

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Pengukuran 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. Kinerja keuangan pemerintah daerah adalah keluaran/hasil dari kegiatan/program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran daerah dengan kuantitas dan kualitas yang Hterukur, kemampuan daerah dapat diukur dengan menilai efisiensi atas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat (Sumarjo, 2010:112).

Menurut Mardiasmo (2018:151) Pengukuran kinerja sangat penting untuk memulai akuntabilitas organisasi dan manajer dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik, Pengukuran kinerja merupakan alat untuk menilai kesuksesan organisasi. Akuntabilitas bukan sekedar kemampuan menunjukkan bagaimana uang publik dibelanjakan, akan tetapi meliputi kemampuan menunjukkan bagaimana uang publik tersebut telah dibelanjakan secara ekonomis, efisien dan efektif. Pusat pertanggungjawaban berperan untuk menciptakan

indikator kinerja sebagai dasar untuk menilai kinerja. dimilikinya sistem pengukuran kinerja yang handal merupakan salah satu faktor kunci suksesnya organisasi.

2.1.2 Sistem Pengukuran Kinerja Sektor Publik

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*. Pengukuran kinerja sektor publik dilakukan untuk memenuhi tiga maksud:

1. Untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah
2. Untuk mengalokasikan sumber daya dan pembuatan keputusan
3. Untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan

2.1.3 Tujuan Sistem Pengukuran Kinerja

Secara umum, tujuan pengukuran kinerja adalah :

- a. Untuk mengomunikasikan strategi secara lebih baik (*top down dan botton up*);
- b. Untuk mengukur kinerja finansial dan non finansial secara berimbang sehingga dapat ditelusuri perkembangan pencapaian strategi;
- c. Untuk mengkomodasi pemahaman kepentingan manajer level menengah dan bahwa serta memotivasi untuk mencapai goal congruence; dan
- d. Sebagai alat untuk mencapai kepuasan berdasarkan pendekatan individual dan kemampuan kolektif yang rasional.

2.1.4 Manfaat Pengukuran Kinerja

- a. Memberikan pemahaman mengenai ukuran yang digunakan untuk menilai kinerja manajemen;
- b. Memberikan arah untuk mencapai target kinerja yang telah ditetapkan;
- c. Untuk memonitor dan mengevaluasi pencapaian kinerja dan membandingkannya dengan target kinerja serta melakukan 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 antar bawahan dan pimpinan dalam rangka memperbaiki kinerja organisasi;
- f. Membantu mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi;
- g. Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah; dan
- h. Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara objektif.

2.2 Pengertian *Value For Money*

Sektor publik sering dinilai 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. Menurut Mardiasmo (2018:5) *Value for money* merupakan konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang mendasarkan pada 3 elemen utama, yaitu ekonomis, efisiensi, dan efektifitas.

2.2.1 Manfaat *Value For Money*

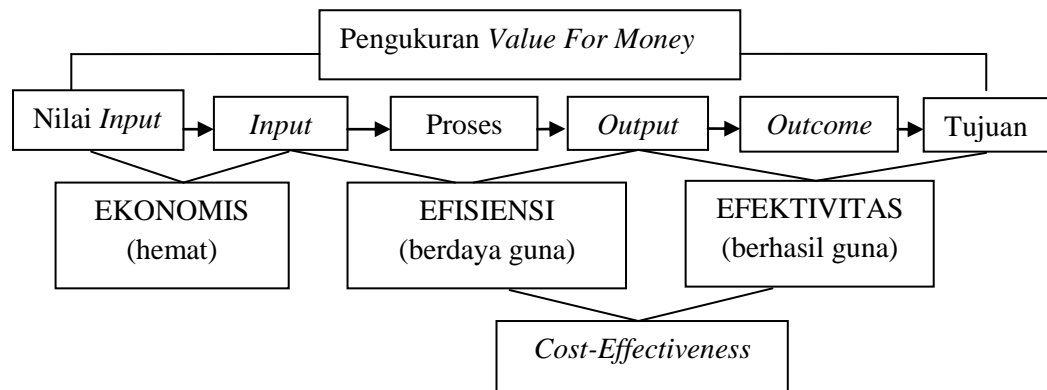
Value for money dapat dicapai apabila organisasi telah menggunakan biaya *input* paling kecil untuk mencapai *output* yang optimum dalam rangka mencapai tujuan organisasi. Kampanye implementasi konsep *value for money* pada organisasi sektor publik gencar dilakukan seiring dengan meningkatnya tuntutan akuntabilitas publik dan pelaksanaan *good governance*. Implementasi konsep *value for money* diyakini dapat memperbaiki akuntabilitas sektor publik dan memperbaiki kinerja sektor publik. Manfaat implementasi *value for money* pada organisasi sektor publik antara lain :

- 1) Meningkatkan efektivitas pelayanan publik, dalam arti pelayanan yang diberikan tepat sasaran;
- 2) Meningkatkan mutu pelayanan publik;
- 3) Menurunkan biaya pelayanan publik karena hilangnya inefisiensi dan terjadinya penghematan dalam penggunaan input;
- 4) Alokasi belanja yang lebih berorientasi pada kepentingan publik; dan
- 5) Meningkatkan kesadaran akan uang publik sebagai akar pelaksanaan akuntabilitas publik.

2.2.2 Pengukuran *Value For Money*

Kriteria pokok yang mendasari pelaksanaan manajemen publik dewasa ini adalah ekonomis, efisiensi, efektivitas, transparansi, dan akuntabilitas publik. Tujuan yang dikehendaki oleh masyarakat menyangkut pertanggungjawaban mengenai pelaksanaan *value for money*, yaitu : Ekonomis (hemat cermat) dalam pengadaan dan alokasi sumber daya, efisien (berdaya guna) dalam menggunakan

sumber daya dalam arti penggunaannya diminimalkan dan hasilnya dimaksimalkan, serta efektif (berhasil guna) dalam arti mencapai tujuan dan sasaran. ketiga pokok bahasan dalam *value for money* sangat terkait satu dengan yang lainnya, ekonomis membahas mengenai masukan (*input*), efisiensi membahas masukan (*input*) dan keluaran (*output*), dan efektivitas membahas mengenai keluaran (*output*) dan dampak (*outcome*). Hubungan ini dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 2.1

Pengukuran Value For Money

Menurut Mardiasmo (2018: 6) adapun definisi *input*, *output*, dan *outcome*, pengukuran ekonomis, efisiensi dan efektivitas adalah

1. *Input* merupakan sumber daya yang digunakan untuk pelaksanaan suatu kebijakan , program, dan aktivitas.
2. *Output* merupakan hasil yang dicapai dari suatu program, aktivitas dan kebijakan.
3. *Outcome* adalah dampak yang ditimbulkan dari suatu aktivitas tertentu dan juga merupakan tujuan atau target yang hendak dicapai.

4. Pengukuran Ekonomis

Menurut Mardiasmo (2018:167) pengukuran ekonomis hanya mempertimbangkan masukan yang dipergunakan. Ekonomis merupakan ukuran relatif, pertanyaan sehubungan dengan pengukuran ekonomi adalah :

- a. Apakah biaya organisasi lebih besar dari yang telah dianggarkan oleh organisasi?
- b. Apakah biaya organisasi lebih besar daripada biaya organisasi lain yang sejenis yang dapat diperbandingkan?
- c. Apakah organisasi telah menggunakan sumberdaya finansialnya secara optimal?

5. Pengukuran Efisiensi

Efisiensi merupakan hal penting dari ketiga pokok bahasan *value for money*. Efisiensi diukur dengan rasio antara *output* dengan *input*. Semakin besar *output* dibanding *input*, maka semakin tinggi tingkat efisiensi suatu organisasi. Perbaikan efisiensi dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut :

- a. Meningkatkan *output* pada tingkat *input* yang sama.
- b. Meningkatkan *output* dalam proporsi yang lebih besar daripada proporsi peningkatan *input*.
- c. Menurunkan *input* pada tingkatan *output* yang sama.
- d. Menurunkan *input* dalam proporsi yang lebih besar daripada proporsi penurunan *output*.

Dalam pengukuran *value for money*, efisiensi dapat dibagi menjadi dua yaitu Efisiensi alokasi terkait dengan kemampuan untuk mendayagunakan

sumber daya *input* pada tingkat kapasitas optimal. Efisiensi teknis (Manajerial) terkait dengan kemampuan mendayagunakan sumber daya *input* pada tingkat *output* tertentu.

6. 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. Biaya boleh jadi melebihi apa yang telah dianggarkan, boleh jadi dua kali lebih besar dari pada yang telah dianggarkan. Efektivitas hanya melihat apakah suatu program atau kegiatan telah mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

2.2.3 Langkah-Langkah Pengukuran *Value For Money*

1. Ekonomis

Untuk Mengukur tingkat biaya yang dikeluarkan pada pengelolaan keuangan suatu kegiatan yang Hemat/Ekonomis dengan dasar perhitungan sebagai berikut :

$$\text{tingkat ekonomis} = \frac{\text{Realisasi Belanja}}{\text{Anggaran Belanja}} \times 100\% \text{-----(1)}$$

Tabel 2.1
Kriteria Ekonomis Kinerja Keuangan

No	Persentase Kinerja Keuangan	Kriteria
1	> 100%	Ekonomis
2	85 s.d 100%	Cukup Ekonomis
3	65 s.d 84%	Kurang Ekonomis
4	< 65%	Tidak Ekonomis

Sumber :Mahmudi 2015

2. Efisiensi

Untuk mengetahui tingkat daya guna dalam mempergunakan sumber daya dan dana yang serendah-rendahnya dengan dasar perhitungan sebagai berikut :

$$\text{tingkat efisiensi} = \frac{\text{Realisasi Belanja}}{\text{Realisasi Pendapatan}} \times 100\% \quad \text{-----}(2)$$

Tabel 2.2

Kriteria Efisien Kinerja Keuangan

No	Persentase Kinerja Keuangan	Kriteria
1	< 90%	Sangat Efisien
2	90 s.d 99%	Efisien
3	100%	cukup Efisien
4	>100%	Tidak Efisien

Sumber : Mahmudi 2015

3. Efektivitas

Untuk mengetahui tingkat hasil guna atau ukuran keberhasilan dalam mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan dengan dasar perhitungan sebagai berikut :

$$\text{tingkat efektivitas} = \frac{\text{Realisasi Pendapatan}}{\text{Anggaran Pendapatan}} \times 100\% \quad \text{-----}(3)$$

Tabel 2.3

Kriteria Efektivitas Kinerja Keuangan

No	Persentase Kinerja Keuangan	Kriteria
1	$\geq 100\%$	Efektif
2	85 s.d 99%	Cukup Efektif
3	65 s.d 84%	Kurang Efektif
4	$\leq 65\%$	Tidak Efektif

Sumber : Mahmudi 2015

2.3 Anggaran

Menurut Mardiasmo (2018:75) Anggaran merupakan pernyataan yang mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial.

2.3.1 Pentingnya Anggaran Sektor Publik

Menurut Mardiasmo (2018:78) anggaran sektor publik penting karena beberapa alasan, yaitu :

- a. Anggaran merupakan alat bagi pemerintah untuk mengarahkan pembangunan sosial ekonomi, menjamin kesinambungan, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat.
- b. Anggaran diperlukan karena adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tak terbatas dan terus berkembang, sedangkan sumber daya yang ada terbatas. Anggaran diperlukan karena adanya masalah keterbatasan sumber daya.
- c. Anggaran diperlukan untuk meyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggung jawab terhadap rakyat.

2.3.2 Fungsi Anggaran Sektor Publik

Menurut Mardiasmo (2018:78) Anggaran sektor publik memiliki beberapa fungsi utama, yaitu :

1. Sebagai alat perencanaan
2. Alat pengendalian
3. Alat kebijakan fiskal
4. Alat politik

5. Alat koordinasi dan komunikasi
6. Alat penilaian kinerja
7. Alat motivasi
8. Alat menciptakan ruang publik

2.3.3 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Dalam menetapkan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disebut APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan ditetapkan dengan peraturan daerah, (Soemantri, 2014:224).

Menurut Pramono (2010:12) Kebijakan penyusunan anggaran didasarkan pada struktur dari APBD yang terdiri atas :

1. Pendapatan daerah,
2. Belanja daerah, dan
3. Pembiayaan daerah

Pendapatan daerah meliputi semua penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah yang menambah ekuitas dana lancar, serta merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh daerah.

1. Pendapatan daerah
 - A. Pendapatan asli daerah
 - 1) Pendapatan pajak daerah
 - 2) Pendapatan retribusi daerah

- 3) Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
 - 4) Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah meliputi :
 - a. Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan
 - b. Hasil pemanfaatan atau pendayagunaan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan
 - c. Jasa giro
 - d. Pendapatan bunga
 - e. Tuntutan ganti rugi
 - f. Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, dan
 - g. Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau jasa oleh daerah
- B. Dana perimbangan meliputi :
- a. Dana alokasi umum
 - b. Dana alokasi khusus, dan
 - c. Dana bagi hasil
- C. Pendapatan lain-lain yang sah meliputi :
- a. Pendapatan hibah
 - b. Pendapatan dana darurat
 - c. Dana bagi hasil pajak dari provinsi kepada kabupaten/kota
 - d. Bantuan keuangan dari provinsi atau pemerintah daerah lainnya
 - e. Dana penyesuaian, dan
 - f. Dana otonomi khusus

2. Belanja daerah

Belanja daerah mencakup semua pengeluaran uang dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar, dan merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah.

Permendagri 13/2006 menggunakan istilah belanja langsung dan belanja tidak langsung.

1. Belanja langsung terdiri atas:

- a. Belanja pegawai
- b. Belanja barang dan jasa
- c. Belanja modal

2. Belanja tidak langsung terdiri atas:

- a. Belanja pegawai
- b. Bunga
- c. Subsidi
- d. Hibah, bantuan sosial
- e. Belanja bagi hasil
- f. Bantuan keuangan
- g. Belanja tak terduga

2.4 Penelitian Sebelumnya

Penelitian sebelumnya dilakukan oleh Liando. dkk (2014). Judul Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten Kepulauan Sangihe Menggunakan Metode *Value For Money* dengan metode analisis deskriptif kuantitatif, pengujian

dilakukan dengan menggunakan metode *value for money* untuk mengukur kinerja keuangan dari segi ekonomis, efisiensi dan efektivitas dalam laporan realisasi anggaran tahun 2012 dan tahun 2013. Hasil Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten Kepulauan Sangihe dari segi ekonomis disimpulkan bahwa pemerintahan kabupaten kepulauan sangihe dalam mengoptimalisasi anggaran harus lebih hemat dan tepat sasaran, dari segi efisiensi harus di tingkatkan lagi sehingga masyarakat merasakan hasil otonomi terutama nominal anggaran yang lebih berpihak pada kepentingan masyarakat, dan dari segi efektivitas dapat diperbaiki dengan upaya peningkatan secara berkesinambungan guna peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Penelitian sebelumnya dilakukan oleh Imanuel. dkk (2020) Judul Analisis Pengukuran Kinerja Keuangan Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara Berdasarkan Konsep *Value For Money*. Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini berupa deskriptif kuantitatif dalam bentuk studi kasus untuk mengukur kinerja keuangan provinsi Sulawesi Utara. Hasil penelitian menggunakan rasio ekonomis menunjukkan bahwa kinerja keuangan pemerintah *sulawesi utara* tahun 2015-2017 sudah ekonomis, karena menghasilkan rasio lebih dari 100%. Rasio efisien menunjukkan kinerja keuangan dinilai efisien, karena hasil rasio yang diperoleh berada diantara 90% sampai 99%. Rasio efektivitas menunjukkan kinerja keuangan yang dikategorikan cukup efektif, karena hasil perhitungan rasio yang diperoleh berada diantara 85% sampai 99%.

Penelitian sebelumnya dilakukan oleh Mulyaningtyas (2018) Judul Analisis Kinerja Keuangan Kota Mojokerto dengan pendekatan *value for money*.

Teknik analisis data menggunakan deskriptif kuantitatif dengan rumus menggunakan rasio ekonomis, rasio efisiensi dan rasio efektivitas. Hasil analisis menunjukkan bahwa kinerja keuangan BPPKA Kota Mojokerto pada tahun anggaran 2013 masuk kriteria cukup ekonomis, cukup efisiensi, dan sangat efektif. Anggaran 2014 kriteria penilaian kinerja yaitu cukup ekonomis, kurang efisien, dan tidak efektif. Kemudian tahun anggaran 2015, penilaian kinerja keuangannya masuk dalam kriteria cukup ekonomis, kurang efisien, dan sangat efektif.

Penelitian sebelumnya dilakukan oleh Hamid, ddk (2019). Judul Evaluasi Kinerja Keuangan Melalui *Value For Money*, Alat analisis yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan analisis regresi linier berganda. Hasil penelitian menunjukkan bahwa elemen *value for money* yang terdiri dari ekonomis, efisiensi dan efektivitas berpengaruh secara bersama-sama terhadap kinerja keuangan dinas kelautan dan perikanan kabupaten sidoarjo.

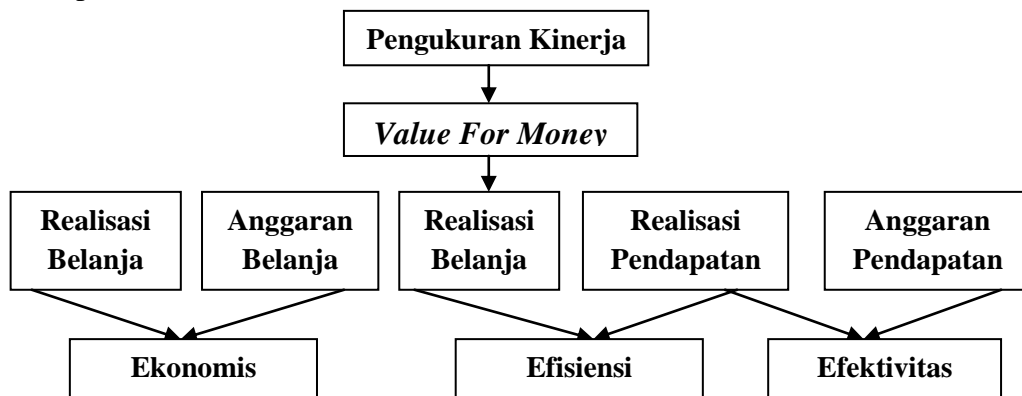
Penelitian sebelumnya dilakukan oleh Kurrohman (2013) Judul Evaluasi Penganggaran Berbasis Kinerja Melalui Kinerja Keuangan Yang Berbasis *Value For Money* di Kabupaten/Kota di Jawa Timur. Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif dan menggunakan data sekunder dalam bentuk ringkasan realisasi APBD dan ringkasan anggaran APBD kabupaten/kota di provinsi jawa timur dari tahun 2004-2006 dan tahun 2008-2010. Hasil dari penelitian ini adalah pemerintah daerah lebih ekonomis dan efisien dalam pengelolaan keuangan setelah menggunakan anggaran berbasis kinerja.

Penelitian sebelumnya dilakukan oleh Siregar (2018) Judul Analisis

Evaluasi Kinerja Keuangan Pemerintah Melalui Pendekatan *Value For Money* dalam Konteks *New Publik Manajement* Dan Pengaruhnya Terhadap Pembangunan di Provinsi Riau. Metode penelitian adalah dengan metode deskriptif dan analisis menggunakan analisis diskriptif dan analisis regresi linier berganda. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kinerja keuangan pemerintah provinsi riau adalah sangat ekonomis dan berpengaruh terhadap pertumbuhan belanja modal pada pemerintah provinsi riau namun tidak signifikan. Kinerja keuangan daerah secara rata-rata adalah efisien dan tidak berpengaruh terhadap pertumbuhan belanja modal pada pemerintah provinsi riau. Kinerja efektivitas keuangan daerah secara keseluruhan adalah tidak efektif dan tidak berpengaruh terhadap pertumbuhan belanja modal pada pemerintah Provinsi Riau.

2.5 Kerangka Pemikiran

Kerangka pikir merupakan sintesa tentang hubungan antar variabel yang disusun dari berbagai teori yang telah didiskripsikan berdasarkan teori-teori tersebut, selanjutnya dianalisis secara kritis dan sistematis, sehingga menghasilkan sintesa tentang hubungan antar variabel yang diteliti. Maka kerangka pemikiran dalam penelitian ini adalah :



Gambar 3.1
Kerangka Pemikiran