

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Secara kelembagaan, organisasi sektor publik berbeda dengan sektor swasta. Salah satu faktor utama yang membedakan sektor publik dan sektor swasta adalah fokus utama aktivitas organisasi, dimana sektor swasta berorientasi pada maksimalisasi laba sedangkan sektor publik berorientasi pada pemberian layanan optimal bagi kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, dalam memberikan layanan optimal kepada masyarakat pemerintah daerah dituntut lebih responsif dan cepat tanggap guna menciptakan *good governance*, (Mardiasmo, 2005: 16).

Good governance menurut United Nation Development Program (UNDP) adalah cara pengelolaan negara dengan mempertimbangkan aspek politik yang mengacu pada proses pembuatan kebijakan aspek ekonomis dan proses pembuatan keputusan yang berimplikasi pada masalah pemerataan yang efektif, penurunan kemiskinan, peningkatan kualitas hidup yang efisiensi dan aspek administratif yang mengacu pada sistem implementasi kebijakan. Oleh karena itu, untuk mewujudkan *good governance* organisasi dituntut untuk menerapkan dimensi ekonomis, efisiensi, dan efektivitas dalam menggunakan dan mengelola sumber daya yang dimiliki. Penerapan dimensi ekonomis, efisiensi, dan efektivitas dalam menggunakan dan mengelola sumber daya yang dimiliki organisasi sektor publik sering disebut dengan istilah *value for money*, (Mardiasmo, 2005: 16).

Menurut Renyowijoyo (2008: 7), *value for money* adalah tindakan dan kejadian ekonomi yang menggambarkan kinerja entitas atau fungsi-fungsi organisasi. Fungsi berdasarkan *value for money* adalah untuk memperoleh dan mengevaluasi bukti secara objektif, agar dapat melakukan penilaian secara independen atas ekonomis dan efisiensi operasi, efektivitas dalam pencapaian hasil yang diinginkan, dan kepatuhan terhadap kebijakan, peraturan dan hukum yang berlaku, serta menentukan kesesuaian antara kinerja yang telah dicapai dengan kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Oleh karena itu, secara lebih rinci *value for money* dibagi menjadi tiga dimensi utama.

Value for money dibagi menjadi dimensi ekonomis, efisiensi, dan efektivitas dalam penggunaan dan pengelolaan sumber daya. Dimensi ekonomis dan efisiensi bertujuan untuk menentukan: (1) apakah suatu entitas telah memperoleh, melindungi, dan menggunakan sumber dayanya (seperti karyawan, gedung, dan peralatan kantor) secara hemat (ekonomis) dan efisiensi, (2) penyebab ketidakhematan dan ketidakefisiensian, dan (3) apakah entitas tersebut telah mematuhi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kehematan dan efisiensi. Dimensi efektivitas bertujuan untuk menentukan tingkat pencapaian hasil program, efektivitas pelaksanaan program, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pelaksanaan program. Oleh karena itu, dalam penerapannya *value for money* memiliki tujuan utama, (Mulyadi, 2002: 39).

Tujuan utama *value for money* adalah menjamin dilakukannya pertanggungjawaban publik oleh lembaga-lembaga pemerintah kepada

masyarakat, yang sering disebut dengan akuntabilitas publik. Akuntabilitas dapat diartikan sebagai bentuk kewajiban mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui suatu bentuk pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik, (Mardiasmo, 2005: 16).

Pada dasarnya, bentuk pertanggungjawaban/akuntabilitas yang dilaksanakan secara periodik adalah pemberian informasi dan pengungkapan (*disclosure*) atas aktivitas dan kinerja finansial kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Pemerintah baik pusat maupun daerah, harus dapat menjadi subyek pemberi informasi dalam rangka pemenuhan hak-hak publik yaitu hak untuk tahu, hak untuk diberi informasi, dan hak untuk didengar aspirasinya. Oleh karena itu, akuntabilitas publik dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu (1) akuntabilitas vertikal dan (2) akuntabilitas horizontal. Akuntabilitas vertikal adalah pertanggungjawaban atas pengelolaan dana kepada otoritas yang lebih tinggi. Akuntabilitas horizontal adalah pertanggungjawaban instansi pemerintah kepada masyarakat luas. Tak lepas dari itu pula, terdapat suatu dimensi *value for money* untuk mendukung terlaksananya akuntabilitas vertikal dan akuntabilitas horizontal. Oleh karena itu, organisasi sektor publik dituntut untuk meningkatkan penyelenggaraan akuntabilitas vertikal dan akuntabilitas horizontal ini dalam rangka mewujudkan penerapan dimensi *value for money*, (Mardiasmo, 2005: 19).

Penerapan *value for money* yang menekankan pada dimensi ekonomis, efisiensi, dan efektivitas dalam penggunaan dan pengembangan sumber daya publik saat ini masih menjadi sorotan masyarakat. Hal ini disebabkan sebagian

besar masyarakat menilai bahwa pemerintah daerah pada khususnya belum mampu menerapkan dimensi ekonomis, efisiensi, dan efektivitas tersebut dalam melakukan pengelolaan keuangan dan sumber daya publik yang dimiliki untuk pertanggungjawaban kepada masyarakat. Oleh karena itu, masih terdapat fenomena negatif dalam rangka penerapan dimensi *value for money* sektor publik untuk proses terwujudnya akuntabilitas kepada masyarakat.

Menurut Renyowijoyo (2008: 19), fenomena negatif yang terjadi dalam penerapan dimensi *value for money* adalah menguatnya tuntutan akuntabilitas oleh masyarakat atas lembaga-lembaga publik, baik di pusat maupun daerah. Penerapan dimensi *value for money* sangat perlu dilakukan baik untuk mengelola dan menggunakan sumber daya yang dimiliki oleh organisasi tersebut serta sebagai bentuk pertanggungjawaban organisasi sektor publik kepada masyarakat atas sumber daya yang dipercayakan masyarakat kepada organisasi. Oleh karena itu, jika masyarakat menilai pemerintah daerah tidak *accountable* masyarakat dapat menuntut pergantian pemerintahan, pergantian pejabat, dan pergantian struktur pemerintahan, yang pada akhirnya dapat menyebabkan konflik antara masyarakat dan pemerintah.

Konflik ini disebabkan pemerintah merasa memiliki kekuasaan dalam sistem politik pemerintahan sedangkan masyarakat merasa memiliki hak memilih dan memberhentikan kepemimpinan pemerintah yang tidak *accountable*. Oleh karena itu, rendahnya penerapan dimensi *value for money* menyebabkan tingkat akuntabilitas pemerintah menurun dan meningkatkan risiko berinvestasi serta mengurangi kemampuan berkompetisi dengan organisasi sektor publik lainnya

yang sejenis.

Fenomena yang dijelaskan oleh Renyowijoyo di atas juga termasuk fenomena yang terjadi pada salah satu organisasi sektor publik yang peneliti jadikan objek penelitian, yakni Dinas Kesehatan Kabupaten Bone Bolango. Penerapan dimensi *value for money* pada Dinas Kesehatan Kabupaten Bone Bolango masih mendapat sorotan negatif dari masyarakat. Hal ini disebabkan Dinas Kesehatan Kabupaten Bone Bolango dianggap masih belum sepenuhnya ekonomis, efisiensi, dan efektif menggunakan sumber daya dan mengelola keuangannya. Oleh karena itu, Dinas Kesehatan Kabupaten Bone Bolango merupakan salah satu instansi pemerintah daerah Gorontalo yang masih tergolong rendah dalam penerapan dimensi *value for money* untuk meningkatkan akuntabilitas publik.

Rendahnya penerapan dimensi *value for money* dalam rangka meningkatkan akuntabilitas publik oleh Dinas Kesehatan Kabupaten Bone Bolango dapat dibuktikan dengan adanya Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) yang dituangkan dalam perbandingan antara hasil realisasi pencapaian indikator kinerja dan target/sasaran indikator kinerja yang tidak tercapai selama tahun 2010. Tidak tercapainya hasil realisasi pencapaian indikator kinerja dari target/sasaran indikator kinerja Dinas Kesehatan Kabupaten Bone Bolango dapat dilihat pada tabel 1 di bawah ini:

Tabel 1: Indikator Kinerja SPM Tahun 2010

NO	NAMA INDIKATOR	ANGKA ABSOLUT		HASIL/ REALISASI	TARGET / SASARAN SETAHUN	PERS ENTA SI (A) / (B)
		PEMBI LANG	PENY EBUT			
1	Cakupan kunjungan ibu hamil K-4	2650	3618	73,24	80	91,6
2	Cakupan komplikasi kebidanan yang ditangani	512	722	70,91	80	88,6
3	Cakupan pertolongan persalinan oleh tenaga kesehatan	2794	3455	80,87	90	89,9
4	Cakupan pelayanan nifas	2950	3455	85,38	90	94,9
5	Cakupan neonatus dengan komplikasi yang ditangani	58	658	8,81	100	8,8
6	Cakupan kunjungan bayi	2750	3289	83,61	90	92,9
7	Cakupan desa / kelurahan universal child imunization (UCI)	63	163	38,65	80	48,3
8	Cakupan pelayanan anak balita	9122	17590	51,86	74,8	69,3
9	Cakupan pemberian makanan pendamping ASI pada anak usia 6 – 24 bulan	300	700	42,86	100	42,9
10	Cakupan balita gizi buruk mendapat perawatan	21	56	37,50	100	37,5
11	Cakupan penjangkaran kesehatan siswa SD dan setingkat			ND		
12	Cakupan peserta KB aktif	7269	18296	39,73	70	56,8
13	Cakupan penemuan dan penanganan penderita penyakit					
	a. AFP Rate per 100.000 penduduk < 15 thn	2	2	100	100	100,0
	b. Penemuan penderita pnemonia balita	706	1814	38,92	100	38,9
	c. Penemuan pasien baru TB BTA positif	220	306	72	70	102,7
	d. Penderita DBD yang ditangani	17	37	46	100	45,9
	e. Penemuan penderita diare	5036	61385	80	100	80,0
14	Cakupan pelayanan kesehatan dasar pasien masyarakat miskin	71243	1E+05	64,25	100	64,2
15	Cakupan pelayanan kesehatan rujukan pasien masyarakat miskin	5511	6600	83,50	100	
16	Cakupan pelayanan gawat darurat level 1					
17	Cakupan desa / kelurahan mengalami KLB yang dilakukan penyelidikan epidemiologi	40	163	24,54	90,5	27,1
18	Cakupan desa siaga aktif	31	49	63,27	100	63,3

Sumber: Laporan Indikator Kinerja SPM Dinas Kesehatan Kabupaten Bone Bolango, 2010

Berdasarkan tabel 1 Indikator Kinerja SPM Tahun 2010 oleh Dinas Kesehatan Kabupaten Bone Bolango di atas, dapat disimpulkan bahwa Dinas Kesehatan Kabupaten Bone Bolango belum menerapkan dimensi *value for money* sebagai bentuk pertanggungjawaban/akuntabilitas terhadap sumber daya yang dipercayakan publik. Hal ini dikarenakan Dinas Kesehatan Kabupaten Bone Bolango tidak berhasil mencapai sasaran/target yang telah ditetapkan melalui cakupan indikator kinerja program selama tahun 2010. Hal ini diperkuat dengan pendapat yang dijelaskan oleh Renyowijoyo (2008: 21), dimana bentuk akuntabilitas dimensi *value for money* dalam pengelolaan sumber daya dapat dituangkan dalam hasil laporan pertanggungjawaban instansi pemerintah.

Hasil laporan pertanggungjawaban instansi pemerintah yang menggunakan konsep dimensi ekonomis, efisiensi, dan efektivitas dalam menggunakan dan mengelola sumber daya yang dipercayakan publik dapat dilihat dari Laporan

Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) selama tahun berjalan, yang dituangkan dalam perbandingan hasil realisasi pencapaian indikator kinerja dari target yang telah ditentukan selama tahun berjalan. Lebih lanjut Renyowijoyo (2008: 22), menjelaskan bahwa bukti dari rendahnya penerapan dimensi *value for money* untuk meningkatkan akuntabilitas publik dapat dilihat dari tidak tercapainya capaian bobot persentase realisasi indikator kinerja berdasarkan bobot persentase sasaran/target indikator kinerja yang telah ditetapkan sebelumnya oleh organisasi sektor publik selama tahun berjalan (capaian bobot persentase realisasi indikator kinerja lebih rendah dari capaian bobot persentase sasaran/target indikator kinerja).

Oleh karena itu, berdasarkan tabel 1 capaian bobot persentase realisasi indikator kinerja dan capaian bobot persentase sasaran/target indikator kinerja Dinas Kesehatan Kabupaten Bone Bolango menjelaskan bahwa Dinas Kesehatan Kabupaten Bone Bolango belum sepenuhnya menerapkan *value for money* yang memiliki dimensi ekonomis, efisiensi, dan efektivitas dalam penggunaan dan pengelolaan sumber daya yang dipercayakan publik. Lebih lanjut, hal tersebut tentunya dapat menimbulkan penilaian negatif masyarakat pada Dinas Kesehatan Kabupaten Bone Bolango, dimana masyarakat menganggap Dinas Kesehatan Kabupaten Bone Bolango merupakan instansi sektor publik yang tidak efisien, adanya pemborosan dan tidak ekonomis, serta tidak efektif dalam menggunakan dan mengelola sumber daya yang dipercayakan publik. Oleh karena itu, berdasarkan fenomena yang dijelaskan di atas maka berbagai penelitian mengenai penerapan dimensi *value for money* telah dilakukan dalam rangka untuk

meningkatkan penerapan dimensi *value for money* untuk terwujudnya proses akuntabilitas publik.

Penelitian tersebut diantaranya penelitian Suwardi (2010), yang membuktikan bahwa terdapat pengaruh penerapan *value for money* terhadap peningkatan akuntabilitas publik di Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Bandung. Hasil penelitian Suwardi (2010), menyatakan bahwa *value for money* merupakan perluasan dari kepatuhan dalam hal tujuan dan prosedur pelaksanaan program dan kegiatan organisasi. Oleh karena itu, untuk menciptakan akuntabilitas publik pemerintah perlu menerapkan analisis *value for money* yang memiliki tiga dimensi utama yaitu: ekonomis, efisiensi dan efektivitas (3E).

Hal serupa juga dinyatakan oleh Kadmasasmita (2006), yang melakukan penelitian dengan menunjukkan bahwa pemerintah Kabupaten Nagan Raya belum sepenuhnya menerapkan tiga dimensi utama *value for money* yakni dimensi ekonomis, efisiensi, dan efektivitas. Kadmasasmita (2006), menambahkan bahwa akuntabilitas publik akan tercapai jika pengawasan yang dilakukan oleh dewan dan masyarakat serta aktivitas/program yang dijalankan pemerintah berjalan secara ekonomis, efisien, dan efektif, yang merupakan aspek penting dalam penerapan analisis *value for money*.

Namun pendapat berbeda dikemukakan oleh Mahmud (2010), yang menambahkan dua dimensi utama dalam penerapan *value for money* sektor publik selain dimensi ekonomis, efisiensi, dan efektivitas. Kedua dimensi tersebut adalah keadilan (*equity*) dan pemerataan atau kesetaraan (*equality*). Keadilan mengacu pada adanya kesempatan sosial yang sama untuk mendapatkan layanan publik

berkualitas dan kesejahteraan ekonomi. Lebih lanjut, kesetaraan berarti penggunaan uang publik hendaknya tidak terkonsentrasi pada kelompok tertentu saja, tapi dilakukan secara merata dengan keberpihakan kepada seluruh rakyat.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti tertarik untuk menguji kembali penelitian terdahulu dari Suwardi (2010). Perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu yaitu lokasi penelitian yang berbeda tempat. Penelitian ini dilaksanakan pada Dinas Kesehatan Kabupaten Bone Bolango di Provinsi Gorontalo. Oleh karena itu, peneliti berkeinginan untuk meneliti lebih lanjut tentang penerapan *value for money* yang memiliki tiga dimensi utama yaitu ekonomis, efisiensi, dan efektivitas serta pengaruhnya terhadap akuntabilitas publik sekaligus menuangkannya dalam skripsi yang berjudul "Pengaruh Penerapan Dimensi *Value For Money* terhadap Akuntabilitas Publik Pada Dinas Kesehatan Kabupaten Bone Bolango".

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana kondisi penerapan dimensi *value for money* pada Dinas Kesehatan Kabupaten Bone Bolango?
2. Bagaimana kondisi akuntabilitas publik pada Dinas Kesehatan Kabupaten Bone Bolango?
3. Apakah terdapat pengaruh penerapan dimensi *value for money* terhadap akuntabilitas publik pada Dinas Kesehatan Kabupaten Bone Bolango?

4. Seberapa besar pengaruh penerapan dimensi *value for money* terhadap akuntabilitas publik pada Dinas Kesehatan Kabupaten Bone Bolango?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian adalah:

1. Menguji dan menganalisis kondisi penerapan dimensi *value for money* pada Dinas Kesehatan Kabupaten Bone Bolango.
2. Menguji dan menganalisis kondisi akuntabilitas publik pada Dinas Kesehatan Kabupaten Bone Bolango.
3. Menguji dan menganalisis pengaruh penerapan dimensi *value for money* terhadap akuntabilitas publik pada Dinas Kesehatan Kabupaten Bone Bolango.
4. Menguji dan menganalisis besarnya pengaruh penerapan dimensi *value for money* terhadap akuntabilitas publik pada Dinas Kesehatan Kabupaten Bone Bolango.

1.4 Manfaat Penelitian

Peneliti berharap berdasarkan penelitian ini dapat memperoleh manfaat yang diantaranya adalah:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi pengembangan literatur akuntansi sektor publik di Indonesia, terutama dalam hal penerapan dimensi *value for money* dan pengaruhnya terhadap akuntabilitas di sektor publik. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi dan mendorong

dilakukannya penelitian-penelitian akuntansi sektor publik, terutama dalam hal penerapan dimensi *value for money* dan pengaruhnya terhadap akuntabilitas di sektor publik.

2. Manfaat Praktis

Bagi praktik pada pemerintah daerah, diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi dalam proses penerapan dimensi *value for money* yang memiliki tiga dimensi utama yakni ekonomis, efisiensi, dan efektivitas dalam rangka meningkatkan akuntabilitas di sektor publik.