

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1 Hasil-Hasil Penelitian Terdahulu

Tabel 2.1
Hasil-hasil Penelitian Terdahulu

Nama, Tahun, Judul Penelitian	Fokus Penelitian	Metode / Analisis Data	Hasil Penelitian
Andriani, 2012, Pengukuran Kinerja dengan Prinsip Value For Money Pemerintah Kota Batu	Pengukuran kinerja pemerintah daerah Kota Batu dengan data APBD dan RAPBD tahun 2005-2009	Analisis <i>value for money</i> dan analisis rasio keuangan	Dari tahun 2005- 2009 kinerja pemerintah pemkot Batu dari konsep <i>value for money</i> sudah baik karena telah memenuhi ekonomis, efisien dan efektivitas. Sedangkan, dari konsep analisis rasio keuangan harus diperbaiki lagi karena pada rasio efektivitasnya < 100% dan rasio aktivitasnya perlu diperbaiki lagi.

<p>Yuanda, 2007, Pengukuran Kinerja Organisasi Sektor Publik Menggunakan Pendekatan <i>Value For Money</i> (Studi Kasus pada Pemerintah Kota Blitar)</p>	<p>Mengukur kinerja keuangan Pemerintah Kota Blitar dengan data APBD Kota Blitar dari tahun 2002-2005</p>	<p>Analisis regresi dan analisis diskriptif, dengan metode <i>Value For Money</i>, rasio kemandirian daerah, rasio aktivitas, rasio pertumbuhan dan DSCR</p>	<p>Kinerja Pemerintah Kota Blitar tahun 2002-2005 dapat dikatakan ekonomis, cukup efisien dan sudah efektif.</p>
<p>Jusmawati, 2011, Analisis Kinerja Keuangan Daerah Pemerintah Kabupaten Soppeng terhadap Efisiensi Pendapatan Asli Daerah</p>	<p>Menganalisis kinerja keuangan daerah Pemkab Soppeng apakah berpengaruh signifikan terhadap efisiensi penggunaan PAD.</p>	<p>Analisis diskriptif, dengan metode analisis rasio keuangan yang terdiri dari: rasio kemandirian, rasio efektivitas, rasio pertumbuhan, dan rasio efisiensi PAD</p>	<p>Kinerja keuangan dan Efisiensi PAD Pemkab Soppeng dalam delapan tahun terakhir terbukti baik dan efisien.</p>
<p>Iswari, 2011, Penilaian Kinerja Aspek Finansial dan Non-Finansial Perusahaan Daerah Pasar Kota Denpasar</p>	<p>Mengukur kinerja PD Pasar Kota Denpasar ditinjau dari aspek finansial tahun 2001-2010 dan nonfinansial.</p>	<p>Analisis diskriptif dan kuantitatif, dengan metode <i>Value for Money</i> dan non-finansial melalui</p>	<p>PD Pasar Kota Denpasar secara rata-rata selama tahun 2001-2010 dalam aspek finansial berada pada kriteria yang tidak</p>

		perhitungan dengan SPSS	ekonomis, kurang efisien dan efektif. Kinerja aspek non-finansial melalui perspektif kepuasan pedagang pasar dapat disimpulkan bahwa pedagang pasar merasa cukup puas dengan pelayanan dan jasa yang telah diberikan.
Annisa, 2011, Evaluasi Kinerja Keuangan Dinas Kesehatan Kota Makassar Melalui Pendekatan Value for money	Mengukur kinerja Keuangan Dinas Kesehatan Kota Makassar, melalui pengukuran 3E (ekonomi, efisiensi, dan efektivitas).	Analisis diskriptif, dengan metode <i>value for money</i>	Tingkat ekonomi dan efisiensi, Dinas Kesehatan Kota Makassar mampu mencapai hasil yang cukup baik. Namun, untuk tingkat efektivitasnya masih kurang, karena didasari tingkat kepuasan masyarakat yang belum maksimal.
Wahyuni, 2010, Analisis Rasio untuk Mengukur Kinerja Pengelolaan	Menilai kemampuan Pemda Kota Malang dalam	Analisis deskriptif dengan metode analisis rasio	Rata-rata kinerja pengelolaan keuangan kota Malang berdasarkan

Keuangan Daerah Kota Malang	membiayai sendiri semua kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat.		analisis rasio keuangan adalah baik.
--------------------------------	--	--	--

Dari beberapa penelitian yang telah dilakukan tersebut, terdapat beberapa persamaan dan beberapa perbedaan dengan penelitian yang sedang dilakukan penulis. Dan salah satu persamaan tersebut adalah sama-sama fokus kepada pengukuran kinerja sektor publik. Sedangkan beberapa persamaan lainnya dan perbedaan penelitian sebelumnya dengan penelitian sekarang adalah sebagai berikut:

1. Penelitian Andriani, persamaannya adalah jenis data dan metode analisis data yang memakai konsep *value for money*. Sedangkan perbedaannya terletak pada tambahan analisis datanya yang juga memakai analisis rasio keuangan dan terletak pada objek penelitian.
2. Penelitian Yuanda, persamaannya adalah jenis datanya yaitu menggunakan data APBD dan teknik analisa datanya dengan metode *value for money*. Sedangkan perbedaannya adalah terletak pada objek penelitiannya saja.
3. Penelitian Jusmawati, persamaannya adalah jenis datanya yaitu menggunakan data APBD. Sedangkan perbedaannya terletak pada objek penelitian dan teknik analisis data.

4. Penelitian Iswari, persamaannya adalah teknik analisis data keuangannya dengan metode *value for money*. Perbedaannya terdapat pada penelitian tersebut adalah selain menilai keuangan juga meneliti non-keuangan pmda dan pada objek penelitian.
5. Penelitian Annisa, persamaannya adalah teknik analisa datanya yaitu sama-sama dengan metode *value for money*. Perbedaannya adalah terdapat pada objek penelitian dan jenis data, penelitian tersebut menggunakan data keuangan dinas kesehatan sedangkan penelitian sekarang adalah dengan data APBD.
6. Penelitian Wahyuni, persamaannya adalah teknik analisa data. Sedangkan perbedaannya adalah terletak pada objek penelitian dan pengukuran penelitian tersebut menggunakan analisis rasio keuangan.

2.2 Kajian Teoritis

2.2.1 Otonomi Daerah

Perkembangan akuntansi sektor publik, khususnya di Indonesia semakin pesat seiring dengan adanya era baru dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Undang-undang No. 22 Tahun 1999 pasal 1 huruf h menyebutkan bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini berarti otonomi menjadi hal yang sangat penting bagi pemerintah daerah.

Otonomi diberikan kepada daerah kota dan daerah kabupaten didasarkan pada asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Kondisi yang demikian ditujukan untuk peningkatan pelayanan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antara daerah dalam rerangka Negara kesatuan Republik Indonesia (Bastian, 2001:229).

Panglima (2003:83), mengartikan desentralisasi fiskal sebagai:

“suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan dan pelayanan publik sesuai dengan banyaknya kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan. Jumlah bidang pemerintahan yang menjadi tanggung jawab birokrasi di Indonesia adalah sama di antara level pemerintah kabupaten atau kota, serta di antara pemerintah propinsi.”

Hakikat otonomi daerah adalah adanya hak penuh untuk mengurus dan menjalankan sendiri apa yang menjadi bagian dan wewenangnya. Oleh sebab itu, otonomi daerah yang ideal adalah membutuhkan keleluasaan dalam segala hal. Otonomi di Indonesia adalah pelimpahan sebagian wewenang pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (*subtational jurisdictions*) untuk mengurus dan menjalankan tugas-tugas pemerintahan (Panglima, 2003:41).

Namun, pemerintah daerah tentu tidak dapat begitu saja menjalankan otonomi daerah berdasarkan kehendak sendiri-sendiri dengan aturan masing-masing tanpa kendali. Otonomi daerah di Indonesia diberikan atau

ditetapkan dan ditentukan oleh pemerintah pusat. Pendistribusian fungsi atau kewenangan pemerintahan tersebut diberikan oleh pusat kepada daerah otonom, yakni daerah propinsi kabupaten dan kota dalam suatu aturan hukum dalam hal ini adalah undang-undang.

Dalam agama Islam terdapat juga konsep otonomi di mana seorang *qadhi* (hakim) dalam suatu wilayah tertentu (daerah atau negara) mempunyai wewenang umum untuk mengatur seluruh permasalahan hukum di salah satu wilayah di negeri atau daerah yang menjadi wewenangnya dan ia berwenang atas permasalahan hukum para penduduk wilayah tersebut (Mawardi, 2000:149). Hal tersebut sesuai dengan sistem otonomi daerah yang ada di Indonesia, di mana setiap pemimpin daerah diberi wewenang dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengelola pemerintahannya sendiri sesuai dengan undang-undang.

2.2.2 Akuntabilitas

Terwujudnya akuntabilitas merupakan tujuan utama dari reformasi sektor publik. Akuntabilitas publik adalah jaminan pertanggungjawaban secara penuh terhadap seluruh aspek penyelenggaraan pemerintahan. Akuntabilitas sendiri didefinisikan sebagai suatu perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik (Sedarmayanti, 2003:3).

Dalam Standar Akuntansi Pemerintahan berdasarkan PP No. 24 Tahun 2005 menjelaskan bahwa akuntabilitas adalah mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepada entitas pelaporan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara periodik.

Sedangkan, menurut Mardiasmo (2009:20) akuntabilitas publik adalah:

“kewajiban pihak pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut”.

Akuntabilitas publik terdiri dari dua macam, yaitu:

1. Akuntabilitas vertikal (*vertical accountability*) adalah pertanggungjawaban atas pengelolaan dana kepada otoritas yang lebih tinggi.
2. Akuntabilitas horisontal (*horizontal accountability*) adalah pertanggungjawaban kepada masyarakat luas.

Dalam konteks organisasi pemerintah, akuntabilitas publik adalah pemberian informasi dan *disclosure* atas aktifitas dan kinerja finansial pemerintah kepada pihak-pihak yang berkepentingan dengan laporan tersebut. Pemerintah baik pusat maupun daerah, harus bisa menjadi subyek pemberi informasi dalam rangka pemenuhan hak-hak publik (Mardiasmo, 2009:21).

Pemerintah sebagai pihak yang diberi amanah oleh masyarakat untuk mengelola keuangan Negara, harus jujur dan (akuntabel) dalam mengelolanya, di mana pemerintah harus mengembalikan setiap hak kepada pemiliknya baik sedikit ataupun banyak (Qardhawi, 2001:298). Akuntabilitas sendiri secara filosofis merupakan amanah yang berarti dapat dipercaya. Sifat ini merupakan salah satu sifat wajib yang harus dimiliki setiap orang terutama seorang pemimpin. Menurut Mahmud (1998:211) dalam Kholmi (2012:65) jika seorang pemimpin tidak memiliki sifat amanah, maka akan membawa kepada kerusakan suatu negara atau masyarakat. Hal tersebut dijelaskan dalam suatu hadits Bukhari, Rasulullah SAW bersabda, yang artinya:

“Jika amanat telah disia-siakan maka tunggulah masa kehancuran. Ditanyakan, “Wahai Rasulullah SAW, bagaimana penyalahannya itu?” Rasulullah SAW menjawab, “jika suatu tugas diberikan kepada yang bukan ahlinya maka tunggulah masa kehancurannya”.

Seperti kisah Nabi Yusuf “alaihi al salam yang karena amanah dan ilmunya sehingga kepada Al Aziz beliau berani mengajukan diri untuk menduduki jabatan bendaharawan negeri, karena beliau tertarik membantu penguasa Mesir dalam menghadapi krisis ekonomi yang melanda negeri tersebut (Djalaluddin, 2007:23-24). Hal ini dijelaskan dalam Al-Qur’an surat Yusuf ayat 55:

قَالَ أَجْعَلْنِي عَلَىٰ خَزَائِنِ الْأَرْضِ إِنِّي حَفِيظٌ عَلِيمٌ ﴿٥٥﴾

Artinya:

“Berkata Yusuf: "Jadikanlah aku bendaharawan negara (Mesir); Sesungguhnya aku adalah orang yang pandai menjaga, lagi berpengetahuan".

Hal tersebut di atas sesuai dengan kriteria yang harus dimiliki oleh seorang yang mengelola keuangan publik menurut Abu Yusuf (1979:107) dalam Huda, dkk (2011:88) beliau menulis:

“aku berpandangan agar engkau mengangkat sekelompok orang yang engkau jadikan wali (pengelola) kharaj dari golongan orang-orang sholeh baik dari sisi agama maupun amanat. Maka pengelola itu harus ahli fikih (hukum Islam), alim (pintar), suka bermusyawarah kepada ahli, menjaga harga diri, aibnya tidak pernah terlihat di depan umum, tidak takut celaan orang-orang, menjaga hak dan menunaikan amanah dengan mengharap surga, semua tugas dikerjakan karena takut siksa Allah setelah kematian, kesaksiannya dapat diterima, tidak berbuat zalim ketika memvonis, kelompok seperti itulah yang engkau jadikan pengumpul harta pajak, dengan demikian maka mereka akan mengambil dari yang diharamkan dan menjauhi yang diharamkan. Maka jika tidak lagi adil, tidak lagi dapat dipercaya, tidak dapat dipercaya untuk mengelola harta.”

Mawardi (2000:412) menjelaskan bahwa seorang diwan (administrasi negara) disyaratkan memiliki kredibilitas pribadi yang baik, karena ia diberikan kepercayaan untuk mengurus harta *baitulmal* dan masyarakat, sehingga orang yang menjabat tugas itu haruslah seorang yang memiliki kredibilitas pribadi yang baik serta dapat dipercaya (amanah).

Dari beberapa penjelasan tersebut di atas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa seorang pemimpin terlebih lagi pemimpin yang mengurus keuangan Negara yang harus diolah dengan sebaik-baiknya untuk kepentingan masyarakat haruslah berilmu dan memiliki sifat amanah. Karena atas kepemimpinannya tersebut akan

dipertanggungjawabkan bukan hanya kepada masyarakat dan pemerintah di atasnya tetapi juga kepada Allah SWT di akhirat nanti.

2.2.3 *Good Governance*

Pengertian *governance* dapat diartikan sebagai cara mengelola urusan-urusan publik. *World Bank dalam* Mardiasmo (2009:17) mendefinisikan *governance* sebagai “ *the way state power is used in managing economic and social resources for development of society*”.

Mardiasmo (2009:18) mengartikan *good governance* sebagai pemerintahan yang baik. Sementara, *World Bank dalam* Mardiasmo (2009:18) mendefinisikan sebagai berikut:

“*Good Governance* adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha.”

Karakteristik *Good Governance* menurut *United Nation Development Program (UNDP) dalam* Mardiasmo (2009:18), terdiri dari:

- a. *Participation* (partisipasi). Keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
- b. *Rule of law* (tegaknya hukum). Kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa perbedaan, terutama hukum hak asasi manusia.

- c. *Transparency* (transparan). Transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Informasi yang masih berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan.
- d. *Responsiveness* (responsif). Lembaga-lembaga publik harus cepat dan tanggap dalam melayani *stakeholder*.
- e. *Consensus orientation* (orientasi publik). Berorientasi pada kepentingan masyarakat yang lebih luas.
- f. *Equity* (keadilan). Setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan.
- g. *Efficiency and Effectiveness* (efisien dan efektif). Pengelolaan sumber daya publik dilakukan secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif).
- h. *Accountability* (akuntabilitas). Pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan.
- i. *Strategic vision* (visi strategi). Penyelenggaran pemerintahan dan masyarakat harus memiliki visi jauh ke depan.

Dari sembilan karakteristik tersebut, paling tidak terdapat tiga hal yang dapat diperankan oleh akuntansi sektor publik yaitu penciptaan transparansi, akuntabilitas publik, dan *value for money* (ekonomis, efisiensi, dan efektivitas) (Mardiasmo, 2009:18).

Sifat amanah (akuntabilitas/pertanggungjawaban) yang dimiliki seorang pemimpin, akan mendukung terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam penyelenggaraan negara, maka pengelolaan keuangan negara harus dilaksanakan dengan menerapkan kaidah-kaidah yang baik, diselenggarakan secara profesional, terbuka dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD 1945 (Huda, dkk., 2011:135). Sedangkan, *good governance* dalam pandangan syari'ah adalah bahwa manusia dijadikan penghuni dunia adalah untuk menguasai dan memakmurkan dunia. Hal tersebut terdapat dalam Al-Qur'an surat Huud ayat 61:

....هُوَ أَنشَأَكُم مِّنَ الْأَرْضِ وَاسْتَعْمَرَكُمْ فِيهَا فَاسْتَغْفِرُوهُ ثُمَّ تَوْبُوا إِلَيْهِ

إِنَّ رَبِّي قَرِيبٌ مُّجِيبٌ ﴿٦١﴾

Artinya:

“Dia (Allah) telah menciptakan kamu dari bumi (tanah) dan menjadikan kamu pemakmurnya, karena itu mohonlah ampunan-Nya, kemudian bertobatlah kepada-Nya, Sesungguhnya Tuhanku amat dekat (rahmat-Nya) lagi memperkenankan (doa hamba-Nya)”.

Al-Qur'an Surat An-Nisa' ayat 58 juga menjelaskan perintah terciptanya *good governance*, hal tersebut terbukti dengan disebutkannya beberapa karakteristik *good governance* yaitu antara lain: perintah menyampaikan amanah (pertanggungjawaban) atau akuntabilitas, penegakan hukum dan keadilan.

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ

أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۚ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Artinya:

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya dan (menyuruh kamu) apabila ditetapkan hukum diantara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar lagi Maha Melihat”.

يٰۤاٰدٰرُودُ اِنَّا جَعَلْنَاكَ خَلِيْفَةً فِى الْاَرْضِ فَاَحْكُم بَيْنَ النَّاسِ بِالْحَقِّ وَلَا

تَتَّبِعِ الْهَوٰى فَيُضِلَّكَ عَن سَبِيْلِ اللّٰهِ ۚ اِنَّ الَّذِيْنَ يَظِلُّوْنَ عَن سَبِيْلِ اللّٰهِ

لَهُمْ عَذَابٌ شَدِيْدٌۢ بِمَا نَسُوْا يَوْمَ الْحِسَابِ ﴿١٦﴾

Artinya:

“Hai Daud, Sesungguhnya Kami menjadikan kamu khalifah (penguasa) di muka bumi, Maka berilah keputusan (perkara) di antara manusia dengan adil dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu, karena ia akan menyesatkan kamu dari jalan Allah. Sesungguhnya orang-orang yang sesat dari jalan Allah akan mendapat azab yang berat, karena mereka melupakan hari perhitungan.”

Sebagaimana pada masa kepemimpinan Umar bin Khattab r.a, di mana beliau memakai prinsip keadilan dalam pengelolaan keuangan publik, beliau melakukan kebijakan distribusi kekayaan publik secara merata yang tidak hanya pada masyarakat muslim tetapi juga pada

masyarakat non-muslim. Sampai masa beliau memerintah, diberbagai wilayah (provinsi) yang menerapkan Islam dengan baik, kaum muslimin menikmati kemakmuran dan kesejahteraan. Kesejahteraan merata ke segenap penjuru. Buktinya tidak ditemukan seorang miskin pun oleh Muadz bin Jabal r.a di wilayah Yaman. Muadz r.a adalah staf Rasulullah saw yang diutus untuk memungut zakat di Yaman dan itu terus dilanjutkan sampai masa Abu Bakar r.a dan Umar r.a.

(<http://yuana1453.blogspot.com/2012/06/pengelolaan-keuangan-publik-islam.html>). Jika pemerintah Indonesia menerapkan prinsip seperti beliau pasti Indonesia sudah menjadi pemerintahan yang *good governance*.

Good Governance menurut Hasan Al-Banna (Ikhwanul Muslimin) menggambarkan bahwa sumber kekuasaan adalah satu, yaitu kehendak rakyat, kerelaan dan pilihan mereka secara bebas dan suka rela. Artinya, ikhwan meyakini bahwa rakyat adalah sumber kekuasaan. Beliau berpendapat bahwa sistem politik atau pemerintahan diselenggarakan sesuai dan dalam kerangka landasan-landasan tertentu yaitu, *Syura* (musyawarah), *hurriyah* (kebebasan), *musawah* (persamaan), *'adl* (keadilan), *ta'ah* (kepatuhan), dan *amar ma'ruf nahi munkar*. (<http://evirizkirahmadani.wordpress.com/2012/05/24/hasan-al-banna-dan-pemikirannya-tentang-kebangkitan-umat-3/>).

2.2.4 Kinerja Sektor Publik

2.2.4.1 Pengertian Kinerja

Bastian (2006:274) menjelaskan pengertian kinerja sebagai gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan atau program atau kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, misi, dan visi organisasi yang tertuang dalam perumusan perencanaan strategis (*strategic planning*) suatu organisasi. Secara umum, kinerja merupakan prestasi yang dapat dicapai oleh organisasi dalam periode tertentu.

Moehariono (2010:61) menyimpulkan kinerja sebagai berikut:

“hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi baik secara kuantitatif maupun kualitatif, sesuai dengan kewenangan dan tugas tanggungjawab masing-masing, dalam upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika.”

Kinerja bisa berfokus pada input, misalnya uang, staf/karyawan, wewenang yang legal, dukungan politis atau birokrasi. Kinerja juga bisa fokus pada aktivitas atau proses yang mengubah input menjadi output dan kemudian menjadi *outcome*, misalnya: kesesuaian program atau aktivitas dengan hukum, peraturan, dan pedoman yang berlaku, atau standar proses yang telah ditetapkan (Ningsih (2002) dalam Ulum (2009:19)).

Sedangkan menurut Prawirosentono (1999:2), kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok pegawai dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-

masing, dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum, dan sesuai dengan moral dan etika.

2.2.4.2 Indikator Kinerja

Menurut Bastian (2006:267), “indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan”. Paling tidak ada tiga indikator dalam pengukuran kinerja dengan *value for money*, yaitu antara lain:

- a. Indikator masukan (*inputs*) adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran. Indikator ini dapat berupa dana, sumber daya manusia, informasi, kebijaksanaan/peraturan perundang-undangan, dan sebagainya.
- b. Indikator keluaran (*outputs*) adalah sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik dan/atau nonfisik.
- c. Indikator hasil (*outcomes*) adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya kegiatan pada jangka menengah (efek langsung).

Adapun syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh suatu indikator kinerja menurut Bastian (2006:267) adalah:

- a. Spesifik, jelas, dan tidak ada kemungkinan kesalahan interpretasi.
- b. Dapat diukur secara objektif baik yang bersifat kuantitatif maupun kualitatif, yaitu dua atau lebih yang mengukur indikator kinerja mempunyai kesimpulan yang sama.

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

Dan peran indikator kinerja bagi pemerintah menurut Mardiasmo (2009:128):

- a. Untuk membantu memperjelas tujuan organisasi,
- b. Untuk mengevaluasi target akhir (*final outcome*) yang dihasilkan,
- c. Sebagai masukan untuk menentukan skema insentif manajerial,
- d. Memungkinkan bagi pemakai jasa layanan pemerintah untuk melakukan pilihan,
- e. Untuk menunjukkan standar kinerja,
- f. Untuk menunjukkan efektivitas,
- g. Untuk membantu menentukan aktivitas yang memiliki efektivitas biaya yang paling baik untuk mencapai target sasaran, dan
- h. Untuk menunjukkan wilayah, bagian, atau proses yang masih potensial untuk dilakukan penghematan biaya.

Langkah pertama dalam membuat indikator kinerja ekonomis, efisiensi, dan efektivitas adalah memahami operasi dengan menganalisis kegiatan dan program yang akan dilaksanakan. Secara garis besar terdapat dua jenis tindakan kebijakan yaitu input dan proses yang mempunyai tujuan untuk mengatur alokasi sumber daya input dikonversi menjadi output melalui satu atau beberapa proses konversi atau operasi.

Hasil kebijakan ada tiga jenis, yaitu: keluaran (output), akibat (tujuan fungsional) dan dampak (*outcome*/tujuan akhir), dan distribusi manfaat (*distribution of benefits*). Keluaran yang diproduksi diharapkan akan memberikan sejumlah akibat dan dampak positif (beberapa mungkin menghasilkan dampak dan akibat negatif) terhadap tujuan program. Pengaruh neto dari akibat dan dampak yang positif dan negatif tersebut dinamakan *outcome* program (Mardiasmo, 2009:137).

2.2.4.3 Pengukuran Kinerja

Untuk mengetahui tingkat keberhasilan kinerja suatu organisasi perlu dilakukan adanya pengukuran seluruh aktivitas yang dilakukan dalam organisasi tersebut. Menurut Larry D Stout (1993) dalam *Performance Measurement Guide dalam Bastian* (2006:275), pengukuran/penilaian kinerja merupakan “proses mencatat dan mengukur pencapaian pelaksanaan kegiatan dalam arah pencapaian misi (*mission accomplishment*) melalui hasil-hasil yang ditampilkan berupa produk, jasa, ataupun suatu proses”.

Sedangkan menurut Moeheriono (2010:61) pengukuran kinerja (*performance measurement*) adalah suatu proses penilaian tentang kemajuan pekerjaan terhadap tujuan dan sasaran dalam pengelolaan sumber daya manusia untuk menghasilkan barang dan jasa, termasuk informasi atas efisiensi serta efektivitas tindakan dalam mencapai tujuan organisasi.

Pada dasarnya pengukuran kinerja keuangan daerah menyangkut tiga bidang analisis yang saling terkait satu dengan yang lainnya, ketiga bidang tersebut meliputi:

- a. Analisis penerimaan, yaitu analisis mengenai kemampuan pemerintah daerah dalam menggali sumber-sumber pendapatan yang potensial.
- b. Analisis pengeluaran, yaitu analisis mengenai seberapa besar biaya-biaya dari suatu pelayanan publik dan faktor-faktor yang menyebabkan biaya-biaya tersebut meningkat.
- c. Analisis anggaran, yaitu analisis mengenai hubungan antara pendapatan dan pengeluaran serta kecenderungan yang diproyeksikan masa depan. (Nanik, 2010:61-62)

Pengawasan terhadap keuangan publik berupa pengukuran kinerja dalam Islam juga sangat penting, hal tersebut bertujuan untuk menjaga kekayaan publik, mengembangkan dan melindunginya, baik dalam hal pengumpulan maupun pengeluaran serta pengawasan untuk mencegah kelalaian dan mengoreksi kesalahan agar kekayaan publik tetap menjadi

sarana untuk mewujudkan kemaslahatan umat secara menyeluruh (Al-Haritsi, 2006 *dalam* Huda, dkk, 2011:10).

2.2.4.4 Manfaat dan Tujuan Pengukuran Kinerja

Pengukuran kinerja merupakan manajemen pencapaian kinerja. Agung (2008:17) menjelaskan bahwa “untuk mencapai kemajuan organisasi perlu dilakukan perbaikan kinerja. Untuk memperbaiki kinerja perlu dilakukan evaluasi. Dan cara untuk mengevaluasi adalah dengan pengukuran kinerja”. Dari hal tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa pengukuran kinerja berfungsi untuk menilai sukses atau tidaknya suatu organisasi, program, atau kegiatan. Pengukuran kinerja diperlukan untuk menilai tingkat besarnya terjadi penyimpangan antara kinerja aktual dan kinerja yang diharapkan. Dengan mengetahui penyimpangan tersebut, dapat dilakukan upaya perbaikan dan peningkatan kinerja.

Pengukuran kinerja sektor publik dilakukan untuk memenuhi tiga maksud. Pertama, dimaksudkan untuk dapat membantu memperbaiki kinerja pemerintah. Ukuran kinerja dimaksudkan untuk dapat membantu pemerintah berfokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja. Di mana hal ini pada akhirnya akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas organisasi sektor publik dalam pemberian pelayanan publik. Kedua, digunakan untuk pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan. Ketiga, dimaksudkan untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan (Mardiasmo, 2009:121).

Sedangkan manfaat pengukuran kinerja sektor publik menurut Mardiasmo (2009: 122) adalah sebagai berikut:

- a. Memberikan pemahaman mengenai ukuran yang digunakan untuk menilai kinerja manajemen.
- b. Memberikan arah untuk mencapai target kinerja yang 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 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 terpenuhi.
- g. Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah.
- h. Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara objektif.

Sedangkan tujuan pengukuran kinerja menurut Mardiasmo (2009:122) 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 mengakomodasi 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 rasional.

Tujuan lainnya adalah jika dilakukan secara terus-menerus dapat menjadi umpan balik untuk upaya perbaikan dan pencapaian tujuan di masa mendatang.

Dalam Islam pengukuran kinerja atas pengelolaan keuangan publik dapat digunakan sebagai suatu alat untuk menilai pertanggungjawaban atau akuntabilitas pemerintah sebagai pihak yang diberi kepercayaan dalam mengelola sumber yang dipercayakan kepadanya, untuk disampaikan dan dipertanggungjawabkan kepada masyarakat termasuk kepada Allah SWT.

2.2.5 Pengelolaan Keuangan Daerah

Istilah “pengelolaan” keuangan diangkat dari konsep hukum keuangan Belanda dari kata *beheer*. Mamesa dalam Halim (2007:23) mengatakan bahwa:

“Keuangan daerah dapat diartikan sebagai hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, juga segala satuan, baik berupa uang maupun barang, yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki/dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan/peraturan perundangan yang berlaku.”

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 1 ayat 5, keuangan daerah adalah:

“semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut, dalam kerangka anggaran pendapatan dan belanja daerah”.

Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah (Halim, 2007:330).

Dalam aktivitas pemerintahan, garis besar pengelolaan keuangan daerah adalah yang dikelola langsung dalam APBD. Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, APBD didefinisikan sebagai rencana operasional keuangan pemerintah daerah, dimana satu pihak menggambarkan perkiraan-perkiraan pengeluaran guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah dalam satu tahun anggaran tertentu dan dipihak lain menggambarkan perkiraan penerimaan dan sumber-sumber penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran-pengeluaran yang dimaksud.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006, struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari:

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

Struktur APBD tersebut diklasifikasikan menurut urusan pemerintahan dan organisasi yang bertanggung jawab melaksanakan urusan pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

1. Pendapatan daerah

Pendapatan daerah adalah hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan dan tidak perlu dibayar kembali oleh daerah. Pendapatan daerah meliputi semua penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah yang menambah ekuitas dana.

Pendapatan daerah terdiri dari:

a. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

PAD adalah bagian dari pendapatan daerah yang bersumber dari potensi daerah tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kewenangan daerah dalam memungut PAD dimaksudkan agar daerah dapat mendanai pelaksanaan otonomi daerah yang bersumber dari potensi daerahnya sendiri.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) terdiri dari:

- 1) Pajak daerah
- 2) Retribusi daerah
- 3) Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, yang mencakup:
 - a) Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milki daerah (BUMD)

- b) Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah (BUMN)
 - c) Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta.
- 4) Lain-lain PAD yang sah, yang 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) Penerimaan atas keuntungan ganti rugi daerah
 - f) Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing
 - g) Komisi, poyongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah
 - h) Pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan
 - i) Pendapatan denda pajak dan retribusi
 - j) Pendapatan dari fasilitas sosial dan fasilitas umum
 - k) Pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan
 - l) Pendapatan dan angsuran/cicilan penjualan.
- b. Dana perimbangan, meliputi:
- 1) Dana alokasi umum

- 2) Dana alokasi khusus
- 3) Dana bagi hasil, yang meliputi bagi hasil pajak dan bagi hasil bukan pajak.

c. Pendapatan lain-lain yang sah, meliputi:

- 1) Pendapatan hibah
- 2) Pendapatan dana darurat
- 3) Dana bagi hasil pajak dari provinsi kepada kabupaten/kota
- 4) Bantuan keuangan dari provinsi atau dari pemerintah daerah lainnya
- 5) Dana penyesuaian, dan
- 6) Dana otonomi khusus.

2. Belanja daerah

Belanja daerah meliputi semua pengeluaran uang dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah. Klasifikasi belanja menurut urusan pemerintahan, organisasi, fungsi, program dan kegiatan, serta jenis belanja terdiri dari:

a. Belanja tidak langsung, meliputi:

- 1) Belanja pegawai
- 2) Bunga
- 3) Subsidi
- 4) Hibah

- 5) Bantuan sosial
- 6) Belanja bagi hasil
- 7) Bentaun keuangan, dan
- 8) Belanja tak terduga.

b. Belanja langsung, meliputi:

- 1) Belanja pegawai
- 2) Belanja barang dan jasa
- 3) Belanja modal.

3. Pembiayaan daerah

Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan daerah adalah transaksi keuangan pemerintah daerah yang dimaksudkan untuk menutup defisit atau untuk memanfaatkan surplus APBD. Pembiayaan daerah terdiri dari:

a. Penerimaan pembiayaan

Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 60 menyebutkan bahwa Penerimaan Pembiayaan Daerah, meliputi:

- 1) Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) Tahun Lalu
- 2) Pencairan Dana Cadangan
- 3) Penerimaan pinjaman daerah
- 4) Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan
- 5) Penerimaan kembali pemberian pinjaman, dan

- 6) Penerimaan piutang daerah.
- b. Pengeluaran pembiayaan
- 1) Pembentukan dana cadangan
 - 2) Penyertaan modal (investasi) pemerintah daerah
 - 3) Pembayaran utang pokok yang jatuh tempo, dan
 - 4) Pemberian pinjaman daerah.

Pokok-pokok akuntansi dalam kaitannya dengan APBD menurut Sabeni dan Imam (2001:10-11), pelaksanaan akuntansi untuk dana belanja dan dana bukan belanja dijelaskan sebagai berikut:

a. Dana Belanja

Dana belanja yaitu dana ini digunakan untuk membukukan aktiva, utang dan saldo dana unit pemerintahan dan organisasi non profit yang tidak dibukukan di dana bukan belanja. Rumusnya yaitu :

Aktiva = Utang + Saldo Dana, atau

Aktiva - Utang = Saldo Dana

b. Dana Bukan Belanja

Dana bukan belanja merupakan dana yang digunakan untuk membukukan kegiatan-kegiatan yang sifatnya mandiri, yaitu kegiatan-kegiatan yang mirip dengan perusahaan komersial misalnya dana usaha, dana jasa intern pemerintah. Akuntansi untuk dana bukan belanja dengan sendirinya sama dengan akuntansi untuk perusahaan komersial.

Rumusnya yaitu :

Aktiva = Utang + Modal, atau

Aktiva – Utang = Modal

Sedangkan peranan akuntansi dalam penyusunan APBD adalah dengan adanya akuntansi dalam penyusunan APBD, akuntansi dapat memudahkan pelaporan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang dimuat dalam wujud laporan keuangan untuk setiap periode secara terus menerus.

Menurut Bastian (2002:48), kebijakan akuntansi untuk laporan keuangan daerah ada 5, yaitu:

- a. Laporan keuangan daerah adalah laporan pertanggungjawaban pemerintah daerah atas kegiatan keuangan dan sumber daya ekonomi yang digunakan.
- b. Fungsi laporan keuangan adalah untuk mengkomunikasikan informasi keuangan kepada pemakai.
- c. Laporan keuangan terdiri atas laporan perhitungan anggaran, laporan arus kas, laporan surplus-defisit, laporan perubahan ekuitas, dan neraca.
- d. Asumsi dasar atas transaksi adalah transaksi diakui atas dasar akrual (*accrual based*).
- e. Periode akuntansi adalah satu tahun anggaran.

Dalam Islam keuangan publik sudah diatur sejak didirikannya negara Islam oleh Rasulullah SAW., hal ini dibuktikan dengan adanya tempat penyimpanan harta pendapatan negara, walau sebagian harta lainnya ada yang langsung didistribusikan kepada sahabat yang berhak menerimanya

seperti pendapatan yang diperoleh dari *fa'i* (harta rampasan) dan *kharaj* (perpajakan).

Namun, pembahasan keuangan publik secara detail baru datang pada masa dinasti Abbasiyyah, tepatnya pada masa kekhalifahan Harun Ar-Rasyid yang mana selanjutnya beliau meminta Abu Yusuf Al-Qadhi untuk menuliskan pedoman seputar pengelolaan keuangan yang mencakup pendapatan dan belanja negara, dengan tujuan agar tidak terjadi kezaliman dan ketidakadilan yang mungkin saja menimpa rakyatnya dan dalam rangka mewujudkan kebaikan bagi segala urusan rakyatnya (Huda, dkk., 2011:3-4).

Menurut Qardhawi (2001:276-277) keuangan publik seharusnya dikelola dengan baik dan dengan penuh hati-hati yaitu dengan membelanjakan uang Negara dengan hemat dan mendahulukan kepentingan masyarakat luas daripada kepentingan sekelompok terbatas. Umar Bin Khattab dalam Qardhawi (2001:276) mengatakan “*saya dan harta Negara ini tidak lain kecuali bagaikan seorang wali anak yatim, jika saya mampu maka saya menahan diri darinya dan jika saya memerlukan maka saya akan makan (darinya) dengan cara yang baik*”.

Keuangan publik sendiri menurut Abu Ubaid yang menulis kitab *Al-Amwal dalam* Huda, dkk (2011:9) menjelaskan pendapatan publik adalah: “*sunuful amwaal allati yalihaa al-a'immah liirro'iyah*, yang memiliki arti beberapa macam bentuk kekayaan yang dikelola oleh pemerintah untuk rakyat. Sehingga dapat disimpulkan bahwa keuangan publik merupakan suatu amanah bagi penguasa (pemerintah) dan harus ditujukan kepada

seluruh lapisan masyarakat sehingga tercipta keamanan, kesejahteraan umum masyarakat, dan pendistribusian pendapatan yang adil diantara berbagai lapisan masyarakat, karena tegaknya suatu negara bergantung kepada kemampuan pemerintahnya dalam mengelola keuangannya”.

2.2.6 *Value For Money*

Value for money merupakan salah satu metode pengukuran kinerja pada organisasi pemerintah dan sektor publik. Kinerja pemerintah tidak dapat dinilai dari sisi output yang dihasilkan semata, akan tetapi secara terintegrasi harus mempertimbangkan input, output, dan *outcome* secara bersama-sama.

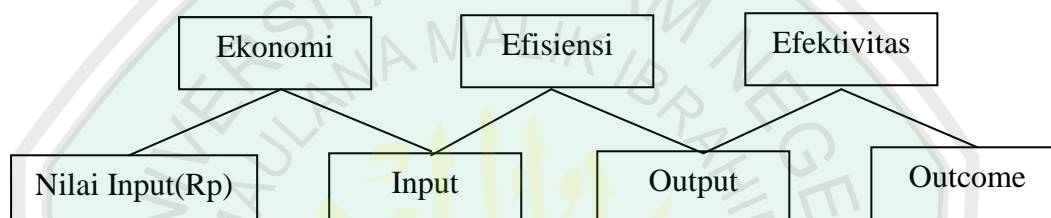
Value for Money sebagai salah satu konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang mendasarkan pada tiga elemen utama, yaitu: ekonomi, efisiensi, dan efektivitas (Mardiasmo, 2009:4).

- a. Ekonomis adalah hubungan antara pasar dan input dimana barang dan jasa dibeli pada kualitas yang diinginkan pada harga terbaik yang dimungkinkan. Ekonomi terkait sejauh mana organisasi sektor publik dapat meminimalisir *input resources* yang digunakan yaitu dengan menghindari pengeluaran yang boros dan tidak produktif.
- b. Efisiensi adalah pencapaian output yang maksimum dengan input tertentu atau penggunaan input yang terendah untuk mencapai output tertentu. Efisiensi merupakan perbandingan output/ input yang dikaitkan dengan standar kinerja atau target yang ditetapkan.

- c. Efektivitas adalah tingkat pencapaian hasil program dengan target yang ditetapkan. Secara sederhana efektivitas merupakan perbandingan *outcome* dengan output.

Secara skematis, *value for money* digambarkan oleh Mardiasmo (2009:5) sebagai berikut:

Gambar 2.1
Skema Value For Money



1. Input

Input merupakan sumber daya yang digunakan untuk pelaksanaan suatu kebijakan, program, dan aktivitas. Contoh input adalah dokter di rumah sakit, guru di sekolah, tanah untuk jalan baru, dan sebagainya. Input dapat dinyatakan secara kuantitatif, misalnya jumlah dokter, jumlah guru, luas tanah, dan sebagainya. Input dapat pula dinyatakan dengan nilai uang, misalnya biaya dokter, gaji guru, harga tanah, dan sebagainya.

2. Output

Output merupakan hasil yang dicapai dari suatu program aktivitas, dan kebijakan. Pada umumnya output yang diinginkan saja yang dibicarakan, sedangkan output yang tidak diinginkan atau efek samping, misalnya peningkatan populasi yang terjadi akibat dibuatnya jalan baru, jarang dibicarakan.

3. *Outcome*

Outcome adalah dampak yang ditimbulkan dari suatu aktivitas tertentu. Sebagai contoh; *outcome* yang diharapkan terjadi dari aktivitas pengumpulan sampah oleh dinas kebersihan kota adalah terciptanya lingkungan kota yang bersih dan sehat. *Outcome* seringkali dikaitkan dengan tujuan (*objectives*) atau target yang hendak dicapai.

Value for money dapat tercapai apabila organisasi telah menggunakan biaya input paling kecil untuk mencapai output yang optimum dalam rangka mencapai tujuan (*outcome*) 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 (Mardiasmo, 2009:7). Menurut beliau manfaat yang diharapkan dapat diambil dengan adanya implementasi *value for money* yang benar adalah:

1. Meningkatnya efektivitas pelayanan publik, dalam arti pelayanan yang diberikan tepat sasaran,
2. Meningkatnya mutu pelayanan publik,
3. Menurunnya biaya pelayanan publik kinerja, inefisiensi dan terjadinya penghematan dalam penggunaan input,
4. Alokasi belanja lebih berorientasi pada kepentingan publik,
5. Meningkatnya kesadaran akan uang publik (*public cost awareness*) sebagai akar pelaksanaan akuntabilitas publik.

Dalam Islam pengelolaan keuangan publik harus digunakan atau dibelanjakan untuk kepentingan rakyat dengan hemat, berdaya guna dan berhasil guna untuk hal-hal yang benar-benar dibutuhkan untuk kemakmuran masyarakat luas. Konsep tersebut dijelaskan Allah SWT dalam Al-Qur'an surat Al-Isra' ayat 26-27:

﴿٢٦﴾ **وَأَاتِ ذَا الْقُرْبَىٰ حَقَّهُ وَالْمِسْكِينَ وَابْنَ السَّبِيلِ وَلَا تَبْذِرْ تَبْدِيرًا**

﴿٢٧﴾ **الْمُبْذِرِينَ إِنَّ كَانُوا إِخْوَانَ الشَّيْطَانِ ۗ وَكَانَ الشَّيْطَانُ لِرَبِّهِ كَفُورًا**

Artinya:

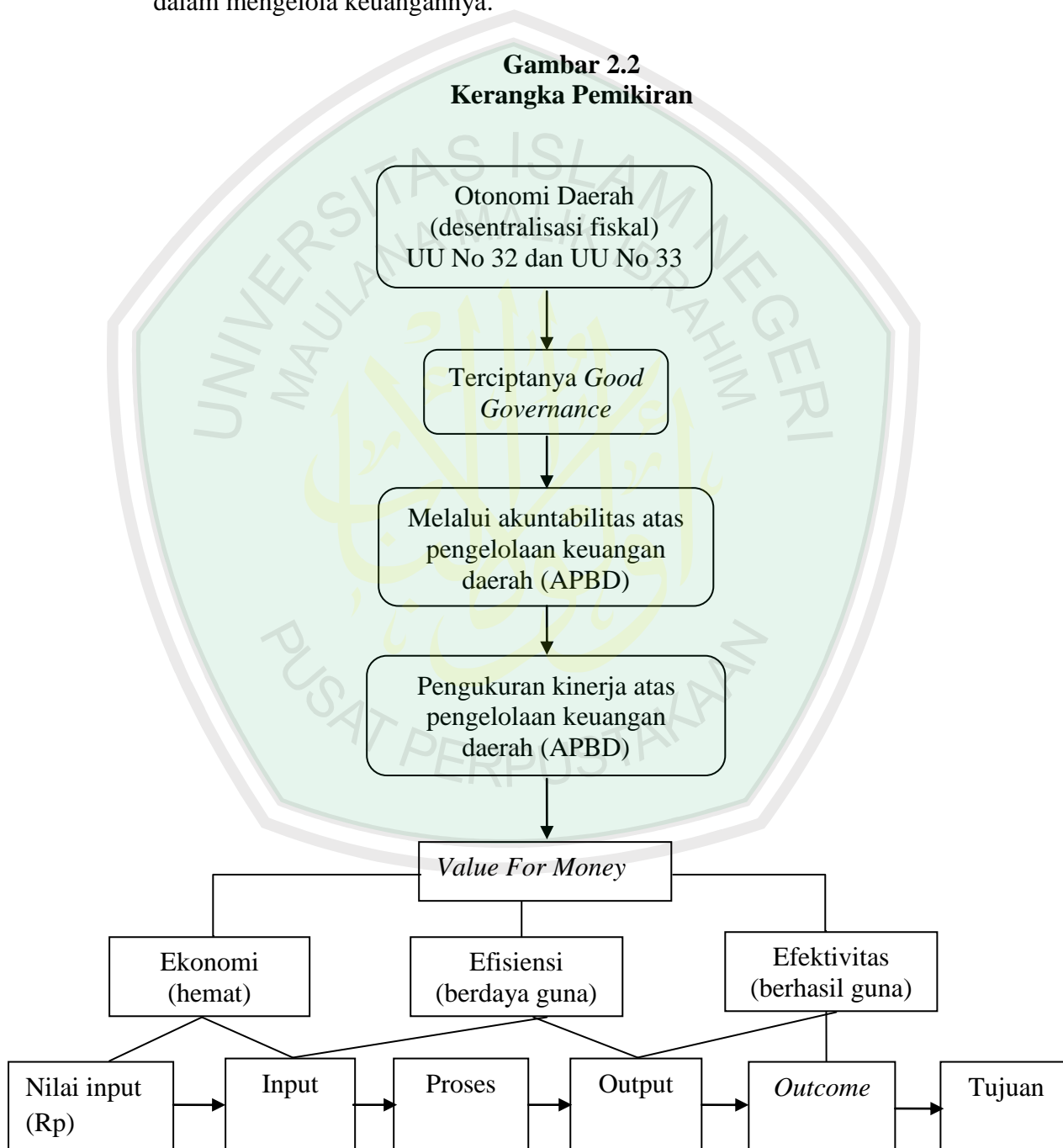
“Dan berikanlah kepada keluarga-keluarga yang dekat akan haknya, kepada orang miskin dan orang yang dalam perjalanan dan janganlah kamu menghambur-hamburkan (hartamu) secara boros. Sesungguhnya pemboros-pemboros itu adalah saudara-saudara syaitan dan syaitan itu adalah sangat ingkar kepada Tuhannya”.

2.3 Kerangka Konseptual

Salah satu tujuan dikeluarkannya undang-undang dan peraturan pemerintah terkait otonomi daerah (desentralisasi fiskal) adalah terciptanya akuntabilitas publik atas pengelolaan keuangan yang dipercayakan pada setiap daerah (APBD), yang selanjutnya diharapkan akan terlaksanakannya pemerintahan yang baik (*good governance*). Untuk mengetahui akuntabilitas tersebut adalah dengan dilakukannya suatu pengukuran kinerja dengan menggunakan pendekatan atau metode *value for money*, yang menjelaskan hubungan optimal antara biaya/sumber daya serta manfaat/hasil yang disampaikan melalui proses yang mengubah *input* melalui aktifitas kegiatan

menjadi *output* yang diperlukan untuk memicu hasil (*outcome*) yang baik. Oleh karena hal tersebut, dalam penelitian ini, penulis akan mengukur seberapa ekonomis, efisien, dan efektifnya Pemerintah Kabupaten Gresik dalam mengelola keuangannya.

Gambar 2.2
Kerangka Pemikiran



Sumber: Diolah sendiri dan Pengukuran value for money dari Mardiasmo (2009:132).