

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

1.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian yang dilakukan oleh Subastian (2013), bertujuan untuk mengetahui penyajian Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomer 8 tahun 2006 pada Dinas Pendidikan Kota Surabaya, dan untuk menilai kinerja Dinas Pendidikan Kota Surabaya, Metode *value for money* dalam penyusunan LAKIP dimaksudkan untuk menjelaskan penilaian kinerja berdasarkan tiga aspek penilaian yaitu aspek ekonomis, aspek efisiensi dan aspek efektivitas. Masalah yang mendasari dalam peneliian ini adalah untuk menilai bagaimana laporan kinerja dinas pendidikan kota surabaya jika di tinjau meggunakan metode *value for money* yang ditinjau dari di tinjau dari segi ekonomis, efisiensi dan efektivitas.

Penelitian tersebut menggunakan Grand Theory *value for money* menurut (Mahmudi, 2005:89) pengukuran kinerja *value for money* adalah pengukuran kinerja untuk mengukur ekonomi, efisiensi dan efektivitas suatu kegiatan, program, dan organisasi. Pertama, ekonomi yaitu pemerolehan input dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada harga yang terendah. Suatu kegiatan operasional dikatakan ekonomis bila dapat menghilangkan atau mengurangi biaya yang tidak perlu. Kedua, efisiensi yaitu pencapaian output yang maksimum dengan input tertentu atau penggunaan input terendah untuk mencapai output tertentu. Ketiga, efektivitas yaitu tingkat pencapaian hasil program dengan target

yang ditetapkan, dan hasil dari penelitian ini menunjukkan kinerja dinas pendidikan kota surabaya selama tahun 2011 di tinjau dari segi ekonomi menunjukkan hasil yang relatif baik. Hal ini dapat di lihat berbagai program yang disiapkan untuk mendapatkan hasil yang ekonomi mampu dijalankan dengan biaya yang minimum namun tidak mengubah standart yang telah ditetapkan sebelumnya. Ditinjau dari efisien dapat diketahui bahwa kinerja dinas pendidikan kota surabaya pada tahun 2011 secara keseluruhan dapat dikatakan efisien. Indikator efisien terlihat dari pencapaian atau jumlah realisasi dari indikator keluaran (output) yang dihasilkan dalam mewujudkan kegiatan operasional terhadap indikator masukan (input) yang digunakan dalam hal ini adalah anggaran. Ditinjau dari efektivitasnya, diketahui bahwa kinerja dinas pendidikan kota Surabaya pada tahun 2011 secara keseluruhan dapat dinilai efektif, karena adanya rencana dalam penyusunan program dan kegiatan operasi organisasi sektor publik yang diwujudkan dalam indikator kinerja output maupun outcome telah berhasil dalam menjalankan tujuan organisasi dalam mencapai dan merealisasi program sesuai dengan kinerja yang diharapkan. Hal ini tampak dari hasil-hasil kinerja indikator keluaran (output), indikator hasil (outcome).

Penelitian yang dilakukan oleh Karwur, dkk (2014), tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui penerapan *value for money* pada : (1) Program Peningkatan Produksi, Produktivitas dan Mutu Tanaman Perkebunan Berkelanjutan, dengan kegiatan Penyediaan benih/bibit unggul bermutu dan bersertifikat serta Pengawasan Peredaran Benih/Bibit Tanaman Perkebunan, (2) Program Peningkatan Kesejahteraan Petani, dengan kegiatan Pelatihan petani dan

pelaku agribisnis, (3) Program Peningkatan nilai tambah, daya saing, industry hilir, pemasaran dan ekspor hasil pertanian, dengan kegiatan Promosi Produk Pertanian/Perkebunan (Pameran, Brosur, Leaflet, dll), Masalah yang mendasari dilakukannya penelitian tersebut adalah mengetahui kinerja Dinas Perkebunan Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara diukur dari pengukuran *Value For Money* anggaran dan sebagai evaluasi agar pemerintah dapat meningkatkan akuntabilitas dan kinerjanya dimasa yang akan datang,

Grand Theory dalam penelitian ini adalah menggunakan teori *Value For Money*, *Value for Money* adalah salah satu alat pengukuran kinerja untuk menilai suatu kinerja pada perusahaan publik dan juga digunakan untuk mengukur ekonomi, efisiensi dan efektivitas segala kegiatan pada organisasi sektor publik tersebut.

Hasil dari penelitian tersebut, pada Program Peningkatan Produksi, Produktivitas dan Mutu Tanaman Perkebunan Berkelanjutan, dengan kegiatan Penyediaan benih/bibit unggul bermutu dan bersertifikat serta Pengawasan Peredaran Benih/Bibit Tanaman Perkebunan telah melaksanakan kinerjanya dengan ekonomis. Nilai efisiensi menunjukkan hasil yang sangat baik yaitu mencapai 109,2%, mampu menghasilkan output 109,2% dengan input 100% yang telah ditentukan, hal ini menyatakan bahwa program ini sangat efisien. Nilai efektivitas menunjukkan hasil 54,9% belum mencapai hasil yang maksimal, dengan nilai outcome mencapai 60%, hal ini menyatakan bahwa program ini tidak efektif. Program Peningkatan Kesejahteraan Petani, dengan kegiatan Pelatihan petani dan pelaku agribisnis telah melaksanakan kinerjanya dengan ekonomis. Nilai efisiensi

menunjukkan hasil yang sangat baik yaitu mencapai 141,18%, mampu menghasilkan output 141,18% dengan input 100% yang telah ditentukan, hal ini menyatakan bahwa program ini sangat efisien. Nilai efektivitas menunjukkan hasil 53,8% belum mencapai hasil yang maksimal, dengan nilai outcome mencapai 76%, hal ini menyatakan bahwa program ini tidak efektif. 3. Program Peningkatan nilai tambah, daya saing, industry hilir, pemasaran dan ekspor hasil pertanian, dengan kegiatan Promosi Produk Pertanian/Perkebunan (Pameran, Brosur, Leaflet, dll) telah melaksanakan kinerjanya dengan ekonomis. Nilai efisiensi menunjukkan hasil yang sangat baik yaitu mencapai 100%, mampu menghasilkan output 100% dengan input 100% yang telah ditentukan, hal ini menyatakan bahwa program ini sangat efisien. Nilai efektivitas menunjukkan hasil 60% belum mencapai hasil yang maksimal, dengan nilai outcome mencapai 60%, hal ini menyatakan bahwa program ini kurang efektif.

Penelitian yang dilakukan Ardila (2015), bertujuan untuk, mengetahui kinerja keuangan Pengadilan Negeri Tebing Tinggi dengan pendekatan *value for money (VFM)*, yaitu dengan pengukuran 3E (ekonomis, efisiensi, dan efektivitas). Masalah yang mendasari dilakukannya penelitian tersebut Penilaian kinerja keuangan sangatlah penting dilaksanakan untuk mengetahui apakah Pengadilan Negeri Tebing Tinggi telah melaksanakan program kerjanya dengan baik, *Grand Theory* dalam penelitian ini adalah menggunakan metode *value for money*, Konsep *value for money* merupakan konsep untuk mengukur ekonomi, efektivitas dan efisiensi kinerja program, kegiatan dan organisasi.

Hasil penelitian menunjukkan untuk tingkat ekonomis selama 4 tahun terakhir mengalami peningkatan tetapi peningkatan yang terjadi membuat rasio tidak memenuhi standar ekonomis *value for money*. Tingkat efisiensi selama 4 tahun terakhir mengalami peningkatan sehingga untuk rasio efisiensi tidak memenuhi standar efisien *value for money*. Rasio efektivitas selama 4 tahun terakhir sudah memenuhi standar sehingga menunjukkan bahwa Pengadilan Negeri Tebing Tinggi sudah efektif dalam memberikan pelayanan jasa kepada masyarakat.

Penelitian yang dilakukan oleh Liando, dkk. (2014), bertujuan untuk mengetahui kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Kepulauan Sangihe di tinjau dari segi ekonomis, efisiensi dan efektivitas dari tahun 2012 sampai dengan tahun 2013. Masalah yang mendasari dilakukannya penelitian tersebut adalah untuk menilai kinerja keuangan yang merupakan salah satu isu yang sangat penting untuk dikaji dalam organisasi sektor publik termasuk pemerintahan, di tinjau dari segi ekonomis, efisiensi dan efektivitas, *Grand Theory* dalam penelitian ini adalah menggunakan teori *Value For Money*, konsep ini ditinjau dari segi ekonomis, efisiensi dan efektivitas, sampel yang digunakan dalam penelitian ini di pemerintah kabupaten kepulauan Sangihe, dan menggunakan empat metode pengumpulan data yaitu : (1) Observasi, yaitu pengumpulan data dengan cara mengadakan pengamatan secara langsung di lokasi untuk memperoleh data yang akurat. (2) Wawancara, yaitu pengumpulan data dengan mengajukan pertanyaan secara langsung kepada pimpinan dan pegawai Pemerintah Kabupaten Kepulauan Sangihe. (3) Dokumentasi, yaitu pengumpulan data dengan mengumpulkan

dokumen-dokumen perusahaan serta arsip-arsip perusahaan yang ada kaitannya dengan masalah yang akan dibahas. (4) Penelitian kepustakaan, yaitu penelitian yang dilaksanakan dengan mempelajari berbagai literatur, buku, referensi, dan sebagainya yang digunakan dalam penelitian ini, dan hasil dari penelitian ini menunjukkan tingkat ekonomi dan efisiensi kinerja keuangan Pemerintahan Kabupaten Sangihe mampu mencapai hasil yang cukup baik, tetapi, tingkat efektivitasnya pada tahun 2013 mengalami penurunan dari tahun 2012.

Penelitian yang dilakukan Putra (2015). dkk, bertujuan untuk mengetahui bagaimana kinerja Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Tabanan atas penerimaan Pendapatan Asli Daerah tahun 2010-2013 berdasarkan variabel ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. Masalah yang mendasari penelitian ini adalah Pendapatan Asli Daerah yang merupakan salah satu pendapatan bagi daerah yang harusnya dipergunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Tabanan merupakan salah satu organisasi sektor publik yang bertugas untuk menghasilkan dan mengolah PAD, untuk itu perlu diadakan penilaian kinerja secara *value for money* agar kinerja dari Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Tabanan sesuai dengan konsep ekonomi, efisiensi dan efektivitas. *Grand Theory* dalam penelitian ini adalah menggunakan teori *Value For Money*, konsep ini ditinjau dari segi ekonomis, efisiensi dan efektivitas, sampel yang digunakan dalam penelitian ini dan Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Tabanan, Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis kuantitatif dan kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, kinerja Dinas Pendapatan Kabupaten Tabanan jika dilihat dari kriteria

ekonomi tahun anggaran 2010 sampai tahun 2013 mengalami kenaikan setiap tahunnya, dan dikategorikan sangat ekonomis karena tingkat rasio ekonominya berada di atas 100%. Ditinjau dari sudut efisiensi untuk Pendapatan Asli Daerah tahun anggaran 2010 sampai tahun 2013 dikategorikan sangat efisien karena rasio efisiensinya kurang dari 60%. Ditinjau dari sudut efektivitasnya kinerja Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Tabanan untuk Pendapatan Asli Daerah Tahun 2010 sampai tahun 2013 mengalami fluktuasi namun masih dikategorikan sangat efektif karena rasio efektivitasnya diatas 100%.

Penelitian yang dilakukan oleh Nugharani (2007), bertujuan untuk untuk menguji apakah penerapan konsep *Value for Money* yang berdasarkan ekonomi, efisien, dan efektif dapat digunakan untuk menilai kinerja finansial Pemda D.I. Yogyakarta. Penelitian ini menggunakan sampel Pemda D.I. Yogyakarta dengan menggunakan data Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Propinsi D.I. Yogyakarta tahun 2001-2004. *Grand Theory* dalam penelitian ini adalah menggunakan teori *Value For Money*, konsep ini ditinjau dari segi ekonomis, efisiensi dan efektivitas, masalah yang mendasari penelitian ini adalah bagaimana penilaian terhadap kinerja finansial Pemda DIY jika dihitung melalui konsep *Value for Money* apakah cukup ekonomis, efisien, dan efektif dan Apakah kinerja finansial Pemda DIY mengalami peningkatan dari tahun ke tahun Berdasarkan perbandingan jumlah penerimaan dan pengeluaran Propinsi DIY dari tahun penelitian yaitu 2001-2004 secara *absolute* cukup ekonomis, efisien, dan efektif. Apabila kinerja berdasarkan hasil pengujian hipotesis dengan menggunakan

konsep *Value for Money*, maka kinerja keuangan Pemda DIY cukup ekonomis, dan efisien, tetapi kurang efektif.

Namun, apabila dilihat berdasarkan naik-turunnya kinerja Pemda D.I. Yogyakarta dengan konsep VFM, menunjukkan bahwa kinerja finansial Pemda D.I. Yogyakarta terjadi penurunan. Berdasarkan pengujian analisa perkembangan kinerja selama 4 tahun tersebut menunjukkan kinerja Pemda DIY tidak sepenuhnya mengalami peningkatan. Hanya pada kinerja efektivitas yang mengalami peningkatan dari tahun 2002 hingga 2004. Kenaikan efektivitas tahun 2004 mencapai 9%. Perkembangan ekonomi dan efisien tidak sepenuhnya meningkat. Pencapaian ekonomis pada tahun 2004 mengalami peningkatan sebesar 19%, tetapi pencapaian efisiensi turun sebesar 19% dibandingkan dengan tahun sebelumnya (tahun 2003).

1.2 Landasan Teori

1.2.1 Organisasi Sektor Publik

Dalam kehidupan sehari-hari, keberadaan organisasi sektor publik sangat dekat dan dapat dilihat disekitar kita, instansi pemerintahan, partai politik, ta'amir masjid, sekolah, rumah sakit, dan puskesmas, adalah contoh organisasi sektor publik yang mudah ditemui dalam keseharian masyarakat (Nordiawan: 2010).

1. Pengertian Organisasi Sektor Publik

Menurut Nordiawan (2006:1) organisasi sektor publik merupakan sebuah entitas ekonomi yang memiliki keunikan tersendiri. Di sebut sebagai entitas ekonomi yang tidak kecil, bahkan sangat besar. Organisasi sektor publik juga melakukan

transaksi-transaksi ekonomi dan keuangan. Tetapi, berbeda dengan entitas ekonomi yang lain, khususnya perusahaan komersial yang mencari laba, sumber daya ekonomi organisasi sektor publik di kelola tidak untuk mencari laba (nirlaba). Sementara menurut Mahsun (2006:11), organisasi sektor publik bukan semata-mata organisasi sosial yang *non profit oriented*. Banyak yang menganggap organisasi sektor publik pasti *non profit*. Organisasi sektor publik adalah organisasi yang berhubungan dengan kepentingan umum dan penyediaan barang atau jasa kepada publik yang di bayar melalui pajak atau pendapatan negara lain yang diatur dengan hukum.

2. Karakteristik Organisasi Sektor Publik

Organisasi nirlaba sektor publik atau organisasi yang tidak bertujuan untuk memupuk keuntungan memiliki ciri- ciri umum (Ulum, 2004:9) sebagai berikut:

- a) Sumber daya entitas berasal dari penyumbang yang tidak mengharapkan pembayaran kembali, manfaat ekonomi yang sebanding dengan sumber daya yang diberikan.
- b) Menghasilkan barang dan atau jasa tanpa petunjuk untuk memupuk laba, dan kalau suatu entitas menghasilkan laba maka jumlahnya tidak pernah dibagikan kepada para pendiri atau para pemilik entitas tersebut.
- c) Tidak ada kepemilikan seperti lazimnya organisasi bisnis, dalam arti bahwa kepemilikan dalam organisasi nirlaba tidak pernah dijual, dialihkan, ditebus kembali, atau kepemilikan tersebut tidak mencerminkan proporsi pembagian sumber daya entitas pada saat likuidasi atau pembubaran entitas.

1.2.2 Kinerja Sektor Publik

Kinerja adalah satu kegiatan yang dicapai oleh seseorang dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya, Kinerja pemerintahan dapat dikatakan baik, ketika pemerintah daerah dapat mencapai kesejahteraan dan kepercayaan masyarakat.

1. Pengertian Kinerja Sektor Publik

Menurut (lohman, 2003) kinerja adalah suatu variabel yang digunakan untuk mengekspresikan secara kuantitatif efektivitas dan efisiensi proses atau operasi dengan berpedoman pada target-target dan tujuan organisasi. Sedangkan menurut Fauzi (1995:207) “Kinerja merupakan suatu istilah umum yang digunakan untuk sebagian atau seluruh tindakan atau aktivitas dari suatu organisasi pada suatu periode, seiring dengan referensi pada sejumlah standar seperti biaya-biaya masa lalu atau yang diproyeksikan, suatu dasar efisiensi, pertanggungjawaban atau akuntabilitas manajemen dan semacamnya”, selain itu menurut Mulyadi (2001:337) “Kinerja adalah keberhasilan personil, tim, atau unit organisasi dalam mewujudkan sasaran strategik yang telah ditetapkan sebelumnya dengan perilaku yang diharapkan.”

Menurut (Mahsun, 2007:157) kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam *strategic planning* suatu organisasi. Menurut PP 8 tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah, kinerja adalah keluaran atau hasil dari kegiatan atau

program yang hendak atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas terukur.

Kinerja apabila dikaitkan dengan *performance* sebagai kata benda (noun), maka pengertian *performance* atau kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam suatu perusahaan sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam upaya pencapaian tujuan perusahaan secara ilegal, tidak melanggar hukum dan tidak bertentangan dengan moral dan etika (Rivai & Basri, 2004 dalam ; Harsuko 2011). Dari pengertian di atas dapat di simpulkan kinerja merupakan gambaran dari prestasi atau keberhasilan dari tingkat pencapaian sasaran dalam melaksanakan suatu kegiatan/program dalam mewujudkan tujuan atau visi misi yang diharapkan.

2. Pengukuran Kinerja Sektor Publik

Untuk mengetahui tingkat keberhasilan kinerja suatu organisasi sektor publik perlu dilakukan pengukuran seluruh kegiatan yang dilakukan dalam organisasi sektor publik tersebut.

a. Pengertian Pengukuran Kinerja Sektor Publik

Pengertian pengukuran kinerja menurut Siagian (2004) merupakan pengukuran dan perbandingan hasil-hasil kinerja nyata dengan hasil-hasil yang diharapkan akan tercapai. Sedangkan, menurut James B. Whittaker dalam bastian (2006:275), menyatakan bahwa pengukuran atau penilaian kinerja adalah suatu alat manajemen untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas. Dengan demikian melalui pengukuran kinerja organisasi

merupakan dasar pengambilan keputusan yang *reasonable* dapat dikembangkan dan dipertanggungjawabkan.

Menurut Mardiasmo (2002:12) Pengukuran kinerja sektor publik di lakukan untuk memenuhi tiga maksud meliputi pertama, pengukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah. Ukuran kinerja dimaksudkan untuk dapat membantu pemerintah berfokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja. Hal ini pada akhirnya akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas organisasi sektor publik dalam pemberian pelayanan publik. Kedua, ukuran kinerja sektor publik di gunakan untuk pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan. Ketiga, ukuran kinerja sektor publik di maksudkan untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

Menurut Subastian (2006 ; 274) Kinerja adalah gambaran pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan / program / kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi, daftar apa yang ingin dicapai tertuang dalam perumusan pensekmaan strategis (strategic planning) suatu organisasi dalam periode waktu tertentu. Tugas utama pemerintah sebagai organisasi sektor publik terbesar adalah untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat. Kesejahteraan masyarakat merupakan sebuah konsep yang sangat multikompleks. Kesejahteraan masyarakat tidak hanya berupa kesejahteraan fisik yang bersifat material saja, namun termasuk kesejahteraan nonfisik yang lebih bersifat immaterial. Dalam suatu negara yang berbentuk kerajaan negara memiliki raja, namun dalam Negara yang berbentuk republik yang di miliki negara adalah rakyat

atau masyarakat. Oleh karena itu, rakyat atau masyarakat yang harus di layani oleh negara. Negara berkewajiban untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakatnya (Mahmudi, 2007:7-8).

b. Tujuan Pengukuran Sektor Publik

Tujuan sistem pengukuran kinerja menurut (Mardiasmo, 2002:122) yaitu sebagai berikut : Pertama, untuk mengkomunikasikan strategi secara lebih baik. Kedua, untuk mengukur kinerja *financial* maupun *non-financial* secara berimbang sehingga dapat ditelusur perkembangan pencapaian strategi. Ketiga, untuk mnengakomodasi pemahaman kepentingan manajer level menengah dan bawah serta memotivasi untuk mencapai *goal congruence* (keselarasan tindakan dalam pencapaian tujuan organisasi. Keempat, sebagai alat untuk mencapai kepuasan berdasarkan pendekatan individual dan kemampuan kolektif yang rasional.

c. Manfaat Pengukuran Sektor Publik

Menurut Lynch dan Cross (Yuwono, 2004:29) manfaat pengukuran kinerja yang baik yaitu:

- 1) Menulusuri kinerja terhadap harapan pelanggan sehingga akan membawa perusahaan lebih dekat pada pelanggannya dan membuat seluruh orang dalam organisasi terlibat dalam upaya memberi kepuasan pelanggan.
- 2) Memotivasi pegawai untuk melakukan pelayanan sebagai bagian dari mata rantai pelanggan dan pemasok internal.

- 3) Mengidentifikasi berbagai pemborosan sekaligus mendorong upaya-upaya pengurangan terhadap pemborosan tersebut.
- 4) Membuat suatu tujuan strategis yang biasanya masih kabur menjadi lebih kongkret sehingga mempercepat proses pembelajaran organisasi.
- 5) Membangun konsensus untuk melakukan suatu perubahan dengan memberi penghargaan atas perilaku yang diharapkan tersebut.

1.2.3 Kinerja Keuangan dan Non Keuangan

Alat pengukuran kinerja merupakan suatu tujuan untuk menilai akuntabilitas kinerja suatu organisasi, selain ukuran kinerja keuangan, untuk melakukan pengendalian operasional dapat menggunakan ukuran kinerja non keuangan, alat pengukuran kinerja dapat diklasifikasikan menjadi dua, yaitu: alat ukur kinerja keuangan dan alat ukur kinerja non keuangan.

1. Kinerja Keuangan

a) Pengertian Kinerja Keuangan

Menurut Sucipto (2007) dalam Junarwati (2010), kinerja keuangan daerah atau sektor publik adalah tingkat pencapaian dari suatu hasil kerja di bidang keuangan daerah yang meliputi penerimaan dan belanja daerah dengan menggunakan indikator keuangan yang ditetapkan melalui suatu kebijakan atau ketentuan perundang-undangan selama satu periode anggaran. Mardiasmo (2002) dalam sijabat (2013) mengungkapkan pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah / sektor publik dilakukan untuk memenuhi 3 tujuan yaitu: memperbaiki kinerja pemerintah, membantu mengalokasikan sumber daya dan pembuatan keputusan,

serta mewujudkan pertanggung-jawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

Kinerja keuangan merupakan pencapaian atas apa yang direncanakan, baik oleh pribadi maupun organisasi. Dalam keuangan daerah, seperti pula halnya keuangan negara yang merupakan induk bidang studi, bukanlah suatu alat administrasi bagi terselenggaranya kegiatan pemerintah daerah (Machmud: 2014). Menurut (Fahmi 2011 : 2 dalam Machmud :2014) mengemukakan Kinerja Keuangan adalah suatu analisis yang dilakukan untuk melihat sejauh mana suatu perusahaan telah melaksanakan dengan menggunakan secara baik dan benar. Sistem pengukuran kinerja sektor publik adalah suatu sistem yang bertujuan untuk membantu manajer public menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur financial maupun nonfinansial (Ulum, 2012 : 20 dalam Puspitasari 2012). Menurut (Halim 2004:24 dalam Puspitasari 2012), kinerja keuangan daerah atau kemampuan daerah merupakan salah satu ukuran yang dapat digunakan untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah.

Keberhasilan organisasi sektor publik dalam menjalankan tugasnya, mencakup, kepuasan pelayanan, dan kepuasan pelanggan menjadikan alat ukur kinerja keuangan tidak memadai apabila diukur sebagai sarana mengelola organisasi, hal ini disebabkan karena alat pengukuran kinerja keuangan memiliki banyak keterbatasan, keterbatasan alat pengukuran kinerja keuangan menurut Yuwono, dkk (2006:28) antara lain :

- 1) Pemakaian kinerja keuangan sebagai satu-satunya penentu kinerja perusahaan bisa mendorong manajer untuk mengambil tindakan jangka pendek dengan mengorbankan kepentingan jangka panjang.
- 2) Diabaikannya aspek pengukuran non-financial dan intangible asset pada umumnya, baik dari sumber internal maupun external akan memberikan suatu pandangan yang keliru bagi manajer mengenai perusahaan di masa sekarang terlebih dimasa datang.
- 3) Kinerja keuangan hanya bertumpu pada kinerja masa lalu dan kurang mampu sepenuhnya untuk menuntun perusahaan ke arah tujuan perusahaan.

2. Kinerja Non Keuangan

a. Pengertian Kinerja Non Keuangan

Menurut Mardiasmo (2004 ; 123) kinerja non keuangan dapat dijadikan sebagai tolak ukur lainnya, informasi non keuangan dapat menambah keyakinan terhadap kualitas proses pengendalian manajemen. Ukuran-ukuran non keuangan tidak dapat menggantikan ukuran-ukuran keuangan, keduanya saling melengkapi (Kaplan & Norton, 2000). Pengukuran kinerja berdasarkan non keuangan akan berhubungan secara langsung dengan strategi bisnis dan dapat berubah sesuai dengan perubahan kondisi lingkungan bisnis.

Ukuran kinerja non keuangan merupakan respons terhadap masalah – masalah tersebut dengan cara menggunakan data fisik sederhana dan bukannya data akuntansi yang telah dialokasikan tidak terhubung dengan sistem akuntansi

keuangan umum, dipilih untuk mengukur satu aspek spesifik dari kinerja dan bukan menjadi segalanya untuk semua tujuan, atau mengkombinasikan faktor-faktor tersebut. Kinerja-kinerja yang diukur dalam sistem non keuangan yaitu : 1. Kehadiran Pegawai 2. Prestasi Kerja 3. Kualitas Produk 4. Perkembangan Perusahaan 5. Lingkungan Kerja (Supit; 2014). Ukuran kinerja non keuangan merupakan salah satu aspek penilaian yang penting, karena dengan mengukur kinerja non keuangan dapat mengetahui sejauh mana kinerja suatu organisasi tersebut dilakukan secara efisien, dan efektif. Hongren dan Sundem (2002; 356) berpendapat bahwa ukuran kinerja keuangan maupun non keuangan sangat penting, selain ukuran kinerja keuangan, manajer dapat melakukan pengendalian operasional dengan menggunakan ukuran kinerja non keuangan.

1.2.4 *Value for Money* Sebagai Alat Pengukuran Kinerja Keuangan Dan Non Keuangan Sektor Publik

Untuk menilai keberhasilan kinerja suatu organisasi sektor publik, dibutuhkan sebuah alat ukur, salah satunya dengan menggunakan alat ukur *Value For Money*.

1. Pengertian *Value for Money*

Value For Money merupakan suatu konsep untuk menilai kinerja suatu organisasi sektor publik yang tidak hanya di tinjau dari aspek keuangan saja, tetapi juga dapat diinjau dari non keuangan untuk menilai tingkat keberhasilan suatu program kerja sektor publik. Konsep *value for money* merupakan konsep untuk mengukur ekonomi, efektivitas dan efisiensi kinerja program, kegiatan dan organisasi. Konsep *value for money* adalah konsep yang penting dalam organisasi sektor

publik sehingga sering kali disebut dengan inti dari pengukuran kinerja sektor publik (Ardila; 2015).

Menurut Nugrahani (2007), dengan menggunakan metode *Value For Money*, selain penilaian finansial, terdapat pula penilaian kinerja yang bersifat non finansial, yaitu penilaian pada kualitas pelayanan dengan memperhatikan kualitas yang konsisten, yakni memenuhi ekspektasi pelanggan sasaran. Ada 2 (dua) faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan, yaitu pelayanan yang diharapkan dan pelayanan yang dirasakan (Parasuraman, et al. 1994 dalam Ellitan, 2001). Apabila pelayanan yang diterima atau dirasakan sesuai dengan yang diharapkan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan baik dan memuaskan. Kualitas yang baik harus dimulai dari kebutuhan pelanggan dan berakhir pada persepsi pelanggan (Kotler, 1994). Citra kualitas yang baik tidak berdasarkan persepsi penyedia jasa, melainkan berdasarkan persepsi pelanggan yang merupakan penilaian menyeluruh atas keunggulan suatu pelayanan.

Menurut Nordiawan, dan Hertianti (2010:160), *Value for money* merupakan indikator yang memberikan informasi kepada kita apakah anggaran (dana) yang dibelanjakan menghasilkan suatu nilai tertentu bagi masyarakatnya. Menurut Ulum (2004:271) Sektor publik sering di nilai sebagai sarang inefisiensi, pemborosan, sumber kebocoran dana, dan institusi yang selalu merugi. Tuntutan baru muncul agar organisasi sektor publik memperhatikan *value for money* dalam menjalankan aktivitasnya. *Value for money* merupakan konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang mendasarkan pada tiga elemen utama, yaitu: ekonomi, efisiensi, dan efektivitas.

a) Pengukuran Ekonomi

Pengukuran ekonomi berkaitan dengan pemerolehan *input* dengan kualitas tertentu dengan harga terendah. Hal ini dapat diketahui dengan membandingkan program sejenis dengan organisasi lain dan biaya yang dikeluarkan dengan anggaran yang telah disetujui (Bastian : 2006). Kinerja pemerintah daerah akan dikatakan ekonomis apabila dapat meminimalisir harga yang digunakan yaitu dengan menghindari pengeluaran yang boros dan tidak produktif.

$$\text{Ekonomi} = \text{Realisasi} - \text{Anggaran}$$

Gambar 2.1
Pengukuran Ekonomi

b) Pengukuran Efisiensi

Efisiensi adalah hubungan antara input dan output dimana barang dan jasa yang dibeli oleh organisasi digunakan untuk mencapai output tertentu. Efisiensi dapat diukur dengan membandingkan rasio antara output dan input. Semakin besar rasio berarti semakin tinggi tingkat efisiensinya.

$$\text{Rasio Efisiensi} = \frac{\text{Capaian Kerja (Output)}}{\text{Target (Input)}} \times 100\%$$

Gambar 2.2
Pengukuran Efisiensi

Keterangan : Output : Keluaran yang dicapai dari suatu kegiatan / program

Input : Segala sumber daya yang digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan atau program

Apabila kinerja diatas 100% ke atas dapat dikatakan sangat efisien, 90% - 100% adalah efisien, 80% - 90% adalah cukup efisien, 60% - 80% adalah efisien dan dibawah dari 60% adalah tidak efisien.

c) Pengukuran Efektivitas

Efektivitas adalah ukuran berhasil tidaknya suatu organisasi mencapai tujuannya. Apabila suatu organisasi berhasil mencapai tujuan, maka organisasi tersebut dikatakan telah berjalan dengan efektif. Hal terpenting yang perlu dicatat, adalah bahwa efektivitas tidak menyatakan tentang berapa besar biaya yang telah dikeluarkan untuk mencapai tujuan tersebut.

$$\text{Rasio Efektivitas} = \frac{\text{Capaian Kerja (Outcome)}}{\text{Target (Output)}} \times 100\%$$

Gambar 2.3

Pengukuran Efektivitas

Apabila persentase kinerja di atas 100% dapat dikatakan sangat efektif, 90% - 100 % adalah efektif, 80% - 90% adalah cukup efektif, 60% - 80% adalah kurang efektif dan kurang dari 60% adalah tidak efektif. Suatu kinerja organisasi dikatakan efektif apabila dapat mencapai tujuan yang ditetapkan melalui terlaksananya semua program/kegiatan yang telah direncanakan.

Sedangkan menurut Mardiasmo (Mardiasmo, 2009: 4). Ekonomi adalah pemerolehan sumber daya (input) 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* dengan menghindari pengeluaran yang boros dan tidak produktif.

Pengertian efisiensi berhubungan erat dengan konsep produktivitas. Pengukuran efisiensi dilakukan dengan menggunakan perbandingan antara output yang di hasilkan terhadap input yang di gunakan (*cost of output*). Proses kegiatan operasional dapat dikatakan efisien apabila suatu produk atau hasil kerja tertentu dapat dicapai dengan penggunaan sumber daya dan dana yang serendah-rendahnya (*spending well*). Pengertian efektivitas pada dasarnya berhubungan dengan pencapaian tujuan atau target kebijakan (hasil guna). Efektivitas merupakan hubungan antara keluaran dengan tujuan atau sasaran yang harus di capai. Kegiatan operasional dikatakan efektif apabila proses kegiatan mencapai tujuan dan sasaran akhir kebijakan (*spending wisely*).

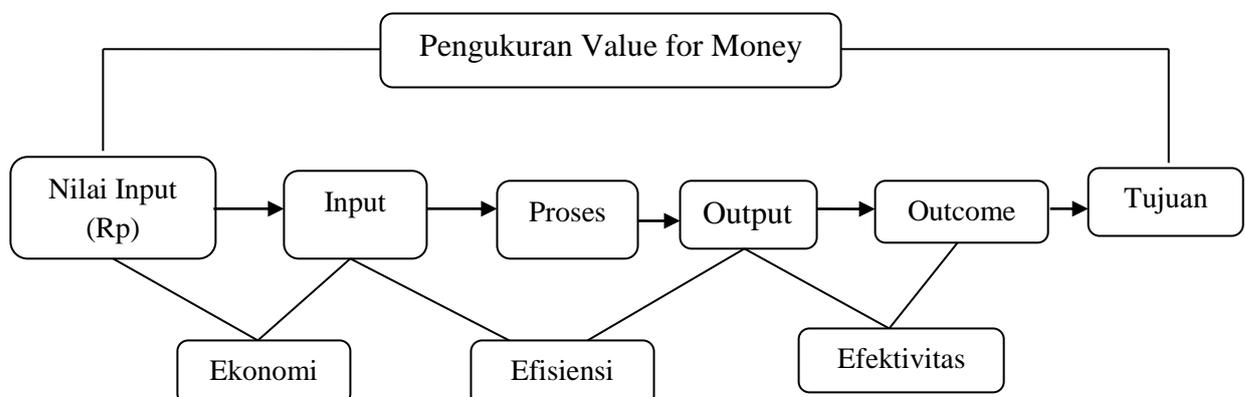
Tingkat input, output, dan outcome harus diketahui terlebih dahulu agar dapat mengukur ekonomi, efesien, dan efektivitas pada pengukuran kinerja keuangan dan non keuangan dengan metode *value for money*. Tahap pertama suatu organisasi adalah menentukan input,output, dan outcome, dari penentuan tersebut dikaitkan dengan tujan,visi,misi, dan organisasi, konsep input,outcome, dan outout tersebut terdiri dari :

- 1) Input : Input merupakan sumber daya yang digunakan untuk pelaksanaan suatu kebijakan, program dan akivitas. Contoh input diantaranya seperti dokter di rumah sakit, guru disekolah, polisi di kapolda, pegawai di suatu

instansi, input dapat juga dinyatakan dalam bentuk uang, misalnya untuk biaya dokter, gaji guru, dan harga tanah.

- 2) Output : Output merupakan hasil yang dicapai dalam suatu program dan kebijakan, ukuran output ini menunjukkan hasil implementasi dari program atau aktivitas. Contoh output yang dihasilkan polisi adalah tegaknya hukum dan rasa aman masyarakat ukuran output dapat diperkirakan dengan turunnya angka kriminalitas.
- 3) Outcome : Outcome merupakan dampak yang ditimbulkan dari suatu aktivitas tertentu, outcome seringkali dikaitkan dengan tujuan (objectives) atau target yang dikehendaki. Contoh outcome dari dinas kebersihan adalah terciptanya lingkungan kota yang aman bersih dan sehat.

Dari uraian di atas, bahwa ketiga pokok bahasan dalam *value for money* sangat terkait satu dengan yang lainnya. Ekonomi membahas mengenai masukan (input) dan keluaran (output), dan efektivitas membahas mengenai keluaran (output) dan dampak (outcome). Hubungan ini di gambarkan sebagai berikut :



Gambar 2.4
Pengukuran Value for Money

2. Indikator *Value for Money*

Tuntutan masyarakat dalam *Value for Money* adalah ekonomis (hemat) dalam pengadaan dan alokasi sumber daya, efisien dalam arti bahwa penggunaan / pengorbanannya diminimalkan dan hasilnya dimaksimalkan, serta efektif (berhasil guna) dalam arti pencapaian tujuan dan sasaran. Peranan indikator kinerja pada *Value For Money* adalah untuk menyediakan informasi sebagai pertimbangan untuk pembuatan keputusan (Mardiasmo, 2009: 130), indikator tersebut adalah :

(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*).

3. Manfaat Implementasi *Value For Money*

Manfaat Implementasi Konsep *Value for Money* pada organisasi sektor publik menurut Mardiasmo (2002:7) antara lain :

- (a) Meningkatkan efektivitas pelayanan publik, dalam arti pelayanan yang diberikan tepat sasaran,
- (b) Meningkatnya mutu pelayanan publik,
- (c) Menurunkan biaya pelayanan publik karena hilangnya inefisiensi dan terjadinya penghematan dalam penggunaan input,
- (d) Alokasi belanja yang lebih berorientasi pada kepentingan publik.

Dari berbagai manfaat yang disebutkan di atas, dapat disimpulkan bahwa penerapan *Value for Money* dalam pengukuran kinerja keuangan organisasi sektor publik sangat membantu suatu instansi pemerintah agar dapat memberikan kesadaran akan uang publik (*public costs awareness*) sebagai akar pelaksanaan akuntabilitas publik. Selain itu meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dengan tepat dan sesuai sasaran sehingga terciptanya mutu pelayanan yang baik dengan penggunaan sumber daya yang ekonomis dan efisien.

1.2.5 Evaluasi Kinerja Sektor Publik

1. Pengertian Evaluasi Kinerja Sektor Publik

Menurut BPKP (2007) Evaluasi kinerja adalah kegiatan untuk menilai atau melihat keberhasilan dan kegagalan suatu organisasi atau unit kerja dalam melaksanakan tugas dan fungsi yang dibebankan kepadanya. Evaluasi kinerja merupakan analisis dan interpretasi keberhasilan atau kegagalan pencapaian kinerja. Evaluasi secara menyeluruh antara lain mencakup penilaian terhadap apa yang dilaporkan, dan di hasilkan, dan penilaian atas pencapaian hasil, penilaian atas aktivitas, program, kebijakan dan keselarasan dengan misi dan visi organisasi, penilaian atas organisasi, penilaian atas akuntabilitas keuangan dan ketaatan pada peraturan perundang-undangan, penilaian atas pelaksanaan tugas, penilaian kinerja pegawai, penilaian kinerja pengawas, pelanggan, dan pihak ketiga lainnya.

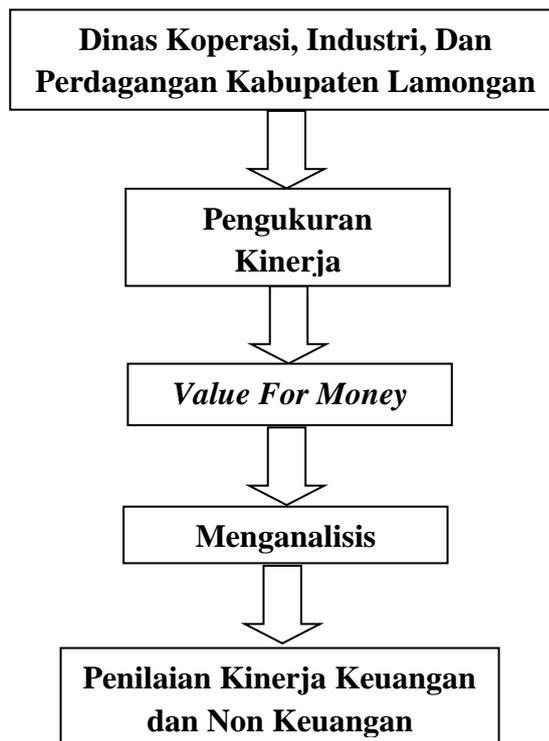
2. Tujuan Evaluasi Kinerja Sektor Publik

Tujuan dilakukannya evaluasi kinerja adalah agar organisasi yang bersangkutan mengetahui pencapaian realisasi, kemajuan dan kendala yang dijumpai atau sebab-sebab tidak tercapainya kinerja dalam rangka pencapaian misi yang sudah direncanakan sehingga diharapkan instansi tersebut dapat meningkatkan kinerjanya dimasa yang akan datang.

1.3 Rerangka Konseptual

Rerangka konseptual merupakan suatu pola yang menjelaskan alur sistematis yang berdasarkan landasan teori, tujuan penelitian, dan hasil penelitian sebelumnya, serta permasalahan yang akan dikemukakan, Dinas Koperasi, Industri, dan Perdagangan Kabupaten Lamongan merupakan salah satu organisasi sektor publik yang membidangi tiga kementerian yaitu dalam bidang koperasi, industri, dan perdagangan, memerlukan adanya pengukuran kinerja untuk mengetahui kinerja dari organisasi sektor publik secara keseluruhan dalam melaksanakan program kerjanya. Kinerja Dinas Koperasi, Industri, dan Perdagangan sering dinilai hanya berdasarkan dari aspek *input* dan *output*. Instansi ini akan dinilai cukup berhasil jika bisa menyerap anggaran 100% (*input*) dan melaksanakan program tahunan (*output*), tanpa ada penilaian terhadap aspek hasil (*outcome*), manfaat (*benefit*), dan juga dampak (*impact*). Oleh karena itu diperlukan ukuran kinerja non keuangan dalam menilai kinerja organisasi sektor publik. Untuk mengukur kinerja keuangan dan non keuangan dapat menggunakan konsep *value for money* yang lebih dikenal dengan konsep 3E yaitu Ekonomi, Efisien, dan Efektif. *Value For Money* menjelaskan hubungan yang optimal antara

biaya/sumber daya serta manfaat/hasil yang disampaikan melalui proses yang mengubah *input* melalui aktivitas kegiatan menjadi *output* yang diperlukan untuk memicu hasil (*outcome*) yang baik, sehingga dengan menggunakan metode *value for money* dapat mengukur kinerja keuangan dan non keuangan. rerangka konseptual dapat dilihat pada bagian berikut :



Gambar 2.5
Rerangka Konseptual