

# BAB I PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang Masalah

Kinerja instansi pemerintah kini menjadi sorotan dengan semakin tingginya kesadaran masyarakat terhadap penyelenggaraan administrasi publik. Masyarakat sering menilai organisasi sektor publik sebagai sarang inefisiensi, pemborosan, sumber kebocoran dana, dan institusi yang selalu merugi. Masyarakat yang semakin cerdas dan kritis juga menuntut dilakukannya transparansi dan akuntabilitas publik oleh lembaga-lembaga sektor publik. Tuntutan masyarakat ini sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 20 dan UU tentang Pemerintah Daerah yang digunakan sebagai dasar bagi serangkaian reformasi kelembagaan dalam menciptakan *good governance*, yaitu pemerintahan yang bersih, ekonomis, efektif, transparan, responsif, dan akuntabel.

Akuntabilitas publik sesuai dengan karakteristik pelaksanaan *good governance* yang diberikan oleh *United Nation Development Program* ( UNDP ) dalam Mardiasmo (2019), meliputi partisipasi (*participation*), penegakan hukum (*rule of law*), transparansi (*transparency*), daya tanggap (*responsiveness*), orientasi kepentingan umum (*consensus orientation*), kesetaraan (*equity*), efisiensi dan efektivitas (*efficiency and effectiveness*), akuntabilitas (*accountability*), dan visi ke depan (*strategic vision*). Dalam konteks organisasi pemerintahan, akuntabilitas publik adalah pemberian informasi kepada publik dan konstituen lainnya yang menjadi pemangku kepentingan (*stakeholder*) (Mahmudi, 2017: 9). Akuntabilitas bukan sekedar kemampuan menunjukkan bagaimana uang publik tersebut telah dibelanjakan, akan tetapi meliputi kemampuan menunjukkan bahwa uang publik tersebut telah dibelanjakan secara ekonomis, efektif, dan efisien. Akuntabilitas publik juga terkait dengan kewajiban untuk menjelaskan dan menjawab pertanyaan mengenai apa yang telah, sedang, dan direncanakan akan dilaksanakan organisasi publik.

Pengukuran kinerja adalah faktor penting di dalam suatu organisasi, termasuk juga untuk organisasi sektor publik. Pengukuran kinerja sangat diperlukan untuk menilai akuntabilitas organisasi dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik dan tepat sasaran. Pengukuran kinerja organisasi sektor publik dilakukan untuk memenuhi tiga maksud. Pertama, untuk membantu

memperbaiki kinerja pemerintah. Ukuran kinerja dimaksudkan untuk dapat membantu pemerintah berfokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja. Hal ini pada akhirnya akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas organisasi sektor publik dalam pemberian pelayanan publik. Kedua, ukuran kinerja sektor publik digunakan untuk pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan. Ketiga, untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan (Mardiasmo, 2019).

Pengukuran kinerja juga merupakan salah satu faktor penting dalam pengimplementasian manajemen strategis. Hal ini penting karena pengukuran kinerja merupakan salah satu tahapan dalam siklus manajemen strategis. Dengan memahami siklus manajemen strategis tersebut dapat diketahui bahwa pengukuran kinerja merupakan tahapan yang sangat vital bagi keberhasilan implementasi manajemen strategis. Rencana strategis yang telah ditetapkan oleh organisasi membutuhkan wahana untuk mewujudkannya dalam bentuk aktivitas keseharian organisasi. Implementasi rencana strategis akan dapat mencapai kualitas yang diinginkan jika ditunjang oleh pola pengukuran kinerja yang berada dalam koridor manajemen strategis.

Hasil pengukuran kinerja sektor publik harus dilaporkan dalam bentuk laporan pertanggungjawaban kinerja. Pembuatan laporan tersebut merupakan manifestasi dilakukannya akuntabilitas publik (Mahmudi, 2017:7). Kinerja organisasi sektor publik bersifat multidimensional, sehingga tidak ada indikator tunggal yang dapat digunakan untuk menunjukkan kinerja secara komprehensif. Berbeda dengan sektor swasta, karena sifat *output* yang dihasilkan organisasi sektor publik lebih banyak bersifat *intangible output*, maka ukuran finansial saja tidak cukup untuk mengukur kinerja organisasi sektor publik. Oleh karena itu, perlu dikembangkan ukuran kinerja non-finansial.

Dalam rangka memperoleh hasil pengukuran yang objektif dan menyeluruh mencakup aspek yang bersifat *tangible* maupun *intangible* maka metode pengukuran kinerja harus didesain sedemikian rupa agar bisa representatif selain juga *applicable*. Ada beberapa alat dalam pengukuran kinerja, antara lain menggunakan metode *Balance Score Card* dan metode *Value for Money*. Dalam metode *Balance Score Card* terdapat empat perspektif yang dinilai yaitu perspektif keuangan (*financial*), perspektif konsumen (*customer*), perspektif proses bisnis/intern (*internal*), dan perspektif pembelajaran dan pertumbuhan (*growth and*

*learn*), sedangkan dengan metode *Value for Money* terdapat tiga elemen utama yang dinilai yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektivitas.

*Value for Money* merupakan inti pengukuran kinerja pada organisasi sektor publik karena kinerja pemerintah tidak bisa dinilai dari sisi *output* yang dihasilkan saja, tetapi secara terintegrasi harus mempertimbangkan *input*, *output*, dan *outcome* secara bersama-sama. *Value for Money* merupakan konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang berdasarkan pada tiga elemen utama, yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. Ekonomi berarti pemerolehan *input* dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada harga yang terendah. Efisien berarti pencapaian *output* yang maksimum dengan *input* tertentu, sedangkan efektivitas berarti tingkat pencapaian hasil program dengan target yang ditetapkan. Tujuan yang dikehendaki oleh masyarakat mencakup pertanggungjawaban mengenai pelaksanaan *Value for Money*, yaitu: ekonomis (hemat cermat) dalam pengadaan dan alokasi sumber daya, efisien (berdaya guna) dalam penggunaan sumber daya dalam arti penggunaannya diminimalkan dan hasilnya dimaksimalkan, serta efektif (berhasil guna) dalam arti mencapai tujuan dan sasaran. Dari ketiga elemen pokok *Value for Money* tersebut, beberapa pihak berpendapat bahwa tiga elemen saja belum cukup (Mardiasmo, 2019: 4). Perlu ditambah dua elemen lain yaitu keadilan (*equity*) dan pemerataan atau kesetaraan (*equality*). Keadilan berarti bahwa semua masyarakat mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh pelayanan, tanpa diskriminasi atau hak istimewa bagi kelompok tertentu.

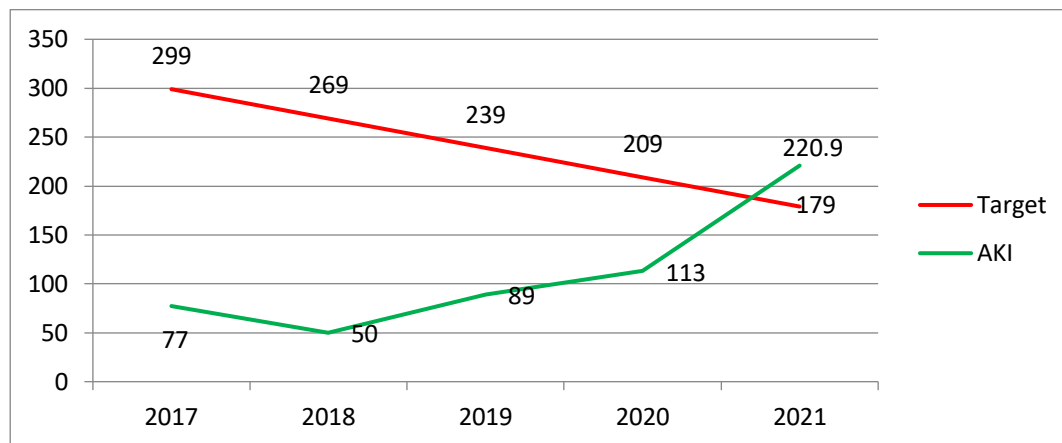
Sari (2014) dengan judul penelitian “Analisis Pengukuran Kinerja Pemerintah Daerah Dengan Menggunakan Prinsip *Value For Money* (Study Kasus Kabupaten Sumenep Tahun 2010-2013)”. Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa kinerja pemerintah daerah Kabupaten Sumenep tahun 2010-2013 dengan menggunakan prinsip *value for money* adalah baik, karena hasil perhitungan rasionya dari tahun ke tahun cenderung berada pada katagori ekonomis, efisien dan efektif.

Dinas Kesehatan Kabupaten Lampung Timur yang memberikan pelayanan dan munculnya beberapa permasalahan dan keluhan, mengidentifikasi bahwa pelayanan yang diberikan Dinas Kesehatan Kabupaten Lampung Timur belum memenuhi kepuasan yang diharapkan sehingga perlu perhatian khusus. Angka kematian bayi (AKB) dan Angka kematian ibu (AKI) menggambarkan tingkat

permasalahan kesehatan masyarakat dan pelayanan kesehatan ibu anak. Walaupun AKB dan AKI di Kabupaten Lampung Timur telah mencapai target, namun perkembangan jumlah kasus tersebut di Kabupaten cenderung fluktuatif, kondisi tersebut memerlukan peningkatan upaya penurunan AKB dan AKI dan konsistensi program yang melibatkan berbagai program dan sector.

Berdasarkan trend kematian ibu di Kabupaten Lampung Timur cenderung meningkat dalam 4 (empat) tahun terakhir, yang tergambar pada Grafik berikut :

Perkembangan Angka Kematian Ibu dibandingkan Target  
Di Kabupaten Lampung Timur Tahun 2016 – 2021



Walaupun dari tahun 2017 sampai dengan 2020 angka kematian ibu telah mencapai target, kecuali di tahun 2021. Peningkatan jumlah kasus dan angka kematian ibu pada tahun 2021 disebabkan karena karena pandemic covid 19, dimana berdasarkan data sebagian besar kasus kematian ibu akibat dari Covid 19 yakni berjumlah 22 kasus kematian ibu (59,5%). Sedangkan kematian akibat lain hanya 15 kasus (40,5%), yang terdiri dari akibat perdarahan 8 kasus, hipertensi dalam kehamilan 4 kasus, infeksi, gangguan system pembuluh darah, gangguan metabolisme dan penyebab lain masing-masing 1 kasus.

Sementara secara realisasi anggaran Dinas Kesehatan setiap tahunnya mampu menyerap anggaran 98,79% dari pagu anggaran pada Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA-SKPD).

Selain itu, pada Dinas Kesehatan Kabupaten Lampung Timur dapat diketahui bahwa tingkat kehadiran karyawan, masih terbelang belum stabil karena mengalami penurunan di akhir bulan. Berdasarkan tabel dapat diketahui bahwa

Tingkat ketidakhadiran karyawan paling banyak selama setahun terjadi pada bulan Desember dimana terdapat 9 orang sakit, 10 orang izin dan 3 orang tanpa keterangan. Produktivitas kerja karyawan adalah hal yang paling utama dalam setiap perusahaan, tolak ukur untuk mengukur sejauh mana karyawan telah melakukan pekerjaannya adalah dengan melihat apakah ia mampu melaksanakan tugasnya dengan baik dan sesuai target yang ditentukan oleh perusahaan. Bisa dilihat dari hasil kinerja yang tercapai oleh karyawan tersebut dalam melakukan pekerjaannya apakah ia mampu memenuhi prosedur yang ada di dalam perusahaan tersebut atau bahkan sebaliknya.

Dinas Kesehatan Kabupaten Lampung Timur memerlukan adanya pengukuran kinerja untuk mengetahui kinerja secara keseluruhan dalam melaksanakan program kerjanya. Kinerja Dinas Kesehatan Kabupaten Lampung Timur sering dinilai hanya dari aspek *input* dan *output*. Instansi ini dinilai cukup berhasil jika bisa menyerap anggaran 100 % (*input*) dan melaksanakan program tahunan (*output*), tanpa ada penilaian terhadap aspek hasil (*outcome*), manfaat (*benefit*), dan juga dampak (*impact*). Oleh karena itu diperlukan ukuran nonfinansial dalam pengukuran kinerja organisasi sektor publik.

Dengan memperhatikan kinerja instansi pemerintah yang kian menjadi sorotan dan juga permasalahan yang ada di Kabupaten Lampung Timur, maka penulis tertarik untuk mengemukakan masalah dalam menganalisis kinerja Kesehatan Kabupaten Lampung Timur menggunakan metode *Value for Money*. Semua masalah inilah yang menjadi latar belakang penulisan skripsi, sehingga penulis bermaksud untuk melakukan penelitian dengan judul “Evaluasi Kinerja Dinas Kesehatan Kabupaten Lampung Timur Melalui Pendekatan *Value For Money*”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas maka yang menjadi pokok permasalahan pada penelitian adalah :

1. Bagaimana kinerja Dinas Kesehatan Kabupaten Lampung Timur ditinjau dari elemen ekonomi melalui pendekatan *Value For Money*?
2. Bagaimana kinerja Dinas Kesehatan Kabupaten Lampung Timur ditinjau dari elemen efisiensi melalui pendekatan *Value For Money*?

3. Bagaimana kinerja Dinas Kesehatan Kabupaten Lampung Timur ditinjau dari elemen efektivitas melalui pendekatan *Value For Money*?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui kinerja Dinas Kesehatan Kabupaten Lampung Timur ditinjau dari elemen ekonomi melalui pendekatan *Value For Money*.
2. Untuk mengetahui kinerja Dinas Kesehatan Kabupaten Lampung Timur ditinjau dari elemen efisiensi melalui pendekatan *Value For Money*.
3. Untuk mengetahui kinerja Dinas Kesehatan Kabupaten Lampung Timur ditinjau dari elemen efektivitas melalui pendekatan *Value For Money*.

### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis  
Memberikan sumbangan terhadap pengembangan ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang akuntansi sektor publik yang berkaitan dengan pengukuran kinerja dengan analisis *Value for Money* dan sebagai referensi bagi peneliti lain yang berkeinginan melakukan penelitian sejenis.
2. Manfaat Praktis
  - a. Bagi peneliti  
Hasil penelitian ini berguna untuk menambah pengetahuan dan menjadi wahana dalam menerapkan ilmu yang telah dipelajari khususnya mengenai akuntansi sektor publik.
  - b. Bagi Dinas Kesehatan Kabupaten Lampung Timur Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi sekaligus umpan balik mengenai pengukuran kinerja kepada Dinas Kesehatan Kabupaten Lampung Timur sehingga dalam melaksanakan program/kegiatan di masa depan dapat berjalan secara ekonomis, efisien, dan efektif.

## **E. Sistematika Penulisan**

Penelitian ini disusun dengan sistematika sebagai berikut :

### **BAB I PENDAHULUAN**

Dalam bab ini menguraikan tentang latar belakang penelitian, selanjutnya identifikasi dan perumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, dan sistematika penulisan.

### **BAB II KAJIAN LITERATUR**

Dalam bab ini menguraikan deskripsi teori, hasil penelitian relevan, kerangka pemikiran, dan hipotesis penelitian.

### **BAB III METODE PENELITIAN**

Dalam bab ini menguraikan tentang metodologi penelitian yang terdiri dari jenis penelitian, obyek dan lokasi penelitian, operasional variabel, populasi dan sampel, teknik pengumpulan data dan teknik analisis data.

### **BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN**

Dalam bab ini menguraikan tentang hasil penelitian berupa gambaran umum objek penelitian, hasil penelitian, dan pembahasan.

### **BAB V KESIMPULAN DAN SARAN**

Dalam bab ini menguraikan tentang kesimpulan hasil pembahasan penelitian dan saran.

### **DAFTAR LITERATUR**