

BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA DAN PENGAJUAN HIPOTESIS

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Definisi Kinerja

Sebelum sampai pada definisi dari kinerja keuangan dan pengukurannya, terlebih dulu kita harus mengetahui definisi dan konsep dari kinerja itu sendiri. 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 (Mahsun, 2013). Secara umum, kinerja merupakan prestasi yang dicapai oleh organisasi dalam periode tertentu. Permendagri No.22 Tahun 2011 menyebutkan pengertian kinerja adalah keluaran atau hasil dari kegiatan atau program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur. Secara umum, kinerja merupakan prestasi yang dicapai oleh organisasi dalam periode tertentu.

Adapun pendapat lain menyatakan bahwa kinerja diartikan sebagai suatu konstruksi yang bersifat multidimensional dan pengukurannya sangat bergantung pada kompleksitas faktor-faktor yang membentuk dan mempengaruhinya (Mahmudi,2010) antara lain:

1. Faktor personal/individu, meliputi: pengetahuan, *skill*, kepercayaan diri, motivasi dan komitmen yang dimiliki oleh setiap individu.
2. Faktor kepemimpinan, meliputi: kualitas dalam memberikan dorongan, semangat, arahan dan dukungan yang diberikan oleh manager atau *team leader*.

3. Faktor tim, meliputi: kualitas dan semangat yang diberikan oleh rekan dalam satu tim, kepercayaan terhadap sesama anggota tim, kekompakkan dan keeratan anggota tim.
4. Faktor sistem, meliputi: sistem kerja, fasilitas kerja atau infrastruktur yang diberikan oleh organisasi, proses organisasi dan kultur kinerja organisasi.
5. Faktor kontekstual/situasional, meliputi: tekanan dan perubahan lingkungan eksternal dan internal organisasi.

Dari beberapa definisi diatas dapat ditarik kesimpulan, kinerja merupakan pencapaian suatu kegiatan atau program dalam rangka mewujudkan tujuan organisasi yang telah direncanakan secara strategis. Faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja dapat dinyatakan kedalam suatu bentuk hubungan fungsional antara kinerja dengan atribut kinerja sebagai berikut:

$$\text{Kinerja} = f(\text{knowledge, skill, motivation, role perception,.....})$$

Dimana, *knowledge* adalah pengetahuan yang dimiliki oleh karyawan, *skill* mengacu pada kemampuan karyawan dalam melakukan pekerjaan, *motivation* adalah dorongan dan semangat untuk melakukan pekerjaan dan *role perception* menunjukkan peran tiap individu dalam melakukan pekerjaan.

2.1.2 Definisi Kinerja Keuangan

Menurut Sijabat et al. (2013:239), kinerja keuangan merupakan tingkat pencapaian suatu target kegiatan keuangan pemerintahan daerah yang diukur melalui indikator-indikator keuangan yang dapat dinilai dari hasil pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Menurut Fahmi (2012:2) yang dimaksud dengan kinerja keuangan adalah hasil atau ukuran suatu analisis yang dilakukan untuk melihat sejauh mana

suatu organisasi tertentu telah melaksanakan kegiatannya dengan menggunakan aturan-aturan pelaksanaan keuangan secara baik dan benar. Dimana pembuatan laporan keuangan sesuai dengan standart dan ketentuan yang berlaku.

Kinerja keuangan merupakan suatu usaha formal untuk mengevaluasi efisiensi dan efektivitas perusahaan dalam menghasilkan laba dan posisi kas tertentu. Dengan dilakukan pengukuran terhadap kinerja keuangan, dapat dilihat prospek pertumbuhan dan perkembangan keuangan suatu organisasi. Perusahaan dikatakan berhasil apabila perusahaan telah mencapai suatu kinerja tertentu yang telah ditetapkan sebelumnya (Hery, 2015). Disamping itu, IAI (2007) juga menyatakan bahwa Kinerja Keuangan adalah kemampuan perusahaan dalam mengelola dan mengendalikan sumberdaya yang dimilikinya.

Pencapaian kinerja organisasi sektor publik dalam suatu periode tertentu merupakan gambaran sehat tidaknya keadaan suatu organisasi sektor publik.

2.1.3 Pengukuran Kinerja

Robertson dalam Mahsun (2013) mengatakan pengukuran kinerja merupakan suatu proses penilaian kemajuan pekerjaan terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditentukan sebelumnya, termasuk informasi atas: efisiensi dalam penggunaan sumber daya dalam menghasilkan barang dan jasa, kualitas barang dan jasa (baik tidaknya barang atau jasa yang diserahkan kepada pelanggan dan sampai seberapa jauh pelanggan merasa puas), perbandingan hasil kegiatan dengan target yang diinginkan, dan efektivitas tindakan dalam mencapai tujuan. Adapun tujuan pengukuran kinerja menurut Mardiasmo (2018) diantaranya untuk mengkomunikasikan strategi dengan baik, mengukur kinerja finansial maupun non-finansial, sebagai motivasi mencapai keselarasan, dan alat untuk mencapai

kepuasan dengan dasar pendekatan individual dan kemampuan kolektif.

Dengan dilakukannya pengukuran kinerja, maka perlu diketahui indikator-indikator kinerja sebagai dasar dari penilaian kinerja. Indikator kinerja merupakan ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan, dengan memperhitungkan indikator masukan (*input*), proses (*process*), keluaran (*output*), hasil (*outcome*), manfaat (*benefit*) dan dampak (*impact*). Indikator yang digunakan di tiap unit organisasi berbeda, maka perlu diperhatikan pengembangan indikator kinerja seperti biaya pelayanan (*cost of service*), penggunaan (*utilization*), kualitas dan standart pelayanan (*quality and standarts*), cakupan pelayanan (*coverage*), dan kepuasan (*satisfaction*). (Mahsun, 2013)

2.1.4 Organisasi Sektor Publik

Organisasi sektor publik merupakan organisasi yang bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat secara bertahap dengan aktivitas berupa pelayanan publik (*public service*) seperti dalam bidang pendidikan, kesehatan, keamanan, penegakan hukum, transportasi publik dan penyedia pangan (Bastian, 2012). Dalam implementasi untuk mencapai tujuan organisasi sector public, kegiatan kegiatan yang ada akan menghadirkan suatu sistem manajemen strategi dimana kegiatan ini berorientasi kepada masyarakat.

2.2 Pengukuran Kinerja Organisasi Sektor Publik

Menurut Mahsun (2013) sistem pengukuran kinerja sektor publik adalah suatu sistem yang bertujuan untuk membantu manajer publik menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan non finansial. Dari hasil pengukuran kinerja dilanjutkan dengan *feedback* sehingga tercipta suatu sistem pengukuran

kinerja yang mampu memperbaiki kinerja suatu organisasi sektor publik baik yang masih dalam perencanaan maupun dalam implementasinya secara berkelanjutan (*continuous improvement*).

2.1.5 Value For Money

1. Konsep Value For Money

Value for money menurut Mardiasmo (2018) merupakan konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang mendasarkan pada tiga elemen utama yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektivitas.

- a. Ekonomi, yang terkait dengan sejauh mana organisasi sektor publik dalam hal ini Pemerintah dapat meminimalisir *input resources* yang digunakan untuk menghindari pengeluaran yang boros.
- b. Efisiensi, merupakan pencapaian *output* yang maksimum dengan *input* tertentu atau penggunaan *input* yang terendah untuk mencapai *output* tertentu.
- c. Efektivitas, yaitu tingkat pencapaian hasil program dengan target yang ditetapkan atau secara sederhana merupakan perbandingan *outcome* dengan *output*.

Sedangkan menurut Halim et al. (2014) *Value for money* merupakan konsep untuk mengukur ekonomi, efisiensi dan efektivitas kinerja program, kegiatan dan organisasi, yaitu ekonomi terkait sejauh mana organisasi sektor publik tersebut dapat meminimalisir *input resource* yang digunakan yaitu dengan menghindari pengeluaran yang boros dan tidak produktif, efisiensi terkait pencapaian *output* yang maksimum dengan *input* tertentu atau penggunaan *input* yang terendah untuk mencapai *output* tertentu dan efektivitas tingkat pencapaian hasil program dengan target yang ditetapkan. Arisaudi (2016) *Value for money* merupakan tolak

ukur dari pengukuran kinerja pada organisasi pemerintah yang berdasarkan pada ukuran ekonomis, efisiensi, dan efektivitas.

- a. Ekonomis (kehematan) sebagai tingkat biaya yang dikeluarkan untuk melaksanakan suatu kegiatan atau memperoleh sesuatu. Sebenarnya ekonomis berhubungan dengan biaya operasi untuk melihat seberapa besar tingkat ekonomis sebuah anggaran bisa dilihat dari berapa persentase tingkat pencapaian. Untuk mengukur tingkat ekonomi dalam mengelola keuangan dengan melihat perbandingan antara anggaran belanja dengan realisasinya dengan persentase tingkat pencapaiannya, (Mahsun, 2013).

Kriteria penilaian tingkat ekonomis adalah:

- 1) Jika diperoleh nilai kurang dari 100% maka berarti ekonomis.
 - 2) Jika diperoleh nilai sama dengan 100% maka berarti ekonomis berimbang.
 - 3) Jika diperoleh nilai lebih dari 100% maka berarti tidak ekonomis.
- b. Efisiensi (daya guna) berhubungan dengan metode operasi (*method operation*). Proses kegiatan operasional dapat dikatakan efisien apabila suatu produk atau hasil karya tertentu mempergunakan sumber daya dan dana yang serendah-rendahnya. Efisiensi merupakan perbandingan antara *output* dengan *input*. Untuk mengukur tingkat efisiensi dalam mengelola keuangan dengan melihat perbandingan antara realisasi anggaran pendapatan dengan realisasi anggaran belanja. *Input* merupakan realisasi biaya untuk memperoleh penerimaan daerah dan *output* merupakan realisasi dari penerimaan daerah. (Mahsun, 2013).

Kriteria penilaian tingkat efisiensi adalah :

- 1) Jika diperoleh nilai perbandingan lebih dari 100% maka, efisien.
 - 2) Jika diperoleh nilai sama dengan 100% maka, berarti efisien berimbang.
 - 3) Jika diperoleh nilai kurang dari 100% maka, tidak efisien.
- c. Efektivitas (hasil guna) merupakan ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Jika organisasi sektor publik atau suatu instansi telah mencapai tujuannya, maka organisasi tersebut telah dikatakan berjalan dengan efektif tanpa melihat seberapa besar biaya yang telah dikeluarkan. Pengukuran efektivitas merupakan perhitungan dengan membandingkan *output* dan *outcome*. *Outcome* merupakan penilaian masyarakat terhadap dampak suatu program atau kegiatan terhadap masyarakat, sedangkan *output* merupakan hasil yang dicapai dari suatu program aktivitas dan kebijakan. Untuk mengukur tingkat efektivitas dalam pengelolaan keuangan dengan melihat perbandingan anggaran pendapatan dengan realisasinya dan presentase tingkat pencapaiannya. (Mahsun, 2013).

Prinsip ini banyak digunakan untuk pengendalian dalam pembelanjaan dan pemanfaatan sumber daya yang dimiliki. Pengukuran *value for money* dilakukan dengan presentase rasio, jika diperoleh nilai rasio $x > 100\%$ menunjukkan kondisi yang tidak diharapkan, $x = 100\%$ berarti berimbang, dan $x < 100\%$ berarti menunjukkan kondisi yang diharapkan (Hadi, 2010).

Implementasi dari konsep *value for money* pada suatu instansi atau organisasi sektor publik perlu dilakukan secara kontinu agar tuntutan masyarakat terkait dengan akuntabilitas publik dan pelaksanaan *good governance* terpenuhi. Meningkatnya akuntabilitas dengan diterapkannya konsep *value for money* ini diyakini dapat meningkatkan dan memperbaiki kinerja keuangan organisasi sektor

publik dengan meningkatnya efektivitas layanan publik, mutu layanan, biaya layanan publik dapat diturunkan dan meningkatkan kesadaran akan penggunaan dana masyarakat.

2. Indikator Value For Money

- a. Ekonomis, masyarakat menuntut untuk hemat dalam pengadaan dan pengalokasian sumber daya.
- b. Efisien, dengan *input* dan sumberdaya yang minimum masyarakat menuntut *output* yang maksimal.
- c. Efektif, keberhasilan dalam mencapai tujuan dan tepat sasaran.

Peranan indikator kinerja pada *value for money* adalah untuk menyediakan informasi sebagai pertimbangan untuk pembuatan keputusan. Indikator *value for money* dibagi dua, yaitu indikator alokasi biaya (ekonomis dan efisien) dan indikator kualitas pelayanan (efektivitas).

Konsep *Value For Money* tidak hanya mengukur biaya atas barang dan jasa, melainkan juga melihat dari sisi unsur kualitas biaya, sumber daya, ketetapan penggunaan, batas waktu dan kemudahan dalam menilai. Komponen utama dari kerangka pengukuran *value for money* ada tiga, yaitu :

- a. Komponen visi, misi, tujuan, sasaran dan target
- b. Komponen *input*, proses *output*, dan *outcome*
- c. Komponen pengukuran ekonomi, efisiensi dan efektifitas

3. Pengukuran Value For Money

- a. Pengukuran Ekonomi

Dalam perhitungannya pengukuran ekonomi menggunakan perbandingan antara pengeluaran organisasi dengan anggaran yang sudah ditetapkan.

Pertimbangannya terletak pada seberapa besar biaya yang dikeluarkan untuk melaksanakan suatu kegiatan. Mardiasmo (2018) menyebutkan bahwa ekonomi merupakan perbandingan antara *input* dengan *input value* yang dinyatakan dengan satuan moneter. *Input* yang dimaksud adalah anggaran, sedangkan *input value* adalah realisasinya. Dapat ditarik kesimpulan bahwa suatu kinerja dikatakan ekonomis jika realisasi anggaran lebih kecil daripada target anggaran dan dapat menghasilkan output yang diinginkan. Pengukuran ekonomi dapat dihitung dengan perhitungan matematis sederhana sebagai berikut :

$$\text{Ekonomis} = \frac{\text{input}}{\text{Harga input}} \times 100\%$$

b. Pengukuran Efisiensi

Efisiensi dapat diukur dengan rasio antara *output* dengan input. Semakin besar rasio tersebut maka semakin efisien suatu organisasi (Bastian 2012). Pengukuran ini berkaitan dengan metode operasi. (Mardiasmo, 2018) merumuskan efisiensi sebagai berikut:

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

Pengukuran efisiensi dihitung dengan membandingkan keluaran (*output*) dan masukan (input), oleh karena itu efisiensi dapat dilakukan dengan :

- 1) Meningkatkan *output* pada tingkat *input* yang sama.
- 2) Meningkatkan *output* dalam proporsi yang lebih besar daripada proporsi peningkatan *input*.
- 3) Menurunkan *input* pada tingkatan *output* yang sama.
- 4) Menurunkan *input* dalam proporsi yang lebih besar daripada proporsi penurunan *output* (Mardiasmo, 2018).

c. Pengukuran Efektivitas

Efektivitas merupakan ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Ketika suatu organisasi telah berhasil mencapai tujuannya maka organisasi tersebut dikatakan telah berjalan dengan efektif tanpa melihat seberapa besar biaya yang telah digunakan. Perhitungan pengukuran untuk efektivitas adalah dengan membandingkan pendapatan yang telah diperoleh organisasi dengan anggaran yang telah ditetapkan. (Mardiasmo, 2018).

4. Manfaat *Value For Money*

Penerapan konsep value for money dalam pengukuran kinerja organisasi sektor publik tentunya memberikan manfaat bagi instansi tersebut dan masyarakat. Menurut Mahsun (2013), manfaat penerapan konsep *value for money* bagi organisasi sektor publik antara lain :

- a. Efektivitas pelayanan publik, dalam artian pelayanan yang diberikan kepada masyarakat sesuai dengan apa yang telah direncanakan dan tepat sasaran.
- b. Meningkatkan mutu dan kualitas pelayanan publik.
- c. Dengan menghilangkan setiap inefisiensi dalam seluruh kegiatan maka biaya pelayanan yang diberikan menjadi murah dan selalu dilakukan penghematan dalam memakai sumber daya yang ada.
- d. Alokasi belanja yang lebih berorientasi pada kepentingan publik.
- e. Meningkatkan *public cost awareness* sebagai akar dari pelaksanaan akuntabilitas publik.

Dari manfaat yang telah dijelaskan, dapat disimpulkan bahwa penerapan konsep *value for money* dalam pengukuran kinerja keuangan organisasi sektor publik sangat membantu instansi dalam memberikan pelayanan kepada

masyarakat dengan tepat dan sesuai sasaran, sehingga tercipta mutu pelayanan yang diharapkan dengan penggunaan sumber daya yang ekonomis dan efisien.

2.4 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu merupakan acuan untuk penelitian berikutnya, sehingga peneliti dapat membandingkan hasil penelitiannya. Berikut ini adalah ringkasan dari penelitian terdahulu yang akan dijelaskan pada tabel.

Tabel 2.1 Penelitian terdahulu

No	Nama Peneliti	Tahun	Judul	Metode Penelitian	Kesimpulan
1	Mulyaningtyas	2018	Analisis Kinerja Keuangan Kota Mojokerto Dengan Pendekatan <i>Value For Money</i>	Kuantitatif	BPPKA dinyatakan cukup ekonomis di tahun 2013-2015, cukup efisien di 2013 namun kurang efisien tahun 2014-2015, dan sangat efektif. 2013 dan 2015 namun tidak efektif di tahun 2014.
2	Isna Ardila dan Ayu Anindya Putri	2015	Analisis Kinerja Keuangan dengan Pendekatan <i>Value For Money</i> pada Pengadilan Negeri Tebing Tinggi	Kuantitatif	Peningkatan ekonomis selama 4 tahun terakhir sebesar 102.27% , namun tidak efisien. Pelayanan jasa sudah efektif
3	Hatija Adjanni Libryan	2019	Pengaruh Implementasi Badan Layanan Umum Daerah pada Sistem Pengelolaan Keuangan dan Analisis Kinerja Keuangan dengan	Kualitatif	Puskesmas harus siap secara mandiri dalam pengelolaan keuangan ketika BLUD diaplikasi. Tahun 2017-2018 Puskesmas

No	Nama Peneliti	Tahun	Judul	Metode Penelitian	Kesimpulan
			Pendekatan <i>Value For Money</i>		dinilai ekonomis, kurang efisien, dan kurang efektif
4	Khalimatus Sya'diyah, Widya Susanti, Ali Rasyidi	2016	Analisis <i>Value For Money</i> dalam Pengukuran Kinerja Keuangan pada Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Sidoarjo	Deskriptif Kualitatif	Tahun 2013-2015 kinerja keuangan BPBD Sidoarjo dinilai ekonomis dan efisien meskipun mengalami fluktuasi
5	Abdul Hamid, Ilyas Lamuda	2019	Evaluasi Kinerja Keuangan Melalui Pendekatan <i>Value For Money</i>	Kuantitatif	Indikator ekonomi, efisiensi, dan efektifitas berpengaruh terhadap kinerja Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sidoarjo
6	Khalikussabir	2017	Analisis Kinerja Keuangan Berdasarkan <i>Value For Money</i> (Studi Kasus pada Dinas PU Pengairan, PU Binamarga & PU Cipta Karya Kab. Probolinggo)	Kuantitatif	Dinas PU Kab. Probolinggo tahun 2014-2016 paling ekonomis adalah PU Bina Marga, kinerja paling efektif dicapai oleh PU Cipta Karya dan PU Bima Marga. Efisiensi dicapai oleh Pengairan dan Cipta Karya
7	Gabriela Thalia Wuwungan, Jantje Tinangon, Sintje Rondonuwu	2019	Penerapan Metode <i>Value For Money</i> sebagai Tolak Ukur Penilaian Kinerja Keuangan pada Organisasi Sektor Publik di	Kuantitatif	Kinerja DinKes Manado tahun 2018 dinyatakan sudah ekonomis, efisien, namun tidak efektif. <i>Outcomes</i> harus lebih

No	Nama Peneliti	Tahun	Judul	Metode Penelitian	Kesimpulan
			Dinas Kesehatan Kota Manado		diperhatikan meskipun seluruh kegiatan sudah terlaksana
8	Agus Purnomo & Ni Gusti Putu	2015	Penilaian Kinerja Berbasis <i>Value For Money</i> Atas Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Tabanan	Kuantitatif dan kualitatif	Dinas Pendapatan Daerah Kab. Tabanan tahun 2010-2013 memiliki kinerja yang ekonomis, efisien, dan efektif. Adapaun biaya pemungutan PAD hendaknya lebih ditekan dan dipergunakan sesuai dengan kebutuhan
9	Jemi Pabisangan	2020	Analisis Kinerja Keuangan Kabupaten Toraja	Kuantitatif	Rasio kemandirian masih rendah dikarenakan pemerintah pusat lebih dominan. PAD masih belum efektif dan belum efisien.
10	Imanuel, David P.E, dan Steven J	2020	Analisis Pengukuran Kinerja Keuangan Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara Berdasarkan Konsep <i>Value For Money</i>	Kualitatif	Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara dinilai ekonomis, efisien, dan cukup efektif.

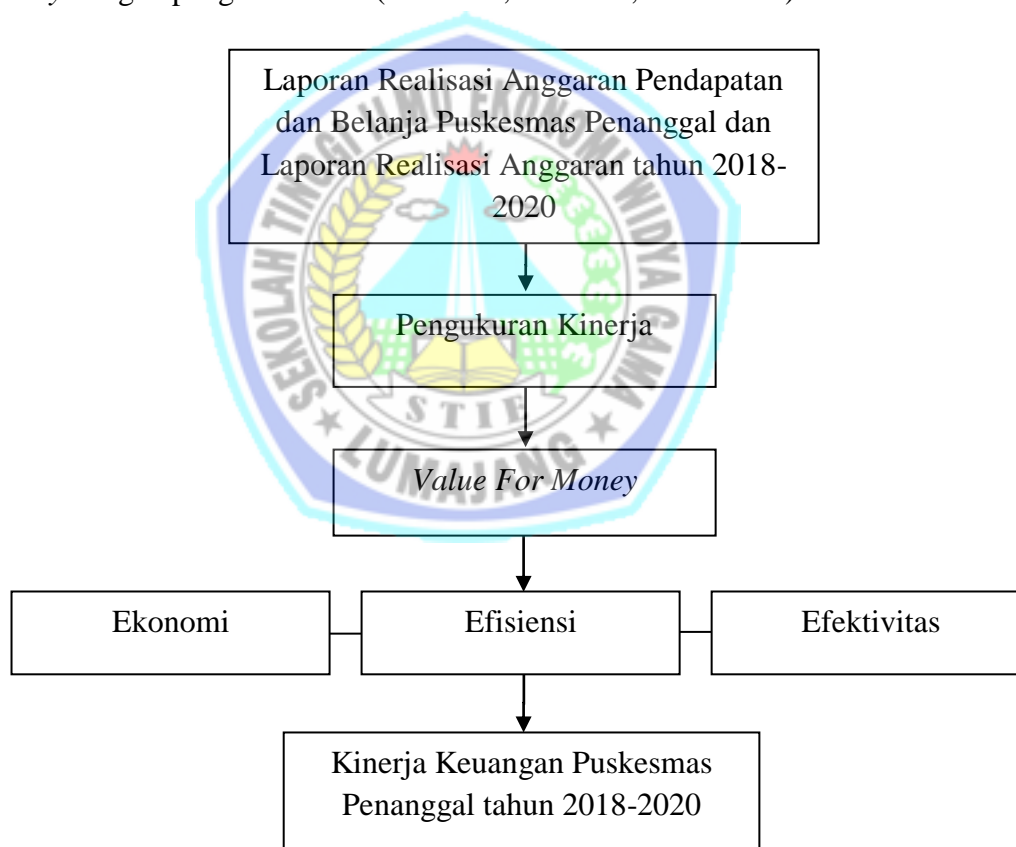
Sumber : Data diolah 2021

2.5 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran penelitian merupakan suatu rangkaian yang berisikan

tentang penjelasan sementara terhadap fenomena yang menjadi objek permasalahan dan disusun berdasarkan tinjauan pustaka dan hasil penelitian terdahulu yang relevan. Kerangka pemikiran penelitian memudahkan peneliti dalam menjawab rumusan masalah yang ada.

Mengetahui bagaimana kinerja keuangan sangatlah penting, tidak hanya untuk organisasi profit namun juga untuk organisasi non-profit. Indikator pengukuran kinerja dapat dilihat dari masukan (*input*), keluaran (*output*), dan hasil (*outcome*). Analisis kinerja keuangan dapat dilakukan dengan konsep *Value For Money* dengan pengukuran 3E (Ekonomi, Efisiensi, Efektivitas).



Gambar 2.1

Kerangka pemikiran

Berdasarkan kerangka pemikiran yang digambarkan di atas, maka peneliti akan melakukan penelitian dengan melakukan analisis terhadap kinerja keuangan

Puskesmas Penanggal dengan menggunakan konsep *value for money*. Dalam konsep *Value For Money* terdapat tiga pengukuran, yaitu pengukuran ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. Laporan Anggaran Pendapatan dan Belanja dan Laporan Realisasi Anggaran Puskesmas Penanggal tahun 2018-2020 digunakan untuk mengetahui bagaimana kinerja keuangan organisasi sektor publik tersebut.

