

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Pemerintah Desa

Pemerintah desa berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah desa, bersama-sama dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) menyelenggarakan urusan pemerintahan desa. Kedudukan Pemerintah desa menempatkan Pemerintah Desa sebagai penyelenggara utama tugas-tugas pemerintahan desa dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat, pemberdayaan masyarakat dan pembangunan masyarakat desa.

Menurut Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014, dalam pasal 23-24 diuraikan bahwa dalam melakukan penyelenggaraan desa didasarkan pada beberapa azas, antara lain: kepastian, tertib kepentingan umum, tertib penyelenggaraan pemerintahan, partisipatif, keterbukaan, profesionalitas, proporsionalitas, efektifitas dan efisiensi, akuntabilitas, kearifan lokal, serta keberagaman.

2. Alokasi Dana Desa

Menurut pasal 71 ayat (1) UU Nomor 6 Tahun 2014 dinyatakan bahwa Keuangan Desa adalah hak dan kewajiban Desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban Desa. Selanjutnya

pada ayat (2) dinyatakan bahwa adanya hak dan kewajiban akan menimbulkan pendapatan, belanja, pembiayaan, dan pengelolaan keuangan desa.

Alokasi dana desa (ADD) merupakan dana yang dialokasikan oleh pemerintah Kabupaten untuk desa. Alokasi Dana Desa yaitu dana yang cukup signifikan bagi Desa untuk menunjang program-program. Dana ini bersumber dari bagian dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten (Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014).

Permendagri Nomor 37 Tahun 2007 tujuan dari alokasi dana desa (ADD) untuk:

- a) Menanggulangi kemiskinan dan mengurangi kesenjangan.
- b) Meningkatkan perencanaan dan penganggaran pembangunan di tingkat desa dan pemberdayaan masyarakat.
- c) Meningkatkan pembangunan infrastruktur perdesaan.
- d) Meningkatkan pengamalan nilai-nilai keagamaan, sosial budaya dalam rangka mewujudkan peningkatan sosial.
- e) Meningkatkan ketentraman dan ketertiban masyarakat.
- f) Meningkatkan pelayanan pada masyarakat desa dalam rangka pengembangan kegiatan sosial dan ekonomi masyarakat.
- g) Mendorong peningkatan keswadayaan dan gotong royong masyarakat.
- h) Meningkatkan pendapatan desa dan masyarakat desa melalui Badan Usaha Miliki Desa (BUMDesa).

Permendagri Nomor 37 Tahun 2007 pasal 20 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa, bahwa pengelolaan Alokasi Dana Desa merupakan satu kesatuan dengan pengelolaan keuangan desa. Rumus yang dipergunakan dalam alokasi dana desa (ADD) adalah:

- a) Azas Merata adalah besarnya bagian alokasi dana desa yang sama untuk setiap desa, yang selanjutnya disebut Alokasi Dana Desa Minimal (ADDM).
- b) Azas Adil adalah besarnya bagian alokasi dana desa berdasarkan Nilai Bobot Desa (BDx) yang dihitung dengan rumus dan variabel tertentu (misalnya kemiskinan, keterjangkauan, pendidikan dasar, kesehatan, dll), selanjutnya disebut alokasi Dana Desa Proporsional (ADDP). Besarnya prosentase perbandingan antara asas merata dan adil adalah besarnya ADDM adalah 60% (enam puluh persen) dari jumlah ADD dan besarnya ADDP adalah 40% (empat puluh persen) dari jumlah ADD.

Alokasi dana desa (ADD) sebagai upaya pemberdayaan pemerintahan desa dan masyarakat desa sehingga mendorong terlaksananya otonomi desa. Pemerintah provinsi dan kabupaten sebagai fasilitator yang memfasilitasi masyarakat desa agar mampu menjalankan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan terhadap penggunaan alokasi dana desa (Nurcholis, 2011). Sehingga diperlukan adanya kerja sama yang saling mendukung, pada akhirnya terciptanya pemerataan pembangunan, khususnya di perdesaan akan lebih meningkatkan kesejahteraan dan taraf

hidup masyarakat perdesaan, mendorong keterlibatan aktif pemerintah desa dan masyarakat dalam proses pembangunan desa.

3. Pengukuran Kinerja

a. Pengertian Kinerja dan Pengukuran Kinerja

Istilah kinerja berasal dari kata *job performance* atau *actual performance* (prestasi kerja atau prestasi sesungguhnya yang dicapai oleh seseorang). Kinerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya (Mangkunegara, 2007).

Menurut Loham (2005) pengukuran kinerja merupakan suatu aktivitas penilaian pencapaian target-target tertentu dari tujuan strategi organisasi. Pengukuran kinerja dapat digunakan sebagai dasar untuk melakukan penilaian kinerja yaitu untuk menilai sukses atau tidaknya suatu organisasi, program, atau kegiatan.

Penilaian kinerja adalah suatu proses penilaian kemajuan pekerjaan terhadap pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditentukan, termasuk informasi atas efisiensi penggunaan sumber daya dalam menghasilkan barang dan jasa, kualitas barang dan jasa, perbandingan hasil kegiatan dengan target, dan efektivitas tindakan dalam mencapai tujuan (Mahmudi, 2007).

Penilaian kinerja diperlukan untuk menentukan tingkat kontribusi individu atau tingkat kinerja individu. Menurut Robbins (1997) tiga perangkat kinerja yang paling populer untuk menilai yaitu:

- a) Hasil tugas individu, dengan menggunakan hasil tugas, maka seseorang pimpinan dapat menilai tinggi rendah kinerja pegawainya.
- b) Perilaku, dalam hal ini perilaku adalah kesegaran seseorang karyawan dalam menyelesaikan pekerjaan atau tugasnya.
- c) Ciri, dalam hal ini ciri adalah sikap baik, percaya diri, kooperatif, dapat diandalkan dalam melaksanakan pekerjaannya.

b. Tujuan dan Manfaat Penilaian Kinerja

Pengukuran atau penilaian kinerja merupakan bagian penting dari proses pengendalian manajemen, baik sektor publik maupun swasta. Menurut Mardiasmo (2002) penilaian terhadap suatu kinerja bertujuan untuk:

- a) Untuk mengkomunikasikan strategi secara lebih baik (*top down dan bottom up*).
- b) Untuk mengukur kinerja finansial dan non-finansial secara berimbang sehingga dapat ditelusuri perkembangan pencapaian strategi.
- c) Untuk mengakomodasi pemahaman kepentingan manajer level menengah dan bawah serta memotivasi untuk mencapai *goal congruence*.

- d) Sebagai alat untuk mencapai kepuasan berdasarkan pendekatan individual dan kemampuan kolektif yang rasional.

Di samping tujuan pengukuran kinerja juga memiliki beberapa manfaat. Menurut Mardiasmo (2002) manfaat pengukuran kinerja antara lain:

- a) Memberikan pemahaman mengenai ukuran yang digunakan untuk menilai kinerja manajemen.
- b) Memberikan arah untuk mencapai target kinerja yang telah ditetapkan.
- c) Untuk memonitor dan mengevaluasi kinerja dan membandingkannya dengan target serta melakukan tindakan korektif untuk memperbaiki kinerja.

4. Value For Money

a. Konsep *Value for money*

Value for money merupakan konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang mendasarkan pada tiga elemen utama, yaitu: ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. *Value for money* merupakan inti pengukuran kinerja pada organisasi pemerintah.

Menurut Bastian (2006) *value for money* adalah konsep yang meliputi penilaian efisiensi, efektivitas dan ekonomis dalam pengukuran kinerjanya. Kinerja pemerintah tidak dapat dinilai dari satu sisi yang dihasilkan saja, akan tetapi harus memperhatikan dari berbagai sisi seperti *input*, *output*, dan *outcome* secara bersama sama.

Permasalahan yang sering dihadapi oleh pemerintah dalam melakukan pengukuran kinerja adalah sulitnya mengukur *output*, karena *output* yang dihasilkan tidak selalu berupa *output* yang berwujud, akan tetapi lebih banyak berupa *intangible output*.

b. Elemen-elemen *Value for Money*

1. Ekonomi

Ekonomi adalah perolehan sumber daya (*input*) tertentu pada harga yang terendah. Ekonomi merupakan perbandingan *input* dengan *input value* yang dinyatakan dalam satuan moneter. Menurut Mardiasmo (2006) ekonomi yang berkaitan dengan sejauh mana organisasi sektor publik dapat meminimalisir *input resources* dengan menghindari pengeluaran yang boros dan tidak produktif. Indikator ekonomi merupakan indikator tentang *input*. Pertanyaan yang diajukan adalah “apakah organisasi telah mengeluarkan biaya secara ekonomis?” (Bastian, 2006).

2. Efisiensi

Efisiensi adalah hubungan antara *input* dan output di mana barang dan jasa yang dibeli oleh organisasi digunakan untuk mencapai output tertentu (Bastian, 2006). Sedangkan menurut Mardiasmo (2009) efisiensi merupakan perbandingan output atau *input* yang dikaitkan dengan standar kinerja atau target yang telah ditetapkan.

3. Efektivitas

Efektivitas adalah hubungan antara output dan tujuan, dimana efektivitas diukur berdasarkan seberapa jauh tingkat output, kebijakan, dan prosedur organisasi mencapai tujuan yang telah ditetapkan (Indra, 2006). Jika suatu organisasi berhasil mencapai tujuannya, maka organisasi tersebut dikatakan telah berjalan efektif. Efektivitas hanya melihat apakah suatu program telah mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya (Mardiasmo, 2009).

Dari ketiga elemen *value for money* dapat disimpulkan bahwa ekonomi terkait dengan *input*, efisiensi terkait dengan *input* dan output, dan efektivitas terkait dengan output dan tujuan.

c. Indikator *Value for Money*

Menurut Mardiasmo (2009) peranan indikator kinerja pada *Value for money* adalah untuk menyediakan informasi sebagai pertimbangan untuk pembuatan keputusan. Indikator *Value for money* menjadi dua, yaitu:

a) Indikator alokasi biaya (ekonomis dan efisiensi)

Ekonomis artinya pembelian barang dan jasa dengan tingkat kualitas tertentu pada harga terbaik (*spending less*). Efisiensi artinya output tertentu dapat dicapai dengan sumber daya yang serendah-rendahnya (*spending well*).

b) Indikator kualitas pelayanan (efektivitas)

Efektivitas artinya kontribusi output terhadap pencapaian tujuan dan sasaran yang ditetapkan (*spending wisely*).

d. Manfaat Implementasi *Value for Money*

Penerapan konsep *Value for money* dalam pengukuran kinerja pada organisasi sektor publik tentunya memberikan manfaat bagi organisasi itu sendiri maupun masyarakat. Manfaat yang dikehendaki dalam pelaksanaan *Value for money* pada organisasi sektor publik yaitu: ekonomis (hemat cermat) dalam pengadaan dan alokasi sumber daya, efisien (berdaya guna) dalam penggunaan sumber daya, dan efektif (berhasil guna) dalam mencapai tujuan dan sasaran (Mardiasmo, 2009).

Menurut Mardiasmo (2009)) manfaat penerapan implemetasi *value for money* antara lain:

- a) Meningkatkan efektivitas pelayanan publik, dalam arti pelayanan yang diberikan tepat sasaran.
- b) Meningkatkan mutu pelayanan publik.
- c) Menurunkan biaya pelayanan publik.
- d) Alokasi belanja yang lebih berorientasi pada kepentingan publik.
- e) Meningkatkan kesadaran akan uang publik (*public costs awareness*) sebagai akar pelaksanaan akuntabilitas publik.

e. Langkah-langkah pengukuran *value for Money*

1. Pengukuran Ekonomi

Mardiasmo (2009) menyebutkan bahwa ekonomi merupakan perbandingan antara *input* dengan *input value*. *Input* dalam hal ini adalah target anggaran, sedangkan *input value* adalah realisasi anggaran.

Menurut Mahmudi (2010) secara sistematis, ekonomi merupakan perbandingan antara *input* dengan nilai rupiah untuk memperoleh *input* tersebut dengan rumus sebagai berikut

$$ekonomis(x) = \frac{input}{harga\ input\ (Rp)} \times 100\%$$

Keterangan :

Input :Realisasi anggaran pada setiap kegiatan. Angka ini terdapat dikolom realisasi dalam Laporan Pertanggungjawaban Alokasi Dana Desa Pemerintah Desa Tasikmadu.

Harga *input* :Anggaran pada setiap kegiatan. Angka ini terdapat dikolom rencana dalam Laporan Pertanggungjawaban Alokasi Dana Desa Pemerintah Desa Tasikmadu.

Kriteri ekonomi menurut Mahsun (2006) yaitu:

- a) Nilai x kurang dari nilai 100% ($x < 100\%$) berarti ekonomis.
- b) Nilai x sama dari nilai 100% ($x = 100\%$) berarti ekonomis berimbang.
- c) Nilai x lebih dari nilai 100% ($x > 100\%$) berarti tidak ekonomis.

2. Pengukuran Efisiensi

Efisiensi dapat diukur dengan rasio antara *output* dengan *input*. Semakin besar rasio tersebut maka semakin efisien suatu organisasi. Mardiasmo (2009) merumuskan efisiensi sebagai berikut:

$$efisiensi (y) = \frac{output}{input} \times 100\%$$

Keterangan :

Output: Presentase hasil yang dicapai pada kegiatan. Angka ini terdapat pada kolom nilai capaian program/kegiatan dalam Laporan Pertanggungjawaban Alokasi Dana Desa Pemerintah Desa Tasikmadu.

Input : Presentase realisasi anggaran (nilai ekonomis) pada Laporan Pertanggungjawaban Alokasi Dana Desa Pemerintah Desa Tasikmadu.

Kriteria efisiensi menurut Mahsun (2006) yaitu:

- a) Nilai y kurang dari nilai 100% ($y < 100\%$) berarti tidak efisien.
- b) Nilai y sama dari nilai 100% ($y = 100\%$) berarti efisien berimbang.
- c) Nilai y lebih dari nilai 100% ($y > 100\%$) berarti efisien.

Menurut Mardiasmo (2009) untuk memperbaiki nilai efisiensi dapat dilakukan dengan cara:

- a) Meningkatkan output pada tingkat *input* yang sama.
- b) Meningkatkan output dalam proporsi yang lebih besar daripada proporsi peningkatan *input*.
- c) Menurunkan *input* pada tingkatan output yang sama.

d) Menurunkan *input* dalam proporsi yang lebih besar daripada proporsi penurunan *output*.

3. Pengukuran Efektivitas

Suatu organisasi sektor publik dapat dikatakan efektif apabila organisasi tersebut dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan (Mardiasmo, 2009). Jadi secara matematis, efektivitas dapat dihitung dengan rumus sebagai berikut:

$$efektivitas(z) = \frac{outcome}{output} \times 100\%$$

Keterangan :

Outcome : Presentase dampak yang ditimbulkan dari kegiatan yang bersumber dana desa. Berupa presentase nilai Indeks Kepuasan Masyarakat Desa Tasikmadu.

output :Presentase hasil yang dicapai pada kegiatan. Angka ini terdapat pada kolom nilai capaian program/kegiatan Laporan Pertanggungjawaban Alokasi Dana Desa Pemerintah Desa Tasikmadu.

Kriteria efektivitas menurut Mahsun (2006) yaitu:

- a) Nilai z kurang dari nilai 100% ($z < 100\%$) berarti tidak efektif.
- b) Nilai z sama dari nilai 100% ($z = 100\%$) berarti efektif berimbang.
- c) Nilai z lebih dari nilai 100% ($z > 100\%$) berarti efektif.

4. Standar Pelayanan Minimal

Menurut Mahmudi (2010) standar pelayanan minimal adalah suatu standar dengan batas minimal tertentu untuk mengukur kinerja

pelaksanaan kewenangan wajib yang harus dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan daerah, berkaitan dengan pelayanan dasar kepada masyarakat.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2017 tentang standar pelayanan minimal desa antara lain meliputi:

- a) penyediaan dan penyebaran informasi pelayanan
- b) penyediaan data dan informasi kependudukan dan pertanahan
- c) pemberian surat keterangan
- d) penyederhanaan pelayanan
- e) pengaduan masyarakat.

Standar pelayanan minimal (SPM) desa dimaksud sebagai alat kontrol masyarakat terhadap kinerja Pemerintah Desa dalam hal efektifitas pelayanan kepada masyarakat. Masyarakat dapat berperan serta dalam penyelenggaraan SPM Desa guna memberikan informasi data yang diperlukan oleh penyelenggara SPM Desa.

B. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu digunakan peneliti sebagai referensi dalam mengambil data pendukung selama penyusunan tugas akhir. Penelitian terkait *value formoney* telah dilakukan oleh beberapa peneliti dengan berbagai macam model yang digunakan.

Penelitian yang juga dilakukan oleh Taufik Kurrohman (2012) pada pemerintah daerah kabupaten dan kota di Jawa Timur sebelum dan sesudah

penerapan penganggaran berbasis kinerja menggunakan metode *Value for Money*. Hasil analisis yang dilakukan dengan menggunakan ringkasan realisasi APBD dan ringkasan anggaran APBD atas 25 kabupaten dan 6 kota yang berturut pada tahun 2004-2006 dan 2008-2010 menunjukkan adanya perbedaan sebelum dan sesudah penerapan penganggaran berbasis kinerja pada rasio ekonomi dan efisien, tetapi tidak ditemukan perbedaan sebelum dan sesudah penerapan penganggaran berbasis kinerja pada rasio efektif. Untuk perbedaan terletak pada metode analisis data dan objek penelitian.

Kamilurahman (2017) menyatakan bahwa berdasarkan Undang-undang No. 6 Tahun 2014 dan ditunjang dengan peraturan dibawahnya, maka pengelolaan keuangan desa yang dilakukan oleh pemerintah Desa Sera Tengah yang dimulai dari perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban sudah dilaksanakan secara akuntabilitas, transparansi, dan partisipatif. Permasalahan mendasar di Desa Sera Tengah adalah lambatnya pemahaman aparatur desa dalam memahami peraturan yang berlaku serta lemahnya sumber daya masyarakat yang disebabkan karena faktor pendidikan yang minim, selain itu pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah daerah masih kurang maksimal.

Menurut penelitian Thomas (2013) bahwa berdasarkan Peraturan Bupati Tana Tidung tentang pengelolaan Alokasi Dana Desa dalam wilayah Kabupaten Tana Tidung telah ditetapkan bahwa tujuan dana ADD tersebut 30% pelaksanaannya pada kegiatan belanja aparatur dan operasional dan 70% pelaksanaannya untuk kegiatan belanja publik dan pemberdayaan masyarakat.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan di desa Sebangung untuk 30% dari dana ADD bisa berjalan sesuai dengan petunjuknya kemudian untuk yang 70% dari ADD berjalan kurang optimal karena lebih direalisasikan pada pembangunan fisik pada tahun 2010 dan 2011 sedangkan untuk tahun 2012 lebih kepada pengadaan barang. Rendahnya sumber daya manusia aparat desa dan kurangnya koordinasi tentang pengelolaan ADD menjadi hambatan dalam proses pengelolaan Alokasi Dana Desa di Desa Sebangung.

Penelitian lain dilakukan oleh Fajri, dkk (2015), menyatakan bahwa Akuntabilitas Pemerintah Desa Pada pengelolaan ADD di Desa Ketindan melalui 3 tahapan yaitu mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, hingga pelaporan. Dari setiap tahapan tersebut telah dilaksanakan dengan mematuhi setiap aturan yang tertera dan tertulis dalam peraturan bupati. Meskipun demikian masih ditemukan kesalahan walaupun tidak merupakan masalah yang besar yakni jumlah penggunaan sasaran yang sedikit melebihi dari yang telah ditentukan dalam peraturan.

Yuliana (2016) dalam penelitiannya memperoleh hasil bahwa kinerja keuangan Dinas Pertanian kabupaten Sleman dengan menggunakan pendekatan *Value For Money* dapat dikatakan ekonomis, efisien, dan efektif. Jenis penelitiannya yaitu studi kasus dengan metode analisis deskriptif kuantitatif. Pengumpulan data menggunakan kuisioner dan dokumentasi. Total sampel untuk penelitian berjumlah 100 responden dengan model penentuannya sampel menggunakan *convencience/opportunity sampling*.

