

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah menjelaskan DAK (Dana Alokasi Khusus) adalah dana khusus yang bersumber dari APBN diperuntukan kepada daerah tertentu untuk membantu membiayai kebutuhan di daerah. DAK adalah pendapatan daerah dan termasuk dalam Dana Perimbangan. Pengertian dana perimbangan merupakan dana bantuan pusat kepada daerah dan DAK bersifat *specific grant* yang artinya daerah tidak boleh menetapkan program atau kegiatan karena telah ditetapkan oleh pusat terlebih dahulu. Tetapi memang pada awalnya berasal dari usulan daerah. Tidak semua program mendapat biaya dari DAK, hanya – hanya program tertentu. Program tersebut adalah program yang menjadi prioritas nasional, program tersebut dicantumkan dalam Rencana Kerja Pemerintah dalam tahun anggaran terkait. DAK berfungsi dalam menutupi kesenjangan pelayanan publik antar daerah. DAK dibagi menjadi dua jenis, yaitu DAK fisik dan DAK nonfisik. Tujuan dari DAK itu sendiri adalah :

1. Membantu daerah tertentu;
2. Mendanai penyediaan sarana dan prasarana pelayanan dasar publik;
3. Mendorong percepatan daerah dan pembangunan capaian sasaran prioritas nasional.

Kementerian/Lembaga yang berperan dalam pelaksanaan DAK berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan No. 50/PMK.07/2017 tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah dan Dana Desa adalah yang pertama Menteri Keuangan berperan sebagai

berikut :

1. Menyusun regulasi penyaluran DAK;
2. Melakukan verifikasi usulan menggunakan pertimbangan kapasitas fiskal wilayah dan negara;
3. Mengalokasikan DAK sesuai hasil penilaian usulan berasal Kementerian/lembaga Pengampu dan Kementerian PPN;
4. Melakukan evaluasi DAK sesuai taraf serapan DAK di wilayah.

Selanjutnya Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi berperan sebagai berikut :

1. Mengarahkan dan mengkoordinasikan daerah agar menyusun proposal DAK sesuai dengan petunjuk teknis dan prioritas nasional (asistensi penyusunan proposal DAK);
2. Bersama Bappenas dan BNPP melakukan penilaian usulan DAK dan melakukan sinkronisasi lokasi prioritas nasional terhadap lokasi usulan kegiatan DAK di daerah;
3. Menyusun dan mensosialisasikan Petunjuk Teknis dan Petunjuk Operasional.

Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, berperan sebagai berikut

1. Menyusun konsep dan arah kebijakan DAK;
2. Mengkoordinasikan dan mengumpulkan usulan DAK melalui *E-Planning*;
3. Melakukan pengawasan terhadap proses penilaian usulan;
4. Melakukan evaluasi pelaksanaan DAK.

Selanjutnya terdapat tiga jenis DAK fisik yaitu DAK Reguler, DAK Afirmasi, dan DAK Penugasan. Lalu di setiap jenis DAK tersebut terdapat bidang – bidangnya, berikut penjelasannya :

1. DAK Reguler, terdiri dari bidang pendidikan, kesehatan, air minum, sanitasi, perumahan dan pemukiman, pasar, sentra industri kecil dan menengah, pertanian, kelautan dan perikanan, pariwisata, jalan.
2. DAK Penugasan terdiri dari bidang pendidikan, kesehatan, air minum, sanitasi, jalan, irigasi, pasar, energi skala kecil, lingkungan hidup dan kehutanan,
3. DAK Afirmasi terdiri dari bidang, pendidikan, kesehatan, perumahan dan pemukiman, transportasi, air minum, dan sanitasi

Salah satu prioritas dalam penggunaan DAK yaitu pada bidang Pertanian. Peneliti memilih bidang pertanian karena banyak masyarakat Indonesia bekerja sebagai petani dan memiliki lahan pertanian yang cukup luas, sumber daya alam beragam. Selain itu juga bidang pertanian terdapat beberapa permasalahan seperti dilansir dari CNN (2020) Bustanul Arifin dari *Economic Institute For Development of Economic and Finance (Indef)* berdasarkan data dari *Total Factor Productivity* produktivitas pertanian mengalami penurunan sejak tahun 2011 disebabkan oleh kurangnya pemanfaatan teknologi. Minat generasi muda juga menurun seperti dikutip dari website Survey METER (2016) dari penelitian yang dilakukan oleh guru besar UGM Irwan Abdullah, rendahnya partisipasi kaum muda di sektor kakao yang bekerja secara langsung pada kelompok usia 18-24 tahun sebesar 4% dan kelompok 25-31 tahun sebesar 21%. Nono Rusono dari Direktorat Pangan dan

Pertanian Bappenas menyebutkan kondisi kurangnya minat generasi muda dalam pertanian tidak hanya di sektor kakao tetapi semua sub-sektor pertanian. Untuk itulah peneliti memilih DAK bidang pertanian, karena bidang pertanian merupakan sektor yang sangat krusial.

Dalam DAK bidang pertanian salah satunya dimaksudkan dalam perbaikan/pembangunan sarana dan prasarana fisik yang bertujuan untuk memajukan bidang pertanian, meningkatkan produksi dan ekspor komoditas pertanian. Menurut Peraturan Menteri Pertanian No. 10.1 tahun 2018 tentang Petunjuk Operasional Pengelolaan DAK Fisik Bidang Pertanian menjelaskan DAK Fisik Bidang Pertanian adalah dana khusus yang bersumber dari APBN diperuntukan kepada daerah terpilih, bertujuan untuk membantu membiayai kegiatan di bidang pertanian, dengan begitu sarana dan prasarana di bidang pertanian di daerah tersebut bisa bertambah maju sesuai dengan prioritas nasional di bidang pertanian.

Dalam penelitian difokuskan ke DAK fisik Reguler bidang Pertanian. Menurut Peraturan Menteri Pertanian No. 10.1 tahun 2018 tentang Petunjuk Operasional Pengelolaan DAK Fisik Bidang Pertanian menjelaskan DAK Fisik Bidang Pertanian adalah dana khusus yang bersumber dari APBN diperuntukan kepada daerah terpilih, bertujuan untuk membantu membiayai kegiatan di bidang pertanian, dengan begitu sarana dan prasarana di bidang pertanian di daerah tersebut bisa bertambah maju sesuai dengan prioritas nasional di bidang pertanian. Berdasarkan dokumen yang didapatkan dari DP3H berikut adalah menu kegiatan untuk DAK Pertanian:

1. Pembangunan dan Penyediaan Sarana Pendukung Balai Diklat Pertanian

dan SMK Pertanian;

2. Pembangunan/Perbaikan Irigasi Air Tanah, Embung, DAM Parit, Long Storage, dan Pintu Air

DAK bersifat *specific grant* yaitu bantuan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk menyediakan jasa-jasa publik yang telah ditentukan oleh pemerintah pusat. Jadi daerah tidak bisa menentukan atau mengatur karena semuanya sudah diatur oleh pusat. Peraturan yang mengatur DAK adalah Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Dana Perimbangan dan Peraturan Menteri Keuangan No. 50/PMK.07/2017 tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah dan Dana Desa. Lalu peraturan yang mengatur DAK fisik bidang pertanian adalah Peraturan Menteri Pertanian No. 10.1 tahun 2018 tentang Petunjuk Operasional Penggunaan Dana Alokasi Khusus Fisik Bidang Pertanian dan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 52 Tahun 2018 tentang Petunjuk Operasional Penggunaan Dana Alokasi Khusus Fisik Bidang Pertanian

Berdasarkan Peraturan Menteri Pertanian No. 10.1 tahun 2018 berkenaan Petunjuk Operasional Pengelolaan DAK Fisik Bidang Pertanian Pasal 10 ayat 2 adalah Dinas atau lembaga yang menyelenggarakan sub urusan tanaman pangan dan hortikultura, perkebunan, penyuluhan pertanian dan ketahanan pangan bertanggungjawab dalam pengelolaan DAK Fisik bidang pertanian. Lalu dalam Peraturan Bupati Cianjur Nomor 15 Tahun 2009 tentang tugas, fungsi dan tata kerja unit organisasi pelaksana bidang pertanian, tanaman pangan, dan hortikultura dalam otonomi daerah Kabupaten Cianjur adalah Dinas Pertanian, Tanaman Pangan, dan Hortikultura. Selanjutnya pada tahun 2016 bertambah bidang Perkebunan

berdasarkan Peraturan Bupati Cianjur Nomor 64 Tahun 2016 tentang tugas, fungsi dan tata kerja unit organisasi di Lingkungan Dinas Pertanian, Perkebunan, Pangan dan Hortikultura Kabupaten Cianjur.

Jadi berdasarkan peraturan diatas perangkat daerah yang bertanggungjawab dalam pengelolaan DAK Fisik bidang pertanian Kabupaten Cianjur adalah Dinas Pertanian, Perkebunan, Pangan dan Hortikultura.

Fokus dalam penelitian ini di Dinas Pertanian, Perkebunan, Pangan dan Hortikultura atau biasa disingkat DP3H Kabupaten Cianjur dalam pengelolaan DAK Fisik bidang pertanian. Total DAK fisik bidang pertanian DP3H Kabupaten Cianjur adalah Rp. 4.501.587.000, terdiri dari DAK fisik senilai Rp. 4.300.000.000 lalu dana pendukung kegiatan fisik sebesar Rp. 201.587.000 atau 4,48% dari total keseluruhan DAK fisik. Total keseluruhan anggaran DP3H Kabupaten Cianjur tahun 2019 yaitu senilai Rp. 42.813.653.958 lalu 10,52 % adalah DAK pertanian.

Dalam pelaksanaanya DAK fisik bidang pertanian DP3H Kabupaten Cianjur digunakan untuk Infrastruktur dan sarana untuk pertanian yaitu pembangunan embung, pembangunan DAM parit, pembangunan akses jalan yang layak untuk pertanian dan Balai Penyuluhan Pertanian. Perbaikan dan Pembangunan Balai Penyuluhan Pertanian dilakukan secara kontraktual, sedangkan pembangunan embung, pembangunan DAM parit, dan pembangunan jalan direncanakan, dikerjakan dan diawasi oleh masyarakat setempat atau disebut Swakelola dalam rangka Padat Karya. Tujuan dari Padat Karya agar masyarakat merasakan keuntungan dari proyek pemerintah secara langsung karena para tenaga

kerja diambil dari masyarakat setempat dimana proyek tersebut dilaksanakan, juga masyarakat dapat merasakan manfaat dari pembangunan proyek tersebut. Berikut data anggaran dan realisasi kegiatan DAK fisik bidang pertanian tahun 2019 DP3H Kabupaten Cianjur :

Tabel 1. 1 Data realisasi anggaran kegiatan DAK fisik bidang pertanian Kabupaten Cianjur tahun 2019

NO	Uraian	Anggaran	Realisasi	
Embung				
1	Pembangunan Embung Desa Jayapura Kec. Cidaun (Kecamatan Cidaun, Desa Jayapura)	200.000.000	200.000.000	100%
2	Pembangunan Embung Poktan Jaya Lestari Desa Cipendawa Kec. Pacet (Kecamatan Pacet, Desa	200.000.000	200.000.000	100%
3	Pembangunan Embung Poktan Karya Jaya Ii Desa Sukamulya Kec. Cugenang (Kecamatan Cugenang, Desa Sukamulya)	200.000.000	200.000.000	100%
4	Pembangunan Embung Poktan Tapos Makmur Desa Wangunjaya Kec. Cugenang (Kecamatan Cugenang, Desa Wangunjaya)	200.000.000	200.000.000	100%
Dam Parit				
1	Pembangunan Dam Parit, Poktan Giri Mukti (Kecamatan Cibinong, Desa Sukajadi)	150.000.000	150.000.000	100%
2	Pembangunan Dam Parit, Poktan Simpeureun (Kecamatan Cikadu, Desa Kalapanunggal)	150.000.000	150.000.000	100%
3	Pembangunan Dam Parit, Poktan Subur Tani (Kecamatan Cidaun, Desa Cidamar)	150.000.000	150.000.000	100%
4	Pembangunan Dam Parit, Poktan Gelar Mukti (Kecamatan Pasirkuda, Desa Karangjaya)	150.000.000	150.000.000	100%

5	Pembangunan Dam Parit, Poktan Pogor (Kecamatan Pagelaran, Desa Bunijaya)	150.000.000	150.000.000	100%
6	Pembangunan Dam Parit, Poktan Pusaka Bumi (Kecamatan Sukanagara, Desa Jayagiri)	150.000.000	150.000.000	100%
7	Pembangunan Dam Parit, Poktan Harapan Mekar (Kecamatan Naringgul, Desa Wangunsari)	150.000.000	150.000.000	100%
8	Pembangunan Dam Parit, Poktan Badak Putih (Kecamatan Campakamulya, Desa Sukabungah)	150.000.000	150.000.000	100%
9	Pembangunan Dam Parit, Poktan Sugih Tani (Kecamatan Naringgul, Desa Mekarsari)	150.000.000	150.000.000	100%
Pembangunan Jalan				
1	Pembangunan Jalan Produksi Hortikultura, Poktan Durian Desa Sukadana Kecamatan Campaka	150.000.000	150.000.000	100%
Pembangunan/Pebaikan BPP				
1	Pembangunan BPP Kecamatan Karangtengah	750.000.000	662.912.472	88%
2	Perbaikan BPP Tanggeung, Kecamatan Tanggeung	100.000.000	99.637.107	100%
3	Perbaikan BPP Leles Kecamatan Leles	100.000.000	99.648.647	100%
4	Perbaikan BPP Agrabinta Kecamatan Agrabinta	100.000.000	99.397.027	99%
5	Perbaikan BPP Sukanagara Kecamatan Sukanagara	200.000.000	198.922.397	99%
6	Perbaikan BPP Sindangbarang Kecamatan Sindangbarang	150.000.000	148.931.325	99%
7	Perbaikan BPP Sukaesmi, Desa Sukaesmi Kecamatan Sukaesmi	100.000.000	99.588.987	100%
8	Perbaikan BPP Cicalongkulon Kecamatan Cicalongkulon	100.000.000	99.615.667	100%

9	Perbaikan BPP Naringgul Kecamatan Naringgul	100.000.000	99.087.077	99%
10	Perbaikan BPP Cidaun Kecamatan Cidaun	100.000.000	99.362.601	99%
11	Perbaikan BPP Cibinong Kecamatan Cibinong	100.000.000	99.532.795	100%
12	Perbaikan BPP Cijati Kecamatan Cijati	100.000.000	98.004.999	98%

Sumber : DP3H Kabupaten Cianjur (diolah)

Intansi Pemerintah atau sektor publik masih memiliki citra yang buruk di mata masyarakat. Intansi pemerintah dipandang sering menjadi tempat terjadinya pemborosan dana, selalu merugi, terjadi kebocoran dana, tidak efektif dan efisien. Selain itu terdapat tuntutan baru agar organisasi atau intansi publik dalam menjalankan kegiatan atau aktivitasnya lebih memperhatikan *value for money*. *Value for Money* (Mardiasmo, 2018b) adalah salah satu alat dalam mewujudkan *good governance* dalam organisasi publik, organisasi publik diharapkan bisa mengelola sumber daya publik dengan prinsip ekonomis, efisien, dan efektif untuk mencapai tujuan organisasi. Tujuan pengukuran *Value for Money* (Mardiasmo, 2018a) yaitu menilai tingkat keekonomisan dalam pengelolaan sumber daya, efisiensi dalam pendayagunaan sumber daya dan hasil yang maksimal, serta efektivitas dalam pemanfaatan sumber daya.

Kabupaten Cianjur merupakan salah satu kabupaten yang menerima *spesific grant* DAK bidang pertanian karena memberikan kontribusi produksi padi untuk Jawa Barat, target produksi pada tahun 2019 untuk tanaman pangan 1.158.478 Ton, tanaman hortikultura 350.721 Ton, dan tanaman perkebunan 50.500, untuk mencapai target tersebut diperlukan sarana prasarana pertanian yang baik. Masih kurang sarana prasarana pertanian banyak kerusakan untuk sarana dan prasana yang

telah ada. Dam Parit dan Embung berdasarkan laporan DAK tahun 2019 sebagian besar mengalami kerusakan, kerusakan infrastruktur tersebut antara lain terjadi sedimentasi, pertumbuhan tanaman pengganggu yang tidak terkontrol, penyumbatan saluran pembuangan air. Banyak kelompok – kelompok tani yang terhambat atas rusaknya sumber – sumber air tersebut sehingga perlu rehabilitas terhadap bangunan pengelolaan sumber air tersebut. Di Desa Sukadana Kecamatan Campaka tidak ada akses jalan produksi untuk pertanian. Dalam produksi pertanian jalan produksi merupakan salah satu faktor penting. Tidak ada jalan produksi akan mempengaruhi aktivitas pertanian. Jika tidak segera diatasi akan berdampak ke penurunan produksi pertanian. Lalu terdapat beberapa Balai Penyuluhan Pertanian yang rusak, BPP ini sangat penting karena berfungsi untuk penyuluhan pertanian, penyebaran informasi – informasi perihal teknologi pertanian dan peningkatan keterampilan kualitas sumber daya manusia pertanian baik dari aparaturnya sampai ke non-aparatur.

Lalu terdapat kegiatan dengan penyerapan anggaran dibawah 90% sedangkan menurut Peraturan Menteri Keuangan Nomor 121/PMK.07 tahun 2018 tentang pengelolaan transfer ke daerah dan dana desa disebutkan bahwa laporan realisasi penyerapan dana menunjukkan paling sedikit 90% (sembilan puluh persen) dari dana yang telah diterima terdapat Punishment bagi daerah yang tidak tertib dan berkomitmen rendah. Kegiatan tersebut juga bermasalah dalam penawaran. Karena itu dalam kegiatan yang dibiayai Dana Alokasi Khusus tersebut perlu dilakukan pengukuran dengan konsep *value for money*. Karena bisa saja kegiatan tersebut belum sesuai dengan yang diharapkan. Ketika konsep *Value for Money* dapat

dilakukan dengan baik, diharap sektor publik bisa mengelola sumber daya dengan ekonomis, efektif, dan efisien sehingga masyarakat bisa menilai kembali bahwa instansi pemerintah atau sektor publik tidak seburuk yang dikira oleh masyarakat.

Berdasarkan paparan latar belakang yang telah dipaparkan di atas peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“PENGUKURAN VALUE FOR MONEY PADA KEGIATAN DANA ALOKASI KHUSUS FISIK BIDANG PERTANIAN DI DINAS PERTANIAN, PERKEBUNAN, PANGAN DAN HORTIKULTURA KABUPATEN CIANJUR TAHUN 2019”**.

B. Identifikasi Masalah

Berlandaskan latar belakang yang telah dijelaskan di atas maka identifikasi masalah pada penelitian ini sebagai berikut :

1. Terdapat sarana dan prasarana pertanian yang harus segera dibangun dan atau diperbaiki, kegiatan tersebut dibiayai oleh DAK fisik bidang pertanian.
2. Terdapat kegiatan dengan penyerapan dana dibawah 90% dan terdapat permasalahan penawaran.
3. Kegiatan yang dibiayai DAK fisik bidang pertanian di Dinas Pertanian, Perkebunan, Pangan dan Hortikultura Kabupaten Cianjur tahun 2019 belum dilakukan pengukuran kinerja dengan konsep value for money.

C. Rumusan Masalah

Berlandaskan identifikasi masalah yang telah dipaparkan maka rumusan

masalah pada penelitian ini sebagai berikut :

1. Bagaimana pengukuran *value for money* pada pada kegiatan Dana Alokasi Khusus Fisik bidang Pertanian di Dinas Pertanian, Perkebunan, Pangan dan Hortikultura Kabupaten Cianjur tahun 2019 ?

D. Manfaat Hasil Penelitian

Manfaat penelitian ini bagi peneliti adalah untuk lebih memperdalam pengetahuan di bidang Administrasi Publik khususnya Administrasi Keuangan Daerah. Penelitian ini juga diharapkan menjadi bahan referensi untuk para peneliti yang ingin melakukan penelitian pengukuran *Value for Money* pada Dana Alokasi Khusus fisik.

Penelitian ini juga diharapkan diterima sebagai bahan masukan untuk pihak DP3H Kabupaten Cianjur dalam mengukur kinerja kegiatan yang dibiayai oleh DAK fisik bidang pertanian agar bisa lebih optimal lagi.

E. Kerangka Pemikiran

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah menjelaskan DAK (Dana Alokasi Khusus) adalah dana khusus yang berasal dari APBN yang dialokasikan ke daerah untuk membantu membiayai kebutuhan tertentu. Penelitian ini berfokus dalam pengukuran *Value for Money* pada DAK fisik bidang pertanian. Menurut (Mardiasmo, 2018b) *Value for money* adalah hal paling penting atau sebuah inti dari pengukuran kinerja di organisasi pemerintah. Kinerja pemerintah harus memperhitungkan input, output, dan outcome secara bersama – sama, tidak hanya

dinilai dari hasil yang dihasilkan saja atau output. Menurut (Mardiasmo, 2018b) dalam mewujudkan *Value for Money* pengelolaan keuangan harus menekankan prinsip Ekonomi, Efisiensi, dan Efektifitas.

1. Ekonomi

Dalam prinsip ekonomi berkaitan dengan bagaimana organisasi publik dapat mengelola sumber daya dengan baik. Meminimalisir pengeluaran yang boros dan tidak menghasilkan. Pada intinya sumber daya tidak boros

2. Efisiensi

Prinsip Efisiensi bertujuan dengan masukan (*input*) yang sudah ditentukan dengan capaian keluaran (*output*) maksimum atau (*input*) yang rendah tetapi capaian keluaran (*output*) maksimal. Target atau tujuan yang sebelumnya telah ditetapkan lalu dihubungkan dengan perbandingan *output dan input* disebut dengan efisiensi.

3. Efektivitas.

Prinsip Efektivitas merupakan perbandingan *outcome* dengan *output*, selain itu efektivitas juga melihat bagaimana *outcome* menghasilkan dampak yang diharapkan.

Gambar 1. 1 Kerangka Pemikiran

