian dilakukan pada Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Lamongan di Jl. KH. Achmad Dahlan No. 01, Lamongan. Waktu penelitian mulai Oktober sampai November 2014.

Pengumpulan Data dan Pemilihan Sampel

Pengumpulan data penelitian menggunakan data sekunder yang diperoleh dari Dinas Pendapatan Daerah berupa data tentang APBD dan RAPBD Kabupaten Lamongan, sedangkan sampel yang digunakan dalam penelitian ini adalah APBD dan RAPBD Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan periode 5 tahun, yaitu 2009-2013.

Definisi Operasional dan Pengukuran Variabel

Ekonomis berkaitan dengan pemerolehan *input* dengan kualitas tertentu dengan harga terendah. Pengukuran ekonomis melalui rasio antara masukan aktual dengan yang direncanakan. Kinerja pemerintah daerah akan dikatakan ekonomis bila rasionya kurang dari 1 atau dibawah 100%, semakin kecil rasio ekonomis berarti rasio kinerja akan semakin baik.

$$\text{Rasio Ekonomis} = \frac{\text{Realisasi Pengeluaran}}{\text{Anggaran Pengeluaran}}$$

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.

$$\text{Rasio Efisiensi} = \frac{\text{Realisasi Biaya untuk Memperoleh Pendapatan}}{\text{Realisasi Pendapatan}}$$

Efektivitas 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.

$$\text{Rasio Efektivitas} = \frac{\text{Realisasi Pendapatan}}{\text{Anggaran Pendapatan}}$$

Metode Analisis

Metode analisis yang digunakan adalah metode analisis kualitatif, yaitu data hasil penelitian lebih berkenaan dengan interpretasi terhadap data yang ditemukan di lapangan yang kemudian diklasifikasikan dan dianalisis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Data Keuangan

Pengukuran kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan didasarkan pada data keuangan berupa APBD dan RAPBD.

Tabel 1. Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Lamongan Tahun 2009-2013 (dalam jutaan rupiah)

Uraian	2009	2010	2011	2012	2013
Pendapatan	856.326	881.981	1.173.178	1.381.852	1.560.306
PAD	66.156	94.066	103.336	108.606	124.606
Pajak Daerah	14.181	16.177	20.350	21.952	24.553
Retribusi daerah	22.067	11.921	12.388	13.237	13.789
Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	12.555	13.088	17.035	18.699	19.636
Lain-lain PAD yang Sah	17.353	52.880	53.563	54.718	66.627
Pendapatan Transfer	790.170	787.878	1.041.993	1.205.131	1.435.700
Transfer Pemerintah Pusat-Dana Perimbangan	748.057	740.113	851.800	990.254	1.123.474
Transfer Pemerintah Pusat-Lainnya	6.949	7.646	135.565	158.568	222.312
Transfer Pemerintah Provinsi	35.164	40.119	54.628	68.115	68.612
Lain-lain Pendapatan yang Sah	42.113	37	27.850	56.309	21.302
Belanja	900.103	939.808	1.211.480	1.429.971	1.550.104
Belanja Operasi	730.700	833.299	1.024.881	1.166.436	1.331.768
Belanja Pegawai	507.551	558.111	730.768	853.231	952.726
Belanja Barang	123.812	111.453	160.848	173.981	217.249
Belanja Bunga	29.000	29	3.752	3.332	2.100
Belanja Subsidi	-	375	-	5.000	5.000
Belanja Hibah	35.337	91.378	48.553	40.915	36.039
Belanja Bantuan Sosial	21.243	16.829	21.177	26.164	23.625
Belanja Bantuan Keuangan	42.728	55.054	59.783	63.813	95.029
Belanja Modal	167.903	101.464	185.056	262.121	214.333
Belanja Tak Terduga	1.500	5.115	1.543	1.414	1.129
Transfer	1.948	2.232	2.376	2.635	2.874
Pembiayaan	46.078	60.061	40.681	50.758	(10.200)
Penerimaan Pembiayaan	74.220	83.803	73.673	96.270	40.305
Pengeluaran Pembiayaan	28.142	23.742	32.992	45.512	50.505

Sumber: Dispenda Kabupaten Lamongan 2009-2013, Diolah

**Tabel 2. Realisasi Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (RAPBD)
Kabupaten Lamongan Tahun 2009-2013 (dalam jutaan rupiah)**

Uraian	2009	2010	2011	2012	2013
Pendapatan	942.377	1.064.028	1.321.525	1.472.430	1.840.089
PAD	71.452	95.245	99.546	129.285	123.257
Pajak Daerah	16.537	17.541	21.556	27.917	27.810
Retribusi daerah	25.096	12.222	12.663	14.415	11.627
Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	13.713	15.332	16.759	19.400	10.200
Lain-lain PAD yang Sah	16.104	50.150	48.609	67.553	73.620
Pendapatan Transfer	839.353	922.522	1.056.954	1.261.090	1.631.774
Transfer Pemerintah Pusat-Dana Perimbangan	731.738	742.952	859.150	1.006.690	1.389.082
Transfer Pemerintah Pusat-Lainnya	65.049	124.658	132.960	193.600	242.692
Transfer Pemerintah Provinsi	42.565	54.912	64.854	60.801	60.801
Lain-lain Pendapatan yang Sah	36.572	46.262	165.025	82.053	85.059
Belanja	980.076	1.044.489	1.285.411	1.471.490	1.507.821
Belanja Operasi	773.679	938.054	1.094.952	1.200.100	1.494.762
Belanja Pegawai	524.037	672.688	755.802	878.429	1.220.111
Belanja Barang	127.376	111.301	190.309	180.331	155.612
Belanja Bunga	20.658	14	2.654	3.206	4.900
Belanja Subsidi	-	-	-	-	-
Belanja Hibah	52.660	77.475	65.420	46.585	23.160
Belanja Bantuan Sosial	69.584	23.675	22.411	28.530	5.940
Belanja Bantuan Keuangan		52.900	58.357	63.031	85.039
Belanja Modal	206.287	106.435	190.276	271.049	13.059
Belanja Tak Terduga	109.765	-	184	337	-
Transfer	2.330	2.295	2.562	2.259	4.156
Pembiayaan	29.001	21.600	78.130	87.385	226.286
Penerimaan Pembiayaan	57.142	45.442	108.291	134.348	344.381
Pengeluaran Pembiayaan	28.141	23.842	30.161	46.962	118.095

Sumber: Dispenda Kabupaten Lamongan 2009-2013, Diolah

Analisis Kinerja *Value for Money*

Pengukuran kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan menggunakan Anggaran Pemerintah Belanja Daerah (APBD) dan Realisasi Anggaran Pemerintah Belanja Daerah (RAPBD) Kabupaten Lamongan menggunakan analisis rasio kinerja *value for money*, yaitu:

1. Rasio Ekonomis

Ekonomis (kehematan) sebagai tingkat biaya yang dikeluarkan untuk melaksanakan suatu kegiatan atau memperoleh sesuatu. Tingkat ekonomi dalam mengelola keuangan dengan melihat perbandingan antara anggaran belanja dengan realisasinya dengan presentase tingkat pencapaiannya.

$$\text{Rasio Ekonomis} = \frac{\text{Realisasi Pengeluaran}}{\text{Anggaran Pengeluaran}}$$

Ketentuan:

Jika < 100% berarti ekonomis

Jika > 100% berarti tidak ekonomis

Jika = 100% berarti ekonomis berimbang

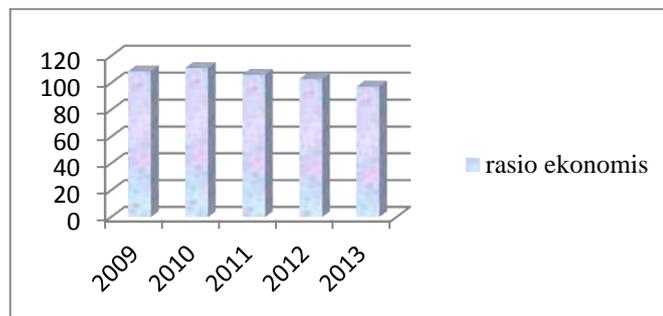
Berikut ini disajikan tabel perhitungan rasio ekonomis untuk Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan untuk tahun anggaran 2009-2013 yang diambil dari APBD dan RAPBD:

Tabel 3. Rasio Ekonomis Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2009-2013

Tahun	Anggaran Pengeluaran	Realisasi Pengeluaran	Rasio Ekonomis
2009	902.050.000.000	980.076.000.000	108.65%
2010	939.808.000.000	1.044.489.000.000	111.14%
2011	1.211.480.000.000	1.285.411.000.000	106.10%
2012	1.429.971.000.000	1.471.490.000.000	103%
2013	1.550.104.000.000	1.507.821.000.000	97.27%

Sumber: Dispenda Kabupaten Lamongan 2009-2013, Diolah

Berdasarkan tabel di atas ditinjau dari pencapaian ekonomis pada tahun 2009-2012, kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan tidak ekonomis karena menghasilkan rasio lebih dari 100%. Dan pada tahun 2013 kinerjanya ekonomis karena menghasilkan rasio kurang dari 100% atau sebesar 97.27%. Kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan cenderung tidak ekonomis dari tahun 2009-2013. Hal ini disebabkan oleh pemborosan pada belanja operasi seperti belanja pegawai, belanja barang, belanja bunga dan lain-lain yang jauh lebih besar dibandingkan dengan anggaran yang telah ditetapkan. Akan tetapi pemerintah telah menunjukkan peningkatan kinerjanya untuk mencapai tingkat yang ekonomis dari tahun ke tahun. Hal ini dibuktikan rasio ekonomis dari tahun 2009-2013 cenderung naik.



Gambar 1. Grafik Perkembangan Rasio Ekonomis Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2009-2013

2. Rasio Efisiensi

Efisiensi (daya guna) berhubungan dengan metode operasi (*method operation*). Proses kegiatan operasional dapat dikatakan efisien apabila suatu produk atau hasil karya tertentu mempergunakan sumber daya dan dana yang serendah-rendahnya. Efisiensi merupakan perbandingan antara output dan input. Tingkat efisiensi dalam mengelola keuangan dengan melihat perbandingan antara realisasi belanja dengan realisasi pendapatan.

$$\text{Rasio Efisiensi} = \frac{\text{Realisasi Biaya untuk Memperoleh Pendapatan}}{\text{Realisasi Pendapatan}}$$

Ketentuan :

Jika < 100% berarti efisien

Jika > 100% berarti tidak efisien

Jika = 100% berarti efisien berimbang

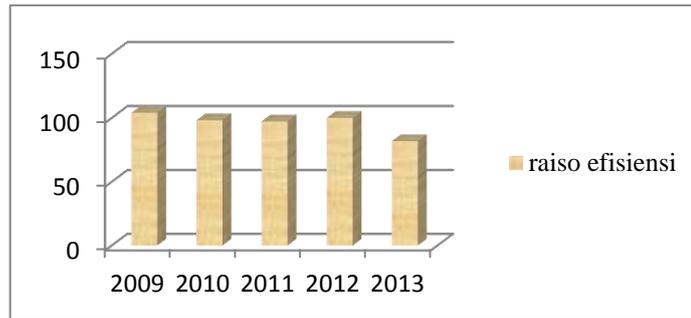
Berikut perhitungan rasio efisiensi untuk Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan untuk tahun anggaran 2009-2013 yang diambil dari APBD dan RAPBD:

Tabel 4. Rasio Efisiensi Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2009-2013

Tahun	Realisasi Belanja	Realisasi Pendapatan	Rasio Efisiensi
2009	980.076.000.000	942.377.000.000	104%
2010	1.044.489.000.000	1.064.028.000.000	98.16%
2011	1.285.411.000.000	1.321.525.000.000	97.27%
2012	1.471.490.000.000	1.472.430.000.000	100%
2013	1.507.821.000.000	1.840.089.000.000	81.94%

Sumber: Dispenda Kabupaten Lamongan 2009-2013, Diolah

Pencapaian efisiensi Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan cukup baik untuk tahun 2009 sampai 2013, meskipun pada tahun 2009 menunjukkan rasio yang kurang efisien. Namun secara keseluruhan kinerja Pemerintah telah efisien dan telah berusaha dalam peningkatan keefisienan kinerjanya periode tahun 2009 hingga 2013. Sehingga secara keseluruhan dapat dikatakan apabila kinerja pemerintah telah efisien, yang berarti pemerintah mampu menggunakan sumber daya yang diperlukan dengan minimum untuk mencapai target yang optimum.



Gambar 2. Grafik Perkembangan Rasio Efisiensi Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2009-2013

3. Rasio Efektivitas

Efektivitas (hasil guna) adalah ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam usaha mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Efektivitas merupakan perbandingan *outcome* dan *output*. *Outcome* merupakan dampak suatu program atau kegiatan terhadap masyarakat sedangkan *output* merupakan hasil yang dicapai dari suatu program aktivitas dan kebijakan. Tingkat efektivitas dalam pengelolaan keuangan dapat dilihat perbandingan realisasi pendapatan dengan anggaran pendapatan.

$$\text{Rasio Efektivitas} = \frac{\text{Realisasi Pendapatan}}{\text{Anggaran Pendapatan}}$$

Ketentuan :

Jika > 100% berarti efektif

Jika < 100% berarti tidak efektif

Jika = 100% berarti efektif berimbang

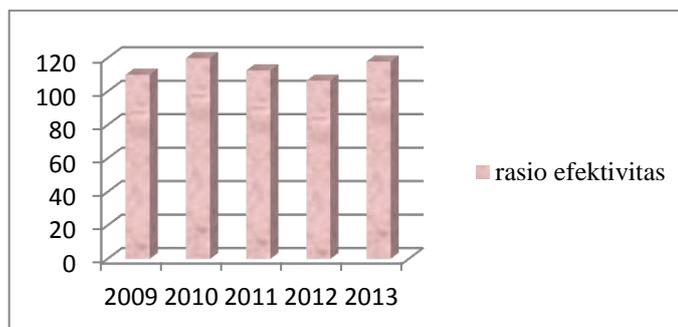
Perhitungan rasio efektivitas untuk Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan untuk tahun anggaran 2009-2013 yang diambil dari APBD dan RAPBD adalah sebagai berikut:

Tabel 5. Rasio Efektivitas Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2009-2013

Tahun	Anggaran Pendapatan	Realisasi Pendapatan	Rasio Efektivitas
2009	856.326.000.000	942.377.000.000	110.05%
2010	881.981.000.000	1.064.028.000.000	120.64%
2011	1.173.178.000.000	1.321.525.000.000	112.64%
2012	1.381.852.000.000	1.472.430.000.000	106.55%
2013	1.560.306.000.000	1.840.089.000.000	117.93%

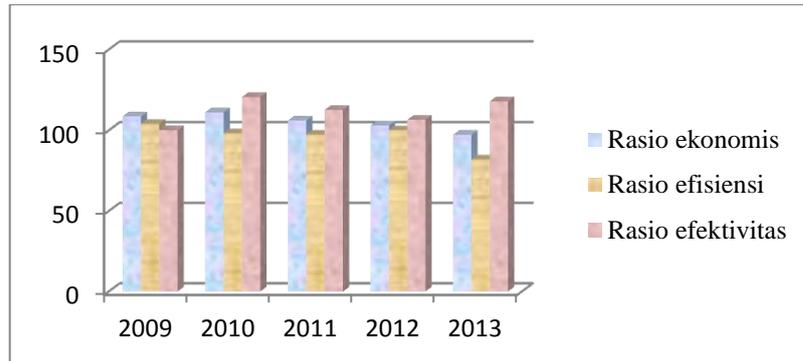
Sumber: Dispenda Kabupaten Lamongan 2009-2013, Diolah

Kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan dari tahun 2009 hingga 2013 selalu efektif, karena menghasilkan rasio lebih dari 100%. Artinya pemerintah dalam menentukan target penerimaan telah sesuai, dan mampu merealisasikan pendapatan yang telah direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi daerah. Hal ini dibuktikan dengan pemerolehan realisasi pendapatan yang lebih besar daripada pendapatan yang dianggarkan.



Gambar 3. Grafik Perkembangan Rasio Efektivitas Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2009-2013

Perkembangan rasio kinerja *value for money* yang terdiri atas rasio ekonomis, efisiensi, dan efektivitas Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan disajikan dalam grafik berikut ini:



Gambar 4. Grafik Perkembangan Rasio Kinerja *Value for Money* Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2009-2013

SIMPULAN

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penerapan konsep *value for money* yang berdasarkan ekonomis, efisiensi, dan efektivitas dalam menilai kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan. Penelitian ini menggunakan sampel Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan dengan menggunakan data Laporan Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Daerah (APBD) dan Realisasi Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Daerah (RAPBD) Kabupaten Lamongan periode 5 tahun yaitu pada tahun 2009-2013.

Hasil penelitian dalam pengukuran kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan berdasarkan konsep *value for money* diperoleh bahwa rasio ekonomis dari tahun 2009-2013 cenderung tidak ekonomis karena menghasilkan rasio lebih dari 100%. Hal ini berarti pemerintah kurang sukses dalam mengendalikan biaya-biaya yang dikeluarkan karena biaya yang dikeluarkan lebih besar pada realisasinya daripada yang telah dianggarkan. Tetapi, pemerintah telah berusaha dalam pencapaian kinerja yang ekonomis. Hal ini ditunjukkan dari perkembangan

rasio ekonomis yang selalu meningkat dari tahun ke tahun selama periode 2009-2013.

Apabila dilihat dari segi efisiensinya, maka kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan cukup efisien karena rasio memperlihatkan hasil kurang dari 100%. Artinya, pemerintah mampu mengelola keuangan daerah dengan menggunakan sumber daya dengan tingkat tertentu untuk dapat mencapai *output* yang optimum.

Dan kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan efektif jika dilihat dari rasio efektivitas yang dihasilkan dari tahun 2009-2013. Di mana selama periode 5 tahun tersebut, perhitungan rasio menunjukkan hasil lebih dari 100%, yang artinya bahwa pemerintah dalam menentukan target penerimaan telah sukses, dibuktikan dengan pemerolehan realisasi pendapatan yang lebih besar daripada anggaran pendapatannya.

SARAN

Melihat permasalahan yang ada dan dengan memperhatikan hasil dari analisis terhadap rasio kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan serta kesimpulan di atas, maka saran-saran yang mungkin berguna bagi peningkatan kinerja Pemerintah Kabupaten Lamongan dalam pengelolaan keuangan daerah antara lain sebagai berikut:

1. Hasil perhitungan rasio ekonomis yang kurang, menuntut Pemerintah Kabupaten Lamongan untuk bisa memperbaikinya. Pemerintah harus dapat mengendalikan biaya-biaya/belanja yang dikeluarkan yang seharusnya disesuaikan dengan nominal yang telah dianggarkan, agar tidak

menimbulkan pengeluaran yang boros dan tidak produktif, terutama pengeluaran-pengeluaran yang tidak bermanfaat bagi kepentingan publik.

2. Dari hasil perhitungan rasio efisiensi dan efektivitas yang telah memuaskan, Pemerintah Kabupaten Lamongan perlu meninjau penentuan target-target selanjutnya/ yang akan datang agar rasio ini dapat tetap bertahan atau bahkan bisa lebih meningkat lagi.
3. Pemerintah Kabupaten Lamongan harus mengurangi ketergantungan kepada pemerintah pusat terutama terhadap bantuan-bantuan yang diberikan, yaitu dengan mengoptimalkan potensi sumber pendapatan yang ada atau dengan meminta kewenangan yang lebih luas untuk mengelola sumber pendapatan lain yang masih dikuasai oleh pemerintah pusat/ provinsi untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).
4. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Lamongan dengan meningkatkan kualitas sumber daya manusia baik aparatur daerah maupun masyarakatnya yang diimbangi dengan perluasan lapangan kerja agar kualitas dan pendapatan masyarakat meningkat sehingga retribusi dan pajak yang dibayar masyarakat meningkat pula.

DAFTAR PUSTAKA

- Azhari, A. Surouda. 1995. *Perpajakan Indonesia, Keuangan Pajak dan Retribusi Daerah*. Gramedia: Jakarta
- Basri, Yuswar Zainul dan Mulyadi Subir. 2003. *Keuangan Negara dan Kebijakan Utang Luar Negeri*. PT Grafindo Persada: Jakarta.
- Bastian, Indra. 2001. *Akuntansi Sektor di Indonesia*. BPFE: Yogyakarta.
- Bastian, Indra. 2006. *Akuntansi Sektor Publik Suatu Pengantar*. Erlangga: Jakarta.
- Devas, Nick. 1995. *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*. UJ Press: Jakarta.

- Ellitan, L. 2001. “*Strategi Mendongkrak Kualitas Pelayanan*”. *Jurnal Ekonomi STEI*, No.15/Th.X/Januari-Maret.
- Halim, Abdul. 2001. *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah*. Salemba Empat: Jakarta.
- LAN (Lembaga Administrasi Negara). *AKIP dan Pengukuran Kinerja*. Edisi Tahun 2008.
- Laporan Tahunan Anggaran Pemerintah Belanja Daerah (APBD) dan Realisasi Anggaran Pemerintah Belanja Daerah (RAPBD) Kabupaten Lamongan
- Mardiasmo. 2000. *Akuntansi Keuangan Dasar*. BPFE: Yogyakarta.
- Mardiasmo. 2002. *Akuntansi Sektor Publik*. ANDI: Yogyakarta.
- Mardiasmo. 2009. *Akuntansi Sektor Publik*. ANDI: Yogyakarta.
- Nirzawan. 2001. *Tinjauan Umum terhadap Sistem Pengelolaan Keuangan Daerah, Manajemen Keuangan Daerah*. UPP YKPN: Yogyakarta.
- Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 Pasal 4 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Pertanggungjawaban Kepala Daerah.
- Samryn, L.M. 2002. *Akuntansi Manajerial Suatu Pengantar*. PT Raja Grafindo: Jakarta.
- Saragih, Juli Panglima. 2003. *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi*. PT Ghalia Indonesia: Jakarta.
- Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
- Wether, WB dan Davis, K. 1996. *Human Resources and Personal Management*. McGraw Hill Inc: New York.