

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Pengukuran kinerja

2.1.1 Definisi kinerja

Menurut Bastian (2006: 274), kinerja adalah gambaran pelaksanaan pencapaian suatu program dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi 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 dalam mengukur keberhasilan atau kegagalan suatu organisasi tersebut harus dapat dicatat.

Kinerja merupakan hal yang sangat penting dan harus diperhatikan oleh seluruh manajemen, baik pada tingkatan organisasi kecil maupun besar. Hasil kerja yang dicapai oleh organisasi organisasi atau karyawan adalah bentuk pertanggungjawaban kepada organisasi dan publik. Kinerja dalam menjalankan fungsinya tidak berdiri sendiri, melainkan selalu berhubungan dengan kepuasan kerja karyawan dan tingkat besaran imbalan yang diberikan serta dipengaruhi oleh keterampilan, kemampuan, dan sifat-sifat individu.

Menurut Mahsun (2006:25), kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan atau program dalam mewujudkan pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan atau program dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi, dan misi organisasi yang tertuang dalam *strategic planning* suatu organisasi. Istilah kinerja sering digunakan untuk menyebut prestasi atau tingkat keberhasilan individu maupun kelompok. Kinerja bisa diketahui hanya jika individu atau kelompok tersebut

mempunyai kriteria keberhasilan ini berupa tujuan-tujuan atau target, kinerja seorang atau organisasi mungkin dapat diketahui karena tidak ada tolak ukurnya.

2.1.2 Pengukuran kinerja keuangan

Pengukuran kinerja adalah alat untuk menilai kesuksesan organisasi dalam konteks organisasi sektor publik, kesuksesan organisasi itu akan digunakan untuk mendapatkan legitimasi dan dukungan publik. Masyarakat akan menilai kesuksesan organisasi sektor publik melalui kemampuan organisasi dalam memberikan pelayanan publik yang relatif murah dan berkualitas.

Menurut Mulyadi (2009: 248), kinerja keuangan merupakan manifestasi keberhasilan atau kegagalan yang terjadi dikinerja operasional berdasarkan pengertian-pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa pengukuran kinerja keuangan merupakan manifestasi keberhasilan dan kegagalan kinerja operasional sehingga menjadi suatu tolak ukur berhasil atau tidaknya suatu organisasi dalam mencapai tujuan yang diharapkan.

Menurut Mahsun (2006: 25), pengukuran kinerja adalah suatu proses penilaian kemajuan pekerjaan terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditentukan sebelumnya termasuk informasi atas efisiensi penggunaan sumber daya dalam menghasilkan barang dan jasa (seberapa baik barang dan jasa diserahkan) hasil kegiatan dibandingkan dengan maksud yang diinginkan dalam mencapai suatu tujuan.

2.1.3 Tujuan sistem pengukuran kinerja

Menuruh Mulyadi (2010: 35), tujuan pengukuran kinerja keuangan adalah untuk memotivasi karyawan dalam memenuhi standar perilaku yang telah ditetapkan sebelumnya, agar mendapatkan tindakan dan hasil yang diinginkan.

Mahmudi (2010: 14) mengidentifikasi tujuan dilakukannya pengukuran kinerja pada organisasi sektor publik yaitu:

- a. Mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi.
- b. Menyediakan sarana pembelajaran bagi pegawai.
- c. Memperbaiki kinerja untuk periode berikutnya.
- d. Memberikan pertimbangan yang sistematis dalam pembuatan keputusan pemberian *reward* dan *punishment*
- e. Memotivasi pegawai.
- f. Menciptakan akuntabilitas.

2.1.4 Manfaat sistem pengukuran kinerja

Menurut Mardiasmo (2002:122), menyatakan bahwa manfaat pengukuran kinerja adalah:

- a. Memberikan pemahaman mengenai ukuran yang dilakukan untuk menilai kinerja.
- b. Memberikan arah untuk mencapai target yang telah ditetapkan.
- c. Untuk memonitor dan mengevaluasi pencapaian kinerja dan membandingkannya dengan target kinerja serta melalui tindakan korektif untuk memperbaiki kinerja.
- d. Sebagai dasar untuk memberikan penghargaan dan hukuman secara

objektif atas pencapaian prestasi yang diukur sesuai dengan sistem pengukuran kinerja yang telah disepakati.

- e. Sebagai alat komunikasi antara bawahan dan pimpinan dalam rangka memperbaiki kinerja organisasi.
- f. Membantu mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan telah dipenuhi.
- g. Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah.
- h. Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara objektif.

Pengukuran kinerja sektor publik dilakukan untuk memenuhi tiga maksud, adalah sebagai berikut:

- a. Pengukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah, maksudnya adalah untuk membantu pemerintah berfokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja. Akibatnya, hal ini dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas organisasi sektor publik.
- b. Ukuran kinerja sektor publik digunakan untuk pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan.
- c. Ukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk mewujudkan akuntabilitas publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

2.1.5 Kelebihan dalam pengukuran kinerja

Menurut Mardiasmo (2010:122), kelebihan dalam pengukuran kinerja adalah sebagai berikut:

- a. Memberikan pemahaman mengenai ukuran yang digunakan untuk menilai kinerja.

- b. Memberikan arahan untuk mencapai target kinerja yang telah ditetapkan.
- c. Sebagai alat komunikasi antara bawahan dan pimpinan dalam rangka memperbaiki kinerja organisasi.
- d. Sebagai dasar untuk memberikan penghargaan dan hukuman.
- e. Membantu mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi.
- f. Memonitor dan mengevaluasi pencapaian kinerja dan membandingkan dengan target kinerja serta melakukan tindakan korektif untuk memperbaiki kinerja.

2.1.6 Prinsip-prinsip pemilihan ukuran kinerja

Indra (2006:330), pemilihan ukuran kinerja untuk instansi mempertimbangkan prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a. Evaluasi kembali ukuran yang ada dan dievaluasi secara rutin. Apabila sudah tidak berguna, maka alasan yang terkait dengan kenyamanan manajemen perlu dikemukakan. Mengukur kegiatan yang penting, tidak hanya hasil secara keseluruhan.
- b. Pengukuran harus memotivasi tim kerja untuk mencapai tujuan
- c. Pembagian proses pengukuran disesuaikan dengan mekanisme tim kerja. Apabila tim bekerja dalam rangka pencapaian tujuan, maka pengukuran lebih pada proses pencapaian tujuan.
- d. Proses merupakan perangkat yang terintegrasi dengan strategi organisasi.
- e. Sistem pengukuran harus terintegrasi dengan strategi organisasi.
- f. Sistem pengukuran akan memonitor, meminimalisasi biaya, peningkatan kualitas, pengukuran waktu pelaksanaan produksi, dan penciptaan

pengembalian investasi yang wajar.

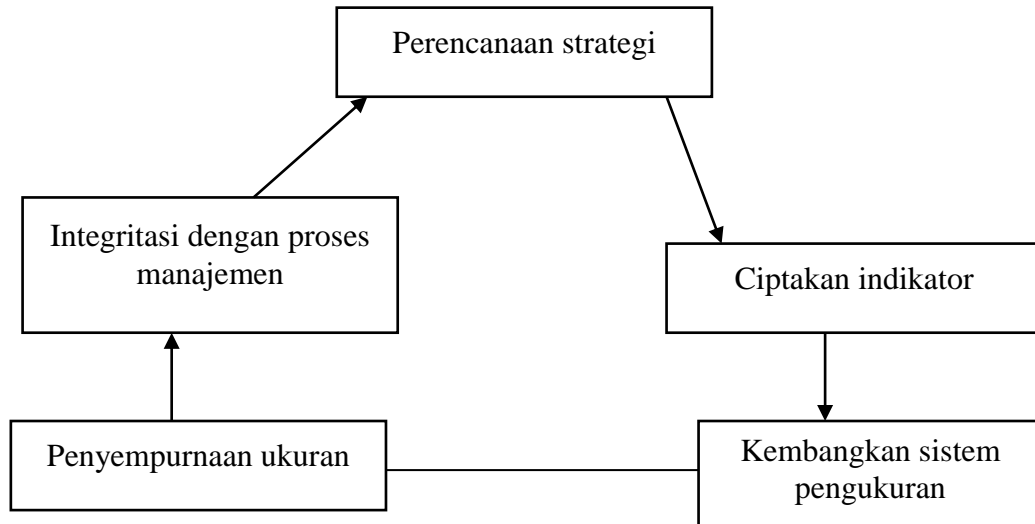
g. Proses pengukuran harus melibatkan akuntabilitas publik.

2.1.7 Siklus pengukuran kinerja

Menurut Bastian (2006: 281), ada beberapa siklus pengukuran kinerja yaitu:

- a. Perencanaan strategik siklus pengukuran kinerja dimulai dengan proses perencanaan strategik, yang berkenaan dengan penetapan visi, misi, tujuan, sasaran, kebijakan, program operasional dan kegiatan atau aktivitas.
- b. Penetapan indikator kerja setelah perumusan strategik instansi atau perusahaan perlu menyusun dan menetapkan ukuran indikator kerja.
- c. Pengembangan sistem pengukuran kinerja ada tiga kegiatan dalam kegiatan ini. Pertama, harus yakin bahwa mempunyai data yang diperlukan dan dilanjutkan sesuai siklus pengukuran kinerja. Kedua, mengukur kinerja harus mengumpulkan data. Ketiga, menggunakan data pengukuran kinerja yang dihimpun dan hal ini harus dipresentasikan dengan cara yang dapat dimengerti.
- d. Penyempumaan ukuran Pada tahap ini pemikiran pada indikator hasil dan indikator dampak menjadi lebih penting dibandingkan pemikiran atas indikator masukan dan keluaran.
- e. Pengintegrasian dengan proses manajemen pada saat ukuran kerja tersedia tantangan selanjutnya adalah mengintegrasikan pengukuran kinerja dengan proses manajemen.

Gambar 2.1
Siklus pengukuran kinerja



Sumber: Indra Bastian, 2006

2.1.8 Indikator kinerja pemerintah

Menurut mahsun (2006: 77), jenis indikator kinerja pemerintah daerah meliputi:

a. Kelompok masukan (*input*)

segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran. Indikator ini mengukur jumlah sumber daya seperti anggaran (dana), sumber daya manusia, peralatan, material, dan masukan lain yang dipergunakan untuk melaksanakan kegiatan. Dengan meninjau distribusi sumber daya yang dimiliki telah sesuai dengan rencana strategi yang diterapkan. Tolak ukur ini dapat pula digunakan untuk perbandingan dengan lembaga- lembaga relavan.

b. Kelompok proses (*process*)

Dalam indikator proses organisasi merumuskan ukuran kegiatan

baik dari segi kecepatan, ketepatan, maupun tingkat akurasi pelaksanaan kegiatan tersebut. Rambu yang paling dominan dalam proses adalah tingkat efisiensi dalam ekonomis pelaksanaan kegiatan organisasi. Efisiensi berarti besarnya hasil yang diperoleh dengan pemanfaatan jumlah input, sedangkan yang dimaksud dengan ekonomis adalah bahwa suatu kegiatan dilaksanakan lebih murah dibandingkan dengan standar biaya atau waktu yang telah ditentukan untuk itu.

c. Kelompok keluaran (*output*)

Merupakan segala sesuatu yang diharapkan langsung dapat dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berwujud maupun tidak berwujud. Indikator-indikator atau tolak ukuran keluaran tingkat digunakan untuk mengukur keluaran yang dihasilkan dari suatu kegiatan dengan membandingkan keluaran instansi dapat menganalisis apakah kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan rencana. Indikator keluaran dijadikan landasan untuk menilai kemajuan suatu kegiatan apabila tolak ukur dikaitkan dengan sasaran kegiatan terdefinisi dengan baik dan terukur.

d. Indikator hasil (*outcomes*)

Merupakan segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah yang mempunyai efek langsung. Pengukuran indikator hasil lebih utama dari sekedar *output*. Walaupun produk telah berhasil dicapai dengan baik, belum tentu *outcomes*.

Kegiatan tersebut telah dicapai. *Outcomes* menggambarkan tingkat pencapaian atas hasil lebih tinggi yang mungkin mencakup banyak pihak. Dengan indikator *outcomes* organisasi akan dapat mengetahui apakah hasil yang telah diperoleh dalam bentuk output memang dapat dipergunakan sebagaimana mestinya output dan memberikan kegunaan yang besar bagi masyarakat banyak.

e. Indikator manfaat (*Benefit*)

Merupakan segala sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan. Indikator manfaat menggambarkan manfaat yang telah diperoleh dari indikator hasil. Manfaat tersebut baru tampak setelah beberapa waktu kemudian, khususnya dalam jangka menengah dan jangka panjang. Indikator manfaat menunjukkan hal yang diharapkan dapat diselesaikan dan berfungsi dengan optimal (tepat lokasi dan waktu).

f. Indikator dampak (*impact*)

Merupakan pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negatif.

2.2 Value for money

Mardiasmo (2009;127), *value for money* merupakan inti dari pengukuran kinerja pada organisasi pemerintah. Kinerja pemerintah tidak dapat dinilai dari output yang dihasilkan saja, akan tetapi harus mempertimbangkan input, output, dan outcome secara bersama-sama.

Mahsun (2006: 132), *value for money* adalah pengukuran kinerja berdasarkan pada ukuran ekonomis, efisiensi, dan efektivitas. Secara umum *value for money* adalah penerapan ketiga prinsip dalam proses penganggaran,

yaitu ekonomis berkaitan dengan pemilihan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu pada harga yang paling rendah.

value for money menurut Mardiasmo (2009:4) merupakan konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang mendasarkan pada tiga elemen utama, yaitu ekonomis, efisiensi, dan efektivitas. Ekonomi: pemerolehan input dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada harga yang terendah. Ekonomi merupakan perbandingan input dengan input value yang dinyatakan dalam satuan moneter. Efisiensi: pencapaian output yang maksimum dengan input tertentu untuk penggunaan input yang terendah untuk mencapai output tertentu. Efisiensi merupakan perbandingan output/input yang dikaitkan dengan standar kinerja atau target yang telah ditetapkan. Efektivitas: tingkat pencapaian hasil program dengan target yang ditetapkan. Secara sederhana efektivitas merupakan perbandingan outcome dengan output.

2.2.1 Konsep umum 3E

Tolak ukur dalam anggaran belanja suatu organisasi, baik organisasi yang berorientasi laba (swasta) maupun organisasi nonprofit (sektor public) adalah konsep 3E yang meliputi penelitian efisiensi efektivitas, ekonomis. Efisiensi dan efektivitas anggaran belanja merupakan salah satu prinsip utama dalam menyelenggarakan anggaran belanja suatu organisasi sektor publik agar dapat memberikan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal. Indikator kinerja dalam suatu organisasi yang menggambarkan pencapaian tingkat pelayanan pada biaya ekonomis yang terbaik (*economical cost*). Ini berarti unit biaya yang terendah tidak selalu menggambarkan value for money (3E)

yang terbaik karena dengan biaya yang termurah tidak selalu merupakan yang terbaik.

2.2.2 Manfaat *value for money* .

Konsep 3E (*value for money*) sangat penting bagi pemerintah sebagai pemberi pelayanan kepada masyarakat karena pemakaian konsep tersebut akan memberikan manfaat berupa (Halim dan Mahsun, 2006: 186) :

1. Meningkatkan efektivitas pelayan publik, dalam arti pelayanan yang diberikan tepat sasaran.
2. Meningkatkan Mutu Pelayanan Publik.
3. Menurunkan biaya pelayanan publik karena efisiensi dan terjadinya penghematan dalam penggunaan input.
4. Alokasi belanja yang lebih berorientasi pada kepentingan publik.
5. Meningkatkan kesadaran akan uang publik sebagai akar pelaksanaan akuntabilitas publik.

2.2.3 Konsep pengukuran kinerja *Value for money*

Pengukuran kinerja yang digunakan adalah dengan menggunakan *value for money* yaitu suatu analisis kinerja yang menilai kinerja suatu entitas dari segi ekonomis, efisiensi, efektivitas.

a. Ekonomis

Mardiasmo (2009:4), ekonomis adalah perolehan sumber daya (*input*) tertentu dengan harga yang rendah. Ekonomis terkait sejauh mana organisasi sektor publik dapat meminimalisir input *resources* dengan menghindari pengeluaran yang boros dan tidak produktif.

Mahmudi (2016:21) Ekonomis adalah terkait dengan penghematan anggaran untuk memperoleh input dengan tidak melakukan pemborosan anggaran dalam pelaksanaan program, kegiatan dan operasional. Tingkat ekonomis diukur dengan cara membandingkan realisasi anggaran belanja dengan anggaran belanja.

Berikut rumus tingkat rasio ekonomis menurut Mahsun (2018) sebagai berikut:

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

Keterangan :

Input : Realisasi anggaran

Nilai input : anggaran

Berikut kriteria ekonomis dalam pengukuran kinerja sebagai berikut :

Tabel 2.1
Kriteria ekonomi

Rasio Ekonomis	Kriteria Ekonomi
Kurang dari 100%	Ekonomis
Sama dengan 100%	Ekonomis berimbang
Lebih dari 100%	Tidak ekonomis

Sumber : Mahsun (2018)

b. Efisiensi

Efisiensi berhubungan erat dengan konsep produktivitas. Pengukuran efisiensi (berdaya guna) dilakukan dengan menggunakan perbandingan antara output yang dihasilkan dengan input yang digunakan (*cash of output*). Proses kegiatan operasional ini dapat dikatakan efisien apabila produk yang dihasilkan atau hasil kerja tertentu dapat dicapai dengan

menggunakan sumber daya dan dana serendah-rendahnya. Berikut formula untuk mengukur tingkat efisiensi:

Rumus Efisiensi menurut Mahsun (2018) ialah :

$$\text{Efisiensi} = \frac{\text{output}}{\text{input}} \times 100\%$$

Keterangan :

Output : Keluaran yang dicapai dalam suatu program/kegiatan.

Input : segala sumber daya yang digunakan untuk melaksanakan sebuah program/kegiatan.

Tabel 2.2
Kriteria Efisiensi

Rasio Efisiensi	Kriteria Efisiensi
Lebih dari 100%	Efisien
Sama dengan 100%	Efisien Berimbang
Kurang dari 100%	Tidak efisien

Sumber : Mahsun (2018)

c. Efektivitas

Efektivitas berhubungan dengan tujuan atau sasaran yang harus dicapai. Kegiatan operasional dikatakan efektif apabila proses kegiatan mencapai tujuan dan sasaran akhir kebijakan (*spending wisely*). Berikut formula untuk mengukur tingkat efektivitas.

Efektivitas hanya melihat bahwa suatu program/kegiatan telah mencapai tujuan yang telah ditetapkan atau tidak, serta tidak menyatakan tentang biaya yang dikeluarkan untuk mencapai tujuan (Mardiasmo, 2017:133-134), dengan rumus sebagai berikut:

Keterangan :

$$\text{Efektivitas} = \frac{\text{outcome}}{\text{output}} \times 100\%$$

Outcome : Realisasi kinerja/ keluaran yang dicapai dalam suatu program

Output : Target kinerja

Dengan kriteria sebagai berikut:

Tabel 2.3
Kriteria Efektivitas

Rasio Efektivitas	Kriteria Efektivitas
Kurang dari 100%	Tidak efektif
Sama dengan 100%	Efektif berimbang
Lebih dari 100%	Efektif

Sumber : Mahsun (2018)

2.3 Penelitian Terdahulu

Tabel 2.4
Penelitian Terdahulu

No.	Nama & Tahun	Judul	Hasil Penelitian
1	Fitriani (2017)	Analisis <i>Value for money</i> dalam pengukuran kinerja Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten Bulukumba.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa kinerja Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten Bulukumba ditinjau dari elemen ekonomi, efisiensi, dan efektivitas telah memenuhi kriteria <i>Value for money</i> dimana setiap elemen mencapai rasio maksimal dan disertai penghematan anggaran setiap tahun.
2	Sulastiningsih (2015)	Pengukuran Kinerja Berbasis <i>Value For Money</i> Studi pada SMP Negeri 2 Banjarnegara.	Hasil penelitian menggunakan prinsip <i>Value for money</i> pada SMP Negeri 2 Banjarnegara hasil perhitungan yaitu kurang ekonomis, kurang efisien, dan efektif.
3	Winia Aulia Rahman (2021)	Analisis <i>Value for money</i> pada laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (LAKIP) Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Provinsi Riau	Hasil penelitian yang telah dilakukan pada Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Provinsi Riau menunjukkan bahwa kinerja keuangan di instansi tersebut pada rasio ekonomis tahun 2017-2019 sudah baik, tetapi hasil dari rasio efisiensi dan rasio efektivitasnya belum dapat dikatakan sebagai kinerja yang efisien serta belum efektif
4	Demi Aulia Arfan (2014)	Analisis <i>Value for money</i> dalam pengukuran kinerja Dinas Pertanian Daerah Istimewa Yogyakarta periode tahun 2011-2012.	Hasil penelitian dari tiga program yang dianalisis menunjukkan bahwa rasio ekonomis masuk dalam kriteria ekonomis, rasio efisiensi masuk dalam kriteria efektif, dan pada rasio efektivitas Dinas Pertanian Daerah Istimewa Yogyakarta pada tahun 2011 hanya mampu menyelenggarakan dua program secara efektif dengan rasio sebesar 100% dan satu program kurang efektif dengan rasio 99,29% dan pada tahun 2012 instansi telah mampu menyelenggarakan program kerja dan masuk dalam kriteria efektif.

2.4 Kerangka Pemikiran

Gambar 2.2
Kerangka Pemikiran

