

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam kerangka pelaksanaan *good governance*, kebijakan umum pemerintah adalah ingin menjalankan pemerintahan yang berorientasi pada hasil (*result oriented government*). Orientasi pada *input*, terutama uang, seperti selama ini dijalankan, hendak ditinggalkan. Pemerintahan yang berorientasi pada hasil pertama-tama akan fokus pada kemaslahatan bagi masyarakat, berupaya untuk menghasilkan *output* dan *outcome* yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. *Output* merupakan hasil langsung dari program-program atau kegiatan yang dijalankan pemerintah dan dapat berwujud sarana, barang, dan jasa pelayanan kepada masyarakat. Sedangkan *outcome* dipandang sebagai bentuk kinerja, bukan kemampuan menyerap anggaran seperti persepsi yang ada selama ini

Hubungan antara pemerintah dan masyarakat merupakan sebuah hubungan pertanggungjawaban, dalam hal ini pemerintah sebagai agen harus mempertanggungjawabkan aktivitas dan kinerjanya kepada masyarakat yang telah memberikan dana (*public fund*) kepada pemerintah. Pertanggungjawaban kepada masyarakat ini disebut akuntabilitas publik. Berdasarkan teori keagenan tidak ada jaminan agen (pemerintah) selalu bertindak atas kepentingan prinsipal (masyarakat). Pemerintah sebagai agen memiliki perilaku oportunistik (*opportunistic behavior*), yaitu ia bertindak untuk kepentingan dan kesejahteraannya sendiri bukan kesejahteraan masyarakat yang menjadi prinsipalnya (Watt dan Zimmerman, 1986; Godfrey et al., 1997) dalam Mahmudi (2007).

Secara konseptual, sistem baru akuntabilitas di Indonesia merupakan bagian dari *Good Governance* atau tata pemerintahan yang baik telah memberikan landasan bagi perubahan pendekatan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang selama ini sentralistik menjadi desentralistik, dari instruksi menjadi pemberdayaan, dari seragam menjadi beragam, dari melaksanakan menjadi mengarahkan, dan lain-lain dengan nuansa yang lebih mengutamakan proses dari bawah. Upaya menuju *good governance* ini juga didukung oleh banyak pihak baik

pemerintah sendiri sebagai lembaga eksekutif, DPR sebagai lembaga legislatif, pers dan juga oleh lembaga- lembaga swadaya masyarakat.

Jika mengacu pada program *World Bank* dan *United Nation Development Program (UNDP)*, orientasi pembangunan sektor publik adalah menciptakan *good governance* yang memberikan beberapa karakteristik pelaksanaan *good governance*, meliputi; *Participatiaon, Rule of law, Tranparency, Responsiveness, Consensus orientation, Equity, Efficiency dan Effectiveness, Accountability*, dan *Startegic Vision*. Dari karakteristik tersebut, paling tidak terdapat tiga hal yang dapat di perankan oleh akuntansi sektor publik yaitu transparansi, akuntabilitas publik, dan *value for money (economy, efficiency, dan effectiveness)* dalam Mardiasmo (2005).

Menurut Soelendro (2000), unsur-unsur pokok upaya perwujudan *good governance* ini adalah *tranparancy, fairness, responcibility, dan accountability*. Sedangkan berdasarkan pandangan Yunus (2000), unsur-unsur *good governance* adalah tuntutan keterbukaan (*transparancy*), peningkatan efisiensi di segala bidang (*efficiency*), tanggungjawab yang lebih jelas (*responsibility*) dan kewajaran (*fairness*). Hal ini muncul sebenarnya sebagai akibat dari perkembangan proses demokratisasi di berbagai bidang serta kemajuan profesionalisme. Dengan demikian, pemerintah sebagai pelaku utama pelaksanaan *good governance* ini dituntut untuk memberikan tanggungjawab yang lebih transparan dan lebih akurat. Hal ini semakin penting untuk dilakukan dalam era reformasi ini melalui pemberdayaan peran lembaga-lembaga pemerintah sebagai pengemban kekuasaan pemerintah. Pemerintah tidak lagi hanya memperhatikan masalah *input* dan *output* tetapi telah memasuki tahapan yang berorientasi pada proses dan kinerja. Dengan kata lain proses dan kinerja telah menjadi tuntutan masyarakat.

Kinerja instansi pemerintah bersifat multidimensional. Dalam arti, tidak ada indikator tunggal yang dapat digunakan untuk menunjukkan tingkat keberhasilan secara komprehensif untuk semua jenis instansi pemerintah. Indikator kinerja yang dipilih akan sangat tergantung pada faktor kritikal keberhasilan yang telah diidentifikasi. Beberapa ukuran keberhasilan dapat diklarifikasikan dalam beberapa perspektif yang salah satunya adalah *Performance Audit* (Pengukuran *Value For Money*). *Performance audit* ini merupakan pengukuran dan

pemeriksaan kinerja dengan berdasarkan pada ukuran ekonomi, efisiensi dan efektivitas. Ekonomi berkaitan dengan pengukuran seberapa hemat pengeluaran yang dilakukan. Efisiensi berhubungan dengan pengukuran seberapa benar cara yang digunakan untuk membandingkan input dengan output. Efektivitas berkaitan dengan pengukuran seberapa tepat dalam pencapaian target yaitu dengan membandingkan hasil yang ditargetkan dengan realisasinya (Mahsun: 2006).

Tuntutan baru mengisyaratkan agar organisasi sektor publik dalam aktivitasnya mengaplikasikan *value for money*, karena diyakini melalui prinsip tersebut dapat memperbaiki kinerja sektor publik. *Value for money* merupakan inti pengukuran kinerja sektor publik dengan memperhatikan tingkat ekonomis, efisiensi dan efektivitas program. Ditegaskan oleh Mardiasmo (2002) "*value for money* merupakan pengukuran kinerja pada unit-unit kerja pemerintah. Pengembangan indikator kinerja sebaiknya memusatkan perhatian pada pertanyaan mengenai ekonomi, efisiensi, dan efektivitas program atau kegiatan". Masyarakat menghendaki pertanggungjawaban dari sektor publik yang mencakup pelaksanaan *value for money*, yaitu ekonomis dalam pengadaan dan alokasi sumber daya, efisien penggunaan sumber daya dalam arti penggunaannya diminimalkan dan hasilnya dimaksimalkan, serta efektif dalam arti pencapaian tujuan dan sasaran program yang dijalankan.

Keberhasilan suatu pemerintah daerah ditunjukkan oleh keberhasilan unit organisasi sektor publik yang melaksanakan program dan kegiatan yang telah ditetapkan yang disebut dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Salah satu SKPD yang membantu pelaksanaan program dan kegiatan pemerintah Kota Padang adalah Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan dan Keluarga Berencana yang akan menjadi subyek penelitian ini yang selanjutnya disingkat dengan BPMPKB. Dalam melaksanakan tugasnya, BPMPKB Kota Padang diatur dengan Perda Nomor 15 Tahun 2012, dimana dinyatakan tugas pokok BPMPKB adalah melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di Bidang Pemberdayaan Masyarakat, Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, dan Bidang Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera dengan program dan kegiatan yang cukup banyak dan kompleks dapat dibagi sebagai berikut:

1. Urusan Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak dengan 2 program yang terdiri dari 16 kegiatan di tahun 2013 , 3 program yang terdiri dari 14 kegiatan di tahun 2014, dan 3 program yang terdiri dari 12 kegiatan tahun 2015. Program yang dilaksanakan sebagai berikut:
 - a) Program keserasian kebijakan peningkatan kualitas anak dan perempuan
 - b) Program peningkatan kualitas hidup dan perlindungan perempuan.
 - c) Program peningkatan kesejahteraan dan perlindungan perempuan dan anak.
2. Urusan Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera (KB & KS) dengan 5 program yang terdiri dari 18 kegiatan ditahun 2013 , 5 program yang terdiri dari 15 kegiatan tahun 2014 dan 5 Program yang terdiri dari 19 kegiatan ditahun 2015. Program yang dilaksanakan sebagai berikut:
 - a) Program keluarga berencana.
 - b) Program pelayanan kontrasepsi.
 - c) Program pembinaan peran serta masyarakat dalam pelayanan KB/KR yang mandiri.
 - d) Program penyiapan tenaga pendamping kelompok bina keluarga.
 - e) Program data dan informasi
3. Urusan Pemberdayaan Masyarakat dan Desa dengan 4 program yang terdiri dari 20 kegiatan tahun 2013 , 4 program yang terdiri dari 22 kegiatan tahun 2014 dan 4 program yang terdiri dari 23 kegiatan 2015. Program yang dilaksanakan sebagai berikut:
 - a) Program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan.
 - b) Program pengembangan lembaga ekonomi pedesaan.
 - c) Program peningkatan partisipasi masyarakat dalam membangun desa.
 - d) Program peningkatan kapasitas aparatur pemerintah desa

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 6 tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah pengungkapan informasi yang tertuang dalam Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) digunakan oleh pemerintah sebagai bahan acuan untuk menilai kinerja setiap Pemda dalam bentuk Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (EKPPD). EKPPD merupakan evaluasi

kinerja Pemda dalam bentuk skor secara nasional dengan menggunakan Indikator Kinerja Kunci (IKK) dan berdasarkan Pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 73 tahun 2009 (Permendagri No. 73 tahun 2009) mengenai Tata Cara Pelaksanaan Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dikatakan bahwa EKPPD menggunakan LPPD sebagai sumber informasi utama yang difokuskan pada informasi pencapaian kinerja pada tataran pengambil kebijakan dan pelaksanaan kebijakan dengan menggunakan Indikator Kinerja Kunci. IKK merupakan satu kesatuan dalam sistem pengukuran kinerja mulai dari masing-masing SKPD, pemerintah daerah, antar satu daerah dengan daerah lainnya dalam tingkat wilayah provinsi maupun pada tingkat nasional. IKK berisikan data capaian kinerja yang diisi oleh masing-masing SKPD sesuai dengan tugas dan fungsinya dan disampaikan kepada Kepala Daerah melalui Tim Penilai

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2008 tentang Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah BPMPKB Kota Padang memiliki program dan kegiatan tentang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera (KB & KS), dan Pemberdayaan Masyarakat dan Desa yang termasuk dalam aspek pelayanan umum dengan fokus pelayanan penunjang. Indikator Kinerja Kunci yang terdapat pada EKPPD Pemerintah Kota Padang yang berhubungan dengan urusan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, urusan Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera dan Pemberdayaan Masyarakat Desa sebagai berikut:

1. Urusan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dengan Indikator Kinerja Kunci:
 - a) Partisipasi perempuan di lembaga pemerintah.
 - b) Angka melek huruf perempuan usia 15 tahun ke atas.
 - c) Partisipasi angkatan kerja perempuan.
2. Urusan Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera dengan Indikator Kinerja Kunci sebagai berikut:
 - a) Prevalensi peserta KB Aktif
 - b) Rasio petugas lapangan KB/penyuluh KB (PLKB/PKB) di setiap desa/kelurahan

3. Urusan Pemberdayaan Masyarakat Desa dengan Indikator Kinerja Kunci sebagai berikut:

- a) PKK Aktif
- b) Posyandu

Beranjak dari program dan kegiatan yang dilaksanakan oleh urusan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, KB & KS dan pemberdayaan masyarakat dan desa, serta penetapan indikator kinerja utama atau kinerja kunci pada EKPPD pemerintah Kota Padang perlunya dilakukan penilaian kinerja terhadap program dan kegiatan pada BPMPKB Kota Padang. Setiap kegiatan yang dilaksanakan mempunyai *indikator input, output dan outcome* yang dapat digunakan untuk mengukur tingkat ekonomis, efisiensi, dan efektivitas dari program dan kegiatan yang dilaksanakan. Dalam hal ini penulis mencoba melakukan penilaian kinerja melalui pendekatan *value for money* dan sejauh mana capaian kinerja program dan kegiatan yang dilaksanakan oleh BPMPKB untuk mengisi atau memenuhi Indikator Kinerja Kunci pada EKPPD. Untuk itu penulis tertarik ingin melakukan penilaian kinerja BPMPKB terhadap program dan kegiatan yang dilaksanakan oleh ketiga urusan tersebut dengan pendekatan *value for money* dan Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (EKPPD).

Berdasarkan pada latar belakang dan permasalahan diatas, maka judul untuk penelitian ini adalah **“Analisis Kinerja Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan dan Keluarga Berencana (BPMPKB) Kota Padang”**.

B. Perumusan Masalah

Beranjak dari Dokumen Pelaksanaan Anggaran yang berisi indikator dan target kinerja, Laporan Keuangan APBD BPMPKB, Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah BPMPKB Kota Padang yang menyajikan realisasi anggaran dan capaian kinerja program/kegiatan, dan Laporan EKPPD Kota Padang untuk meneliti seberapa baik tingkat kinerja BPMPKB terhadap pelaksanaan program/kegiatan yang dirumuskan dengan pertanyaan penelitian:

1. Bagaimana kinerja Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan dan Keluarga Berencana (BPMPKB) Kota Padang dengan pendekatan *Value For Money*?
2. Bagaimana kinerja Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan dan Keluarga Berencana (BPMPKB) Kota Padang melalui Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (EKPPD).

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan masalah penelitian yang dirumuskan di atas, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis kinerja Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan dan Keluarga Berencana (BPMPKB) Kota Padang dengan pendekatan *Value For Money*.
2. Untuk menganalisis kinerja Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan dan Keluarga Berencana (BPMPKB) Kota Padang melalui Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (EKPPD).

D. Manfaat Hasil Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat berupa kontribusi empiris, teori, pemerintahan daerah dan publik yakni:

1. Kontribusi empiris, untuk memperkuat penelitian selanjutnya yang lebih mendalam tentang penilaian kinerja program yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah maupun pusat.
2. Kontribusi teori, sebagai bahan referensi dan data tambahan bagi peneliti selanjutnya yang tertarik pada bidang kajian ini.
3. Kontribusi untuk pemerintah daerah khususnya Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan dan Keluarga Berencana (BPMPKB) Kota Padang, dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi sekaligus umpan balik mengenai penilaian kinerja program/kegiatan sehingga dalam pelaksanaannya dimasa depan dapat berjalan secara ekonomi, efisien, dan efektif serta menghasilkan informasi data yang akurat untuk evaluasi kinerja.

4. Kontribusi untuk publik, penelitian ini akan sangat berguna bagi masyarakat umumnya untuk menilai keseriusan serta kinerja pemerintah daerah dalam mengalokasikan anggarannya dalam upaya memberikan pelayanan dasar.

E. Sistematika Penulisan

Untuk memberikan kemudahan bagi pembaca, berikut adalah sistematika penulisan tesis yang terbagi dalam lima bab dimana masing-masing bab saling berkaitan satu sama lain:

- Bab I : Pendahuluan
Bab ini berisikan latar belakang penelitian, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat hasil penelitian, dan sistematika penulisan
- Bab II : Tinjauan Pustaka
Bab ini menguraikan kajian tentang akuntansi manajemen sektor publik, definisi kinerja dan pengukuran kinerja, kinerja pemerintah daerah, pendekatan pengukuran kinerja organisasi sektor publik, evaluasi kinerja, review penelitian sebelumnya dan kerangka pemikiran.
- Bab III : Metodologi Penelitian
Bab ini membahas tentang jenis penelitian, objek dan ruang lingkup penelitian, teknik pengumpulan data, definisi variabel dan pengukurannya, program dan kegiatan BPMKKB Kota Padang tahun 2013 - 2015.
- Bab IV : Hasil Penelitian dan Pembahasan
Bab ini berisi gambaran umum BPMPKB Kota Padang, hasil penelitian, analisis pendekatan *value for money* dan EKPPD
- Bab V : Kesimpulan, implikasi penelitian dan Saran
Bab ini berisi kesimpulan yang dapat ditarik atas penelitian yang telah dilakukan, implikasi penelitian ini terhadap BPMPKB Kota Padang dan saran yang berguna untuk objek yang diteliti dan penelitian selanjutnya.

