

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Kinerja

Pengertian kinerja menurut Menurut Prasadja Ricardianto (2018) kinerja merupakan suatu gambaran tentang tingkat capaian pelaksanaan suatu program kegiatannya atau kebijakannya adalah untuk mewujudkan target sasaran yang meliputi tujuan visi dan misi organisasi tersebut yang diatur dalam rencana strategis suatu organisasi. Sedangkan menurut Hasibuan (2014), kinerja diartikan sebagai hasil kerja yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugas tugas yang dibebankan kepadanya didasarkan atas kecakapan, pengalaman, kesungguhan serta waktu. Menurut Kasmir (2016) menyebutkan: “Kinerja merupakan hasil kerja dan perilaku kerja yang telah dicapai dalam menyelesaikan tugas-tugas dan tanggungjawab yang diberikan dalam suatu periode tertentu”.

Kinerja adalah gambaran pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi dan misi organisasi. Daftar apa yang ingin dicapai tertuang dalam perumusan perencanaan strategi suatu organisasi. Secara umum, kinerja merupakan prestasi yang dicapai oleh organisasi dalam periode tertentu (Bastian, 2013).

Mahsun (2013), mendefinisikan "Kinerja (*performance*) adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi dan misi organisasi yang tertuang dalam perencanaan strategi suatu organisasi. Istilah kinerja sering digunakan untuk menyebutkan prestasi atau tingkat keberhasilan individu maupun kelompok individu. Kinerja bisa diketahui hanya jika individu atau kelompok individu tersebut mempunyai kriteria keberhasilan yang telah ditetapkan. Kriteria keberhasilan ini berupa tujuan-tujuan atau target-target tertentu yang hendak dicapai. Tanpa adanya tujuan, kinerja seseorang atau organisasi tidak mungkin dapat diketahui karena tidak adanya tolok ukur.

1. Indikator Kinerja

Menurut Bastian (2013) Indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan dengan menghitung indikator masukan (*input*), keluaran (*output*), hasil (*outcome*), manfaat (*benefit*) dan dampak (*impacts*). Maksud dari indikator tersebut adalah :

- a. Indikator masukan (*input*) adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran. Indikator ini dapat berupa dana,

sumber daya manusia, informasi, kebijaksanaan atau peraturan perundang-undangan, dan sebagainya.

- b. Indikator keluaran (*output*) adalah sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik dan/atau non fisik.
- c. Indikator hasil (*outcome*) adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah (efek langsung).
- d. Indikator manfaat (*benefit*) adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan.
- e. Indikator dampak (*impacts*) adalah pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negatif terhadap setiap tingkatan indikator berdasarkan asumsi yang telah ditetapkan.

Sebelum menyusun dan menetapkan indikator kinerja, syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh suatu indikator kinerja perlu diketahui. Menurut Bastian (2013), syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh suatu indikator kinerja yang berlaku untuk semua kelompok kinerja tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Spesifik, jelas, dan tidak ada kemungkinan kesalahan interpretasi.
- b. Relevan, indikator kinerja harus menangani aspek objektif yang relevan.

- c. Dapat dicapai, penting, dan harus berguna untuk menunjukkan keberhasilan masukan, proses, keluaran, hasil, manfaat serta dampak.
- d. Harus cukup fleksibel dan sensitif terhadap perubahan atau penyesuaian pelaksanaan dan hasil pelaksanaan kegiatan.
- e. Efektif, data atau informasi yang berkaitan dengan indikator kinerja bersangkutan dapat dikumpulkan, diolah, dan dianalisis dengan biaya yang tersedia.

Menurut BPKP (2000) dalam Mahsun (2013) cakupan pengukuran kinerja sektor publik harus mencakup item-item sebagai berikut :

- a. Kebijakan (*policy*) untuk membantu pembuatan maupun pengimplementasian kebijakan.
- b. Perencanaan dan penganggaran (*planning and budgeting*) untuk membantu perencanaan dan penganggaran atas jasa yang diberikan dan untuk memonitor perubahan terhadap rencana.
- c. Kualitas (*quality*) untuk memajukan standarisasi atas jasa yang diberikan maupun keefektifan organisasi.
- d. Kehematan (*economy*) untuk mereview pendistribusian dan keefektifan penggunaan sumber daya.
- e. Keadilan (*equity*) untuk meyakini adanya distribusi yang adil dan dilayani semua masyarakat.

f. Pertanggungjawaban (*accountability*) untuk meningkatkan pengendalian dan mempengaruhi pembuatan keputusan.

2. Pengertian Pengukuran Kinerja

Menurut Robertson (2002) dalam Mahsun (2013) Pengukuran Kinerja (*performance measurement*) adalah suatu proses penilaian kemajuan pekerjaan terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditentukan sebelumnya, termasuk informasi efisiensi penggunaan sumber daya dalam menghasilkan barang dan jasa, kualitas barang dan jasa (seberapa baik barang dan jasa diserahkan kepada pelanggan dan sampai seberapa jauh pelanggan terpuaskan), hasil kegiatan dibandingkan dengan maksud yang diinginkan, dan efektivitas tindakan dalam mencapai tujuan.

Sementara Whittaker (BPKP 2000 dalam Mahsun 2013), menjelaskan bahwa "Pengukuran kinerja merupakan suatu alat manajemen yang digunakan untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas."

Berdasarkan definisi yang telah diuraikan di atas dapat disimpulkan bahwa, pengukuran kinerja merupakan metode yang dapat digunakan sebagai alat untuk mencatat dan menilai suatu pencapaian pelaksanaan kegiatan untuk mengetahui kemajuan organisasi dan meningkatkan kualitas dari pengambilan keputusan.

3. Tujuan Pengukuran Kinerja

Menurut Bastian (2013) Pengukuran kinerja merupakan suatu manajemen pencapaian kinerja. Pengukuran kinerja secara berkelanjutan akan memberikan umpan balik, sehingga upaya perbaikan secara terus menerus mampu mencapai keberhasilan di masa yang akan datang. Sehingga pengukuran kinerja memiliki tujuan :

- a. Memastikan pemahaman para pelaksana dan ukuran yang digunakan untuk pencapaian kinerja.
- b. Memastikan tercapainya skema kinerja yang disepakati.
- c. Memonitor dan mengevaluasi pelaksanaan kinerja dan membandingkan dengan skema kerja serta melakukan tindakan memperbaiki kinerja.
- d. Memberikan penghargaan dan hukuman yang objektif atas pencapaian kinerja setelah dibandingkan dengan skema indikator kinerja yang telah disepakati.
- e. Menjadikan alat komunikasi antara bawahan dan pimpinan dalam upaya memperbaiki kinerja organisasi.
- f. Mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi.
- g. Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah.
- h. Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara objektif.

- i. Menunjukkan peningkatan yang perlu dilakukan.
- j. Menungkap permasalahan yang terjadi.

Menurut Mardiasmo (2018), tujuan pengukuran kinerja adalah :

- a. Untuk mengkomunikasikan strategi secara lebih baik (*top down* dan *bottom up*).
- b. Untuk mengukur kinerja finansial dan non-finansial secara berimbang sehingga dapat ditelusur perkembangan pencapaian strategi.
- c. Untuk mengakomodasikan 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.

Menurut Robert & Anthony (2001), tujuan dari sistem pengukuran kinerja adalah untuk membantu dalam menetapkan strategi. Dalam penerapan sistem pengukuran kinerja terdapat empat konsep dasar :

1) Menentukan Strategi

Dalam menentukan strategi hal terpenting adalah tujuan dan target dinyatakan secara eksplisit dan jelas. Strategi harus dibuat pertama kali untuk keseluruhan organisasi dan kemudian dikembangkan ke level fungsional di bawahnya.

2) Menentukan Pengukuran Strategi

Pengukuran strategi diperlukan untuk mengartikulasikan strategi ke seluruh anggota organisasi. Organisasi tersebut harus fokus pada beberapa pengukuran saja. Sehingga manajemen tidak terlalu banyak melakukan pengukuran indikator kinerja yang tidak perlu.

3) Mengintegrasikan Pengukuran Ke Dalam Sistem Manajemen

Pengukuran harus merupakan bagian organisasi baik secara formal maupun informal, juga merupakan bagian dari budaya perusahaan dan sumber daya manusia perusahaan.

4) Mengevaluasi Pengukuran Hasil Secara Berkesinambungan

Manajemen harus selalu mengevaluasi pengukuran kinerja organisasi. Pengukuran kinerja membantu manajer dalam memonitor implementasi strategi bisnis dengan cara membandingkan hasil aktual dengan sasaran dan tujuan strategis. Sistem pengukuran kinerja biasanya terdiri atas metode sistematis dalam penempatan sasaran dan tujuan serta pelaporan periodik yang mengidentifikasi realisasi atas pencapaian sasaran dan tujuan.

4. Aspek-aspek Pengukuran Kinerja Sektor Publik

Menurut Mahsun (2013) Pengukuran kinerja organisasi sektor publik meliputi aspek-aspek antara lain :

- a. Kelompok masukan (*input*) adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran.
- b. Kelompok proses (*process*) adalah ukuran kegiatan, baik dari segi kecepatan, ketepatan, maupun tingkat akurasi pelaksanaan kegiatan.
- c. Kelompok keluaran (*output*) adalah sesuatu yang diharapkan langsung dapat dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berwujud (*tangible*) maupun tidak berwujud (*intangible*).
- d. Kelompok hasil (*outcome*) adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah yang mempunyai efek langsung.
- e. Kelompok manfaat (*benefit*) adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan.
- f. Kelompok dampak (*impacts*) adalah pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negatif.

Menurut Mahsun (2013) cakupan pengukuran kinerja sektor publik harus mencakup item-item sebagai berikut :

- a. Kebijakan (*policy*) untuk membantu pengimplementasian maupun pembuatan kebijakan.
- b. Perencanaan dan penganggaran (*planning and budgeting*) untuk membantu perencanaan dan penganggaran atas jasa yang diberikan dan untuk memonitor perubahan terhadap rencana.

- c. Kualitas (*quality*) untuk memajukan standarisasi atas jasa yang diberikan maupun keefektifan organisasi.
- d. Kehematan (*economy*) untuk mereview pendistribusian dan keefektifan penggunaan sumber daya.
- e. Keadilan (*equity*) untuk meyakini adanya distribusi yang adil dan dilayani semua masyarakat.
- f. Pertanggungjawaban (*accountability*) untuk meningkatkan pengendalian dan mempengaruhi pembuatan keputusan.

5. Manfaat Pengukuran Kinerja Sektor Publik

Manfaat pengukuran kinerja baik untuk internal maupun eksternal organisasi sektor publik (Mahsun : 2013) adalah :

- a. Memastikan pemahaman para pelaksana akan ukuran yang digunakan untuk tercapainya kinerja.
- b. Memastikan tercapainya rencana kinerja yang telah disepakati.
- c. Memantau dan mengevaluasi pelaksanaan kinerja dan membandingkannya dengan rencana kerja melakukan tindakan untuk memperbaiki kinerja.
- d. Memberikan penghargaan serta hukuman yang objektif atas prestasi pelaksanaan yang telah dukur sesuai dengan sistem pengukuran kinerja yang telah disepakati.
- e. Menjadi alat komunikasi antara bawahan dan pimpinan dalam upaya memperbaiki kinerja organisasi.
- f. Mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi.

- g. Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah.
- h. Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara objektif.
- i. Menunjukkan peningkatan yang perlu dilakukan.
- j. Mengungkapkan permasalahan yang terjadi.

2.1.2 Organisasi Sektor Publik

Menurut Nordiawan (2014), organisasi sektor publik merupakan sebuah entitas ekonomi yang memiliki keunikan tersendiri. Disebut sebagai entitas ekonomi karena mempunyai sumber daya ekonomi yang tidak kecil, dapat dikatakan sangat besar. Organisasi sektor publik juga melakukan transaksi-transaksi ekonomi dan keuangan. Akan tetapi berbeda dengan entitas ekonomi lainnya, khususnya perusahaan komersial yang mencari laba, sumber daya ekonomi organisasi sektor publik dikelola tidak untuk tujuan mencari laba (nirlaba).

Sedangkan menurut Mahsun, dkk (2013), organisasi sektor publik adalah organisasi yang berhubungan dengan kepentingan umum dan penyediaan barang atau jasa kepada publik yang dibayar melalui pajak atau pendapatan negara lain yang diatur dengan hukum.

Jadi dapat disimpulkan, bahwa organisasi sektor publik merupakan organisasi yang memberikan pelayanan dan penyediaan barang dan jasa kepada masyarakat (kepentingan umum) untuk

memenuhi kebutuhan yang dibayar melalui pajak atau pendapatan lain.

1. Pengertian Sektor Publik

Menurut Mardiasmo (2018), sektor publik dapat dipahami sebagai suatu entitas yang aktivitasnya berhubungan dengan usaha untuk menghasilkan barang dan pelayanan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan serta hak publik.

Sedangkan menurut Mahsun (2013), sektor publik seringkali dipahami sebagai segala sesuatu yang berhubungan dengan kepentingan umum dan penyediaan barang atau jasa kepada publik yang dibayar melalui pajak atau pendapatan negara lain yang diatur dengan hukum. Bidang kesehatan, pendidikan, keamanan, dan transportasi merupakan contoh sektor publik.

Dengan demikian dapat disimpulkan sektor publik adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan kepentingan umum yang menghasilkan barang dan pelayanan publik yang dibayar melalui pajak atau pendapatan negara lainnya yang telah diatur dengan hukum.

2. Alasan Dibutuhkan Organisasi Sektor Publik

Menurut Mahsun (2013), terdapat beberapa alasan yang menjadikan organisasi sektor publik sangat dibutuhkan, adalah sebagai berikut :

- a. Untuk menjamin pelayanan publik seperti pendidikan, kesehatan, transportasi, rekreasi, perlindungan hukum dapat disediakan untuk masyarakat secara adil dan merata tanpa mempertimbangkan kemampuan masyarakat untuk membayar.
- b. Untuk memastikan pelayanan publik tertentu telah ditempatkan pada wilayah yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat, seperti museum, perpustakaan, tempat parkir dan sebagainya.
- c. Untuk menjamin *public goods and services* disediakan dengan harga yang relatif lebih murah dibandingkan dengan membeli dari perusahaan swasta, misalnya perusahaan transportasi, rumah sakit, sekolah dan perusahaan jasa lainnya yang menyediakan layanan serupa.
- d. Untuk menciptakan persatuan dan kesatuan bangsa karena adanya perbedaan agama maupun suku.
- e. Untuk melindungi hak dan kemerdekaan masyarakat dengan menetapkan peraturan perundang-undangan yang kuat dan jelas.

2.1.3 Value For Money

Menurut Mardiasmo (2018), *Value For Money* merupakan konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang mendasarkan pada tiga elemen utama, yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektivitas sebagai berikut :

1) Ekonomi

Ekonomi merupakan pemerolehan *input* (sumber daya) dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada harga terendah. Ekonomi perbandingan *input* dengan *input value* yang dinyatakan dalam satuan moneter. Ekonomi terkait dengan sejauh mana organisasi sektor publik dapat meminimalisir *input resources* yang digunakan dengan menghindari pengeluaran yang boros dan tidak produktif (Mardiasmo, 2018). Indikator ekonomi merupakan indikator yang menjelaskan mengenai input. Pertanyaan yang diajukan adalah "Apakah organisasi telah mengeluarkan biaya secara ekonomis?" (Bastian, 2013).

2) Efisiensi

Efisiensi merupakan pencapaian *output* yang maksimum dengan *input* tertentu atau penggunaan *input* yang terendah untuk mencapai *output* tertentu. Efisiensi perbandingan *output* atau *input* yang dikaitkan dengan standar kinerja atau target yang telah ditetapkan. Efisiensi adalah perbandingan *ouput* atau *input* yang dikaitkan dengan standar kinerja atau target yang telah ditetapkan (Mardiasmo, 2018). Sedangkan menurut Indra Bastian (2013), Efisiensi adalah hubungan antara *input* dan *output* dimana barang dan jasa yang dibeli oleh organisasi digunakan untuk mencapai *output* tertentu.

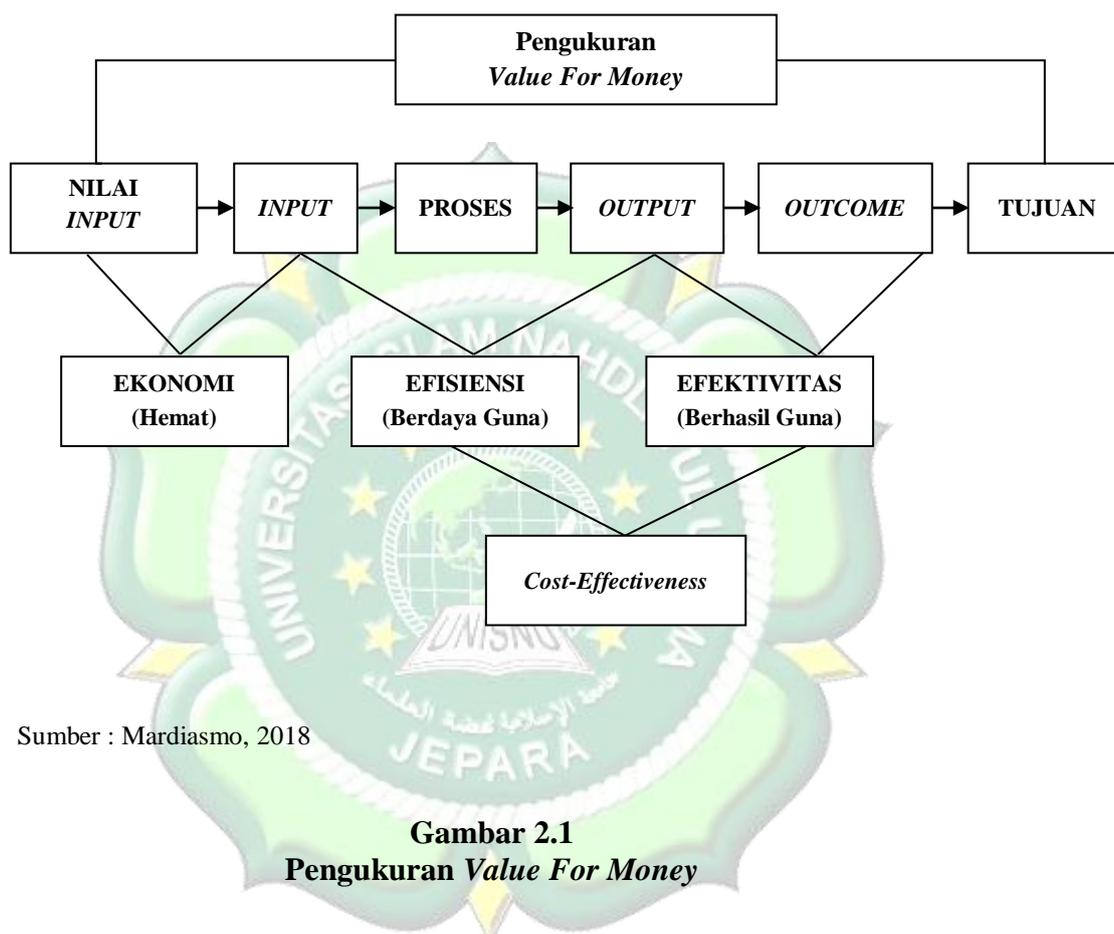
3) Efektivitas

Menurut Indra Bastian (2013), Efektivitas adalah hubungan antara *output* dan tujuan, dimana efektivitas diukur berdasarkan seberapa jauh tingkat *output*, kebijakan, serta prosedur organisasi mencapai tujuan yang telah ditentukan. Apabila suatu organisasi berhasil mencapai tujuan, maka organisasi tersebut dikatakan telah berjalan efektif. Efektivitas hanya melihat apakah suatu program telah mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya (Mardiasmo, 2018). Dapat disimpulkan Efektivitas merupakan tingkat pencapaian hasil program dengan target yang ditetapkan. Secara sederhana efektivitas merupakan perbandingan *outcome* dengan *output*.

Berdasarkan beberapa definisi di atas, dapat diambil kesimpulan bahwa *value for money* merupakan suatu konsep pengukuran kinerja sektor publik yang memiliki tiga elemen utama dalam memanfaatkan sumber daya yang tersedia, dimana diambil kesimpulan bahwa :

1. Ekonomi terkait dengan *input*,
2. Efisiensi terkait dengan *input* dan *output*, dan
3. Efektivitas terkait dengan *output* dan tujuan.

Secara skematis, gambar mengenai pengukuran kinerja *value for money* yang menjelaskan hubungan ketiga pokok bahasan dalam *value for money* yang sangat terkait satu dengan yang lain dapat digambarkan sebagai berikut :



Sumber : Mardiasmo, 2018

Gambar 2.1
Pengukuran Value For Money

Menurut Mardiasmo (2018), pengembangan indikator kinerja sebaiknya memusatkan perhatian pada pertanyaan mengenai konsep *value for money* berdasarkan pada tiga elemen utama yaitu :

1. Ekonomi : Hubungan antara pasar dan masukan (*cost of input*).

Dengan kata lain, ekonomi adalah praktik pembelian barang dan jasa input dengan kualitas tertentu pada harga terbaik yang

dimungkinkan (*spending less*). Ekonomi terkait dengan sejauh mana organisasi sektor publik dapat meminimalkan *input resources* yang digunakan dengan menghendaki penghapusan pengeluaran yang tidak produktif.

2. Efisiensi : Erat dengan konsep produktivitas (*cost of output*).

Pengukuran efisiensi dilakukan dengan menggunakan perbandingan antara output yang dihasilkan terhadap input yang digunakan (*cost of output*). Proses operasional dikatakan efisien apabila suatu produk atau hasil kerja dapat dicapai dengan penggunaan sumber daya dan dana yang serendah-rendahnya (*spending well*).

3. Efektivitas : Pencapaian tujuan atau target kebijakan (hasil guna).

Efektivitas merupakan hubungan antara keluaran dengan tujuan atau sasaran yang harus dicapai. Kegiatan operasional dikatakan efektif apabila proses kegiatan mencapai tujuan dan sasaran akhir kebijakan (*spending wisely*).

1. Indikator Value For Money

Tuntutan masyarakat dalam *value for money* adalah ekonomis (hemat) dalam pendanaan dan alokasi sumber daya, efisien dalam arti bahwa penggunaan atau pengorbanannya diminimalkan dan hasil dimaksimalkan, serta efektif (berhasil guna) dalam arti pencapaian tujuan dan sasaran. Menurut Mardiasmo (2018), peranan indikator kinerja pada *value for*

money adalah untuk menyediakan informasi sebagai pertimbangan untuk pembuatan keputusan. Indikator *value for money* dibagi 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*)

2. Manfaat Implementasi *Value For Money*

Menurut Mardiasmo (2018), penerapan konsep *value for money* dalam pengukuran kinerja pada organisasi sektor publik 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 alokasi sumber daya, efisien (berdaya guna) dalam penggunaan sumber daya, dan efektif (berhasil guna) dalam mencapai tujuan dan sasaran. Manfaat lain dari implementasi konsep *value for money* antara lain:

a. Meningkatkan efektivitas pelayanan publik, dalam arti pelayanan yang diberikan tepat sasaran.

- b. Meningkatkan mutu pelayanan.
- 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.

Dari beberapa manfaat yang telah diuraikan di atas, dapat disimpulkan bahwa penerapan *value for money* dalam pengukuran kinerja organisasi sektor publik sangat membantu suatu instansi pemerintah agar dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan tepat dan sesuai sasaran sehingga terciptanya mutu pelayanan yang baik dengan penggunaan sumber daya yang ekonomis dan efisien.

2.1.4 Pengukuran Kinerja Value For Money

1. Pengukuran Tingkat Ekonomi

Menurut Mahsun (2013), ekonomi adalah hubungan antara pasar dan masukan (*cost of input*). Pengertian ekonomi (hemat atau tepat guna) sering disebut kehematan yang mencakup juga pengelolaan secara hati-hati atau cermat (*prudency*) dan tidak ada pemborosan. Indra Bastian (2013) mencontohkan biaya pembangunan rumah sakit dapat dikatakan ekonomis jika biaya yang digunakan dalam pembangunan lebih rendah dari yang sesungguhnya. Jadi dapat disimpulkan bahwa suatu kinerja

dikatakan ekonomis apabila realisasi anggaran lebih kecil daripada target anggaran dan dapat mencapai output sesuai dengan yang ditetapkan.

Dari penjelasan tersebut, pengukuran tingkat ekonomi memerlukan data-data anggaran pengeluaran dan realisasinya.

Berikut formula untuk mengukur tingkat ekonomi:

$$Ekonomi = \frac{\text{Realisasi Pengeluaran}}{\text{Anggaran Pengeluaran}} \times 100\%$$

Kriteria ekonomi menurut Mahsun (2013) adalah :

1. Jika diperoleh nilai kurang dari 100% ($x < 100\%$) berarti ekonomis.
2. Jika diperoleh nilai sama dengan 100% ($x = 100\%$) berarti berimbang.
3. Jika diperoleh nilai lebih dari 100% ($x > 100\%$) berarti tidak ekonomis.

2. Pengukuran Tingkat Efisiensi

Menurut Mahsun (2013), efisiensi (daya guna) mempunyai pengertian yang berhubungan erat dengan konsep produktivitas. Pengukuran efisiensi dilakukan dengan menggunakan perbandingan antara *output* yang dihasilkan terhadap *input* yang digunakan (*cost of output*). Tingkat efisiensi menurut Mahmudi (2010), dinyatakan dengan rumus berikut :

$$Efisiensi = \frac{\text{Output}}{\text{Input}} \times 100\%$$

Keterangan :

Output : Persentase hasil yang dicapai pada setiap kegiatan yang diambil dari Laporan Pengendalian Operasional Kegiatan (POK) Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kabupaten Jepara.

Input : Persentase tingkat ekonomis.

Dalam penelitian ini, nilai output merupakan persentase hasil yang dicapai dan diambil data dari laporan kinerja satuan perangkat daerah Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kabupaten Jepara, sedangkan nilai input merupakan persentase hasil nilai ekonomis dari hasil perhitungan tingkat ekonomis dimana perbandingan antara realisasi anggaran dengan anggaran pada setiap kegiatan dan hasil dari perhitungan yang dimasukkan kedalam nilai input.

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*). Kinerja organisasi dikatakan efisien apabila output yang dihasilkan lebih besar dari inputnya.

Kriteria Efisiensi menurut Mahsun (2013) adalah :

1. Jika diperoleh nilai kurang dari 100% ($x < 100\%$) berarti tidak efisien.

2. Jika diperoleh nilai sama dengan 100% ($x = 100\%$) berarti efisiensi berimbang.
3. Jika diperoleh nilai lebih dari 100% ($x > 100\%$) berarti efisien.

3. Pengukuran Tingkat Efektivitas

Menurut Mahsun (2013), efektivitas (hasil guna) merupakan hubungan antara keluaran dengan tujuan atau sasaran yang harus dicapai. Pengertian efektivitas ini pada dasarnya berhubungan dengan pencapaian tujuan atau target kebijakan.

Tingkat efektivitas menurut Mahmudi (2010), dinyatakan dengan rumus sebagai berikut :

$$\text{Efektivitas} = \frac{\text{Outcome}}{\text{Output}} \times 100\%$$

Keterangan :

Outcome : Persentase dampak yang ditimbulkan pada setiap kegiatan yang diambil dari data berupa Laporan Kinerja Satuan Perangkat Daerah Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kabupaten Jepara Tahun Anggaran 2017 sampai dengan 2020.

Output : Persentase hasil yang dicapai pada setiap kegiatan yang diambil dari Laporan Kinerja Satuan Perangkat Daerah Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kabupaten Jepara Tahun Anggaran 2017 sampai dengan 2020.

Kriteria efektivitas menurut Mahsun (2013) adalah :

1. Jika diperoleh nilai kurang dari 100% ($x < 100\%$) maka tidak efektif.
2. Jika diperoleh nilai sama dengan 100% ($x = 100\%$) maka efektivitas berimbang.
3. Jika diperoleh nilai lebih dari 100% ($x > 100\%$) maka efektif.

Dari hasil yang diperoleh berdasarkan perhitungan yang dilakukan dengan menggunakan rumus pendekatan *value for money* selanjutnya penelitian akan mengklarifikasikan setiap program yang telah diolah berdasarkan kriteria yang telah ditentukan oleh pendekatan *value for money* dan akan dianalisis setiap program tersebut.

2.1.5 Standar Pelayanan Minimal (SPM)

Sistem manajemen kinerja sektor publik tidak dapat dipisahkan dari penentuan standar pelayanan publik. Manajemen kinerja sektor publik belum dikatakan lengkap apabila tidak ditetapkan standar pelayanan publik yang menjadi acuan bagi manajemen dalam mengambil keputusan. Standar pelayanan publik merupakan standar kinerja minimal yang harus dipenuhi oleh organisasi sektor publik. Dalam rangka memenuhi standar pelayanan publik tersebut, setiap unit pelayanan publik diharuskan menetapkan Standar Pelayanan Minimal (SPM).

Standar Pelayanan Minimal (SPM) menurut Mahmudi (2015) 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.

Undang-undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa penyelenggaraan pelayanan wajib yang didesentralisasikan perlu diatur dalam Standar Pelayanan Minimal (SPM). Aturan lebih rinci mengenai Standar Pelayanan Minimal (SPM) ini telah dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah tersebut, Standar Pelayanan Minimal (SPM) adalah ketentuan mengenai jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga negara secara minimal, terutama yang berkaitan dengan pelayanan dasar.

Standar Pelayanan Minimal (SPM) mencakup kewenangan wajib instansi penyedia pelayanan publik, jenis pelayanan, indikator, dan nilai (*benchmark*). Kewenangan wajib adalah bentuk kewenangan instansi penyedia pelayanan publik yang penyelenggaraannya diwajibkan oleh pemerintah untuk menjamin terlaksananya pelayanan dasar kepada masyarakat. Jenis pelayanan berisi tentang bentuk-bentuk pelayanan yang dapat diberikan oleh

instansi sebagai bentuk pelaksanaan kewenangan wajib. Masing-masing instansi penyedia pelayanan publik memiliki jenis pelayanan yang berbeda-beda. Jenis pelayanan tersebut selanjutnya ditentukan indikatornya berdasarkan indikator tersebut, ditetapkan nilai (*benchmark*). Nilai inilah yang menjadi Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang harus dipenuhi. Sehubungan dengan peraturan Menteri Pertanian Nomor 65/Permentan/OT. 140/12/2010 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Ketahanan Pangan.

Penerapan Standar Pelayanan Minimal (SPM) dimaksudkan untuk menjamin akses dan mutu bagi masyarakat untuk mendapatkan pelayanan dasar dari pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan ukuran-ukuran yang ditetapkan oleh Pemerintah. Oleh karena itu, baik dalam perencanaan maupun penganggaran, wajib diperhatikan prinsip-prinsip Standar Pelayanan Minimal (SPM) yaitu sederhana, konkrit, mudah diukur, terbuka, terjangkau dan dapat dipertanggungjawabkan serta mempunyai batas pencapaian yang dapat diselenggarakan secara bertahap.

2.1.6 Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP)

Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) adalah sebuah laporan yang berisikan akuntabilitas dan kinerja dari suatu instansi pemerintah yang merupakan realisasi hasil kegiatan dan menyajikan laporan kemajuan penyelenggaraan pemerintah. Sesuai dengan Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang

Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dan Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 29 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Penetapan Kinerja dan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, setiap Satuan Kinerja Perangkat Daerah (SKPD) wajib menyampaikan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) kepada Bupati sebagai perwujudan kewajiban suatu Instansi Pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui alat pertanggungjawaban secara periodik setiap akhir tahun anggaran. Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) dibuat dalam rangka perwujudan pertanggungjawaban pelaksanaan tugas pokok serta fungsi dan pengelolaan sumber daya dan pelaksanaan yang dipercayakan kepada Instansi Pemerintah berdasarkan perencanaan strategis yang ditetapkan. Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) juga berperan sebagai alat pengendali, alat penilai kinerja, dan alat pendorong terwujudnya *good governance* serta berfungsi sebagai media pertanggungjawaban kepada publik.

2.2 Penelitian Terdahulu

Sebelum melaksanakan penelitian mengenai "**Analisis Pengukuran Kinerja Keuangan Melalui Pendekatan *Value For Money* (Studi Kasus Pada Dinas Ketahanan Pangan Dan Pertanian Kabupaten Jepara)**",

ada beberapa peneliti terdahulu yang telah melakukan penelitian serupa. Berikut adalah hasil penelitian terdahulu yang digunakan penulis sebagai referensi :

1. "Analisis Penerapan Konsep *Value For Money* Pada Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta oleh Nugrahani (2007)"

Tujuan dari penelitian bermaksud menyederhanakan penilaian kinerja sektor publik dalam hal ini Pemerintah Daerah DIY dengan menggunakan konsep *value for money* yang difokuskan pada ekonomis, efisien, dan efektivitas. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kinerja keuangan Pemda DIY cukup ekonomis dan efisien, akan tetapi kurang efektif.

2. "Evaluasi Kinerja Keuangan Dinas Kesehatan Kota Makassar Melalui Pendekatan *Value For Money* oleh Anisa (2011)"

Penelitian bertujuan untuk mengetahui kinerja keuangan Dinas Kesehatan Kota Makassar, melalui pengukuran 3E (ekonomi, efisiensi, dan efektivitas). Penelitian ini menunjukkan tingkat ekonomi dan efisiensi Dinas Kesehatan Kota Makassar mampu mencapai hasil yang cukup baik. Tetapi, tingkat efektivitasnya masih kurang karena didasari tingkat kepuasan masyarakat yang belum maksimal.

3. "Analisis *Value For Money* Dalam Pengukuran Kinerja Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta Periode Tahun 2009-2011 oleh Ayuningtyas (2012)"

Penelitian bertujuan untuk menilai kinerja Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kinerja Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta periode tahun 2009-2011 telah berjalan dengan ekonomis, efisien, dan efektif.

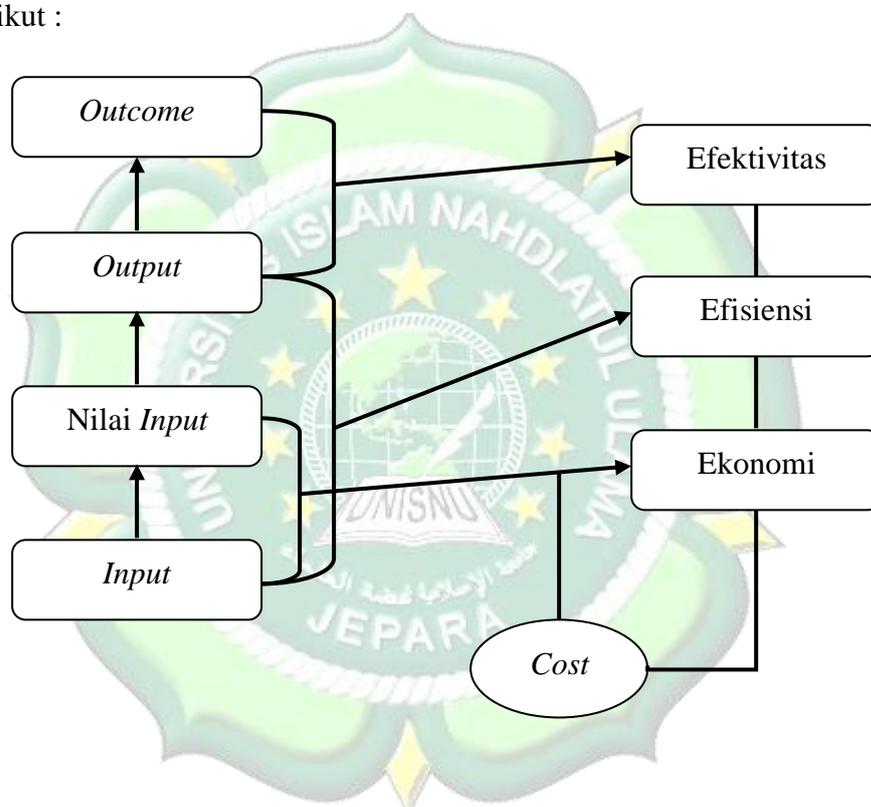
4. "Analisis Kinerja Keuangan Melalui Pendekatan *Value For Money* oleh Kuswanti (2014)"

Penelitian dilakukan pada Dinas Kesehatan Kabupaten Gunung Kidul. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kinerja Dinas Kesehatan Kabupaten Gunung Kidul yang diukur menggunakan pendekatan *value for money* (ekonomi, efisiensi, dan efektivitas). Nilai ekonomi membandingkan realisasi dana yang digunakan dengan dana yang dianggarkan dari data Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP), nilai efisiensi menggunakan perbandingan output dan input dari data Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Dinas Kesehatan Kabupaten Gunung Kidul dan nilai efektivitas dihitung berdasarkan perbandingan nilai *outcome* dan *output*, dimana nilai *outcome* berisi tingkat kepuasan masyarakat.

2.3 Kerangka Pemikiran Teoritis

Dalam penelitian ini akan dilakukan analisis kinerja keuangan Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kabupaten Jepara melalui pendekatan *value for money* dengan menggunakan Laporan Kinerja Satuan Perangkat Daerah Tahun Anggaran 2017 sampai dengan 2020.

Value For Money menjelaskan hubungan yang optimal antara biaya atau sumber daya serta manfaat atau hasil yang disampaikan melalui proses yang mengubah input melalui aktivitas kegiatan menjadi output yang diperlukan untuk memicu atau menghasilkan hasil (*outcome*) yang baik (Kuswanti, 2014). Berdasarkan uraian di atas, untuk mempermudah dalam menyusun ini maka peneliti merumuskan kerangka pemikiran sebagai berikut :



Gambar 2.2
Kerangka Pemikiran Teoritis