



**PENGUKURAN EFISIENSI PT. PLN AREA JEMBER BERDASARKAN
KONSEP *VALUE FOR MONEY* DALAM PENINGKATAN
PELAYANAN PELANGGAN**

*The Efficiency Measurement of PT. PLN Jember Area Based on
Value For Money Concept to Increasing The Customer Service*

SKRIPSI

Oleh

Andriani Damayanti

NIM 110910201014

**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA
JURUSAN ILMU ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS JEMBER**

2016



**PENGUKURAN EFISIENSI PT. PLN AREA JEMBER BERDASARKAN
KONSEP *VALUE FOR MONEY* DALAM PENINGKATAN
PELAYANAN PELANGGAN**

SKRIPSI

diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi salah satu syarat
untuk menyelesaikan Program Studi Administrasi Negara (S1)
dan mencapai gelar Sarjana Sosial

Oleh

Andriani Damayanti

NIM 110910201014

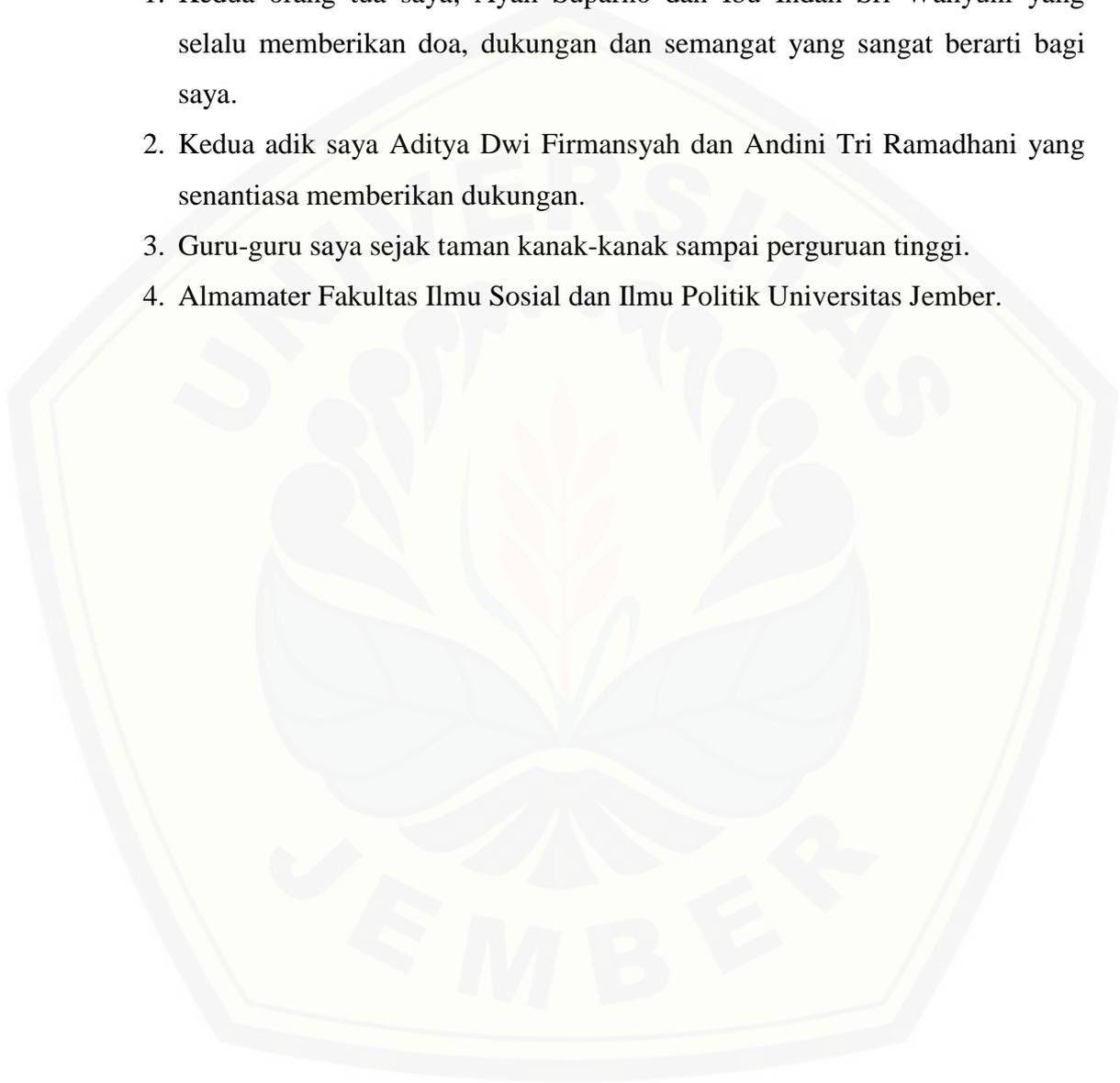
**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA
JURUSAN ILMU ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS JEMBER**

2016

PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan untuk:

1. Kedua orang tua saya, Ayah Suparno dan Ibu Indah Sri Wahyuni yang selalu memberikan doa, dukungan dan semangat yang sangat berarti bagi saya.
2. Kedua adik saya Aditya Dwi Firmansyah dan Andini Tri Ramadhani yang senantiasa memberikan dukungan.
3. Guru-guru saya sejak taman kanak-kanak sampai perguruan tinggi.
4. Almamater Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.



MOTTO

“Boleh jadi kamu membenci sesuatu, padahal ia amat baik bagimu, dan boleh jadi pula kamu menyukai sesuatu, padahal ia sangat amat buruk bagimu, Allah Maha Mengetahui, sedang kamu tidak.”

(QS. Al-Baqarah: 216)¹

“Success is not final, failure is not fatal, it is the courage to continue that counts.”

(Winston Churchill)²

¹ Departemen Agama Republik Indonesia. 2005. *Al-Qur'an dan Terjemahannya*. Bandung: CV J-Art

² www.brainyquote.com

PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Andriani Damayanti

NIM : 110910201014

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah yang berjudul “Pengukuran Efisiensi PT. PLN Area Jember Berdasarkan Konsep *Value For Money* Dalam Peningkatan Pelayanan Pelanggan” adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali kutipan yang sudah saya sebutkan sumbernya, belum pernah digunakan pada institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa ada tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 29 September 2016

Yang menyatakan,

Andriani Damayanti

NIM 110910201014

SKRIPSI

**PENGUKURAN EFISIENSI PT. PLN AREA JEMBER BERDASARKAN
KONSEP *VALUE FOR MONEY* DALAM PENINGKATAN
PELAYANAN PELANGGAN**

*The Efficiency Measurement of PT. PLN Jember Area Based on
Value For Money Concept to Increasing The Customer Service*

Oleh

Andriani Damayanti

NIM 110910201014

Pembimbing

Dosen Pembimbing Utama : Drs. Supranoto, M.Si

Dosen Pembimbing Anggota : Dra. Inti Wasiati,MM

PENGESAHAN

Skripsi berjudul “Pengukuran Efisiensi PT. PLN Area Jember berdasarkan Konsep *Value For Money* dalam Peningkatan Pelayanan Pelanggan” telah diuji dan disahkan oleh Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Jember pada:

hari, tanggal : Kamis, 29 September 2016

tempat : Fakultas Ilmu Sosial Dan Politik Universitas Jember

Tim Penguji:

Ketua

Sekertaris

Drs. Boedijono, M.Si

Drs. Supranoto, M.Si

NIP. 196103311989021001

NIP. 196102131988021001

Anggota Penguji

1. Dra. Inti Wasiati, MM ()
NIP.19530731198022001
2. M. Hadi Makmur, S.Sos, M.AP ()
NIP. 197410072000121001
3. Drs. Agus Suharsoo, M.Si ()
NIP. 196308141989031023

Mengesahkan,

Dekan Fakultas Ilmu Sosial Dan Politik

Universitas Jember

Dr. Ardiyanto, M.Si

NIP. 195808101987021002

RINGKASAN

Pengukuran Efisiensi PT. PLN Area Jember Berdasarkan Konsep *Value For Money* Dalam Peningkatan Pelayanan Pelanggan; Andriani Damayanti, 110910201014; 2016; 87 halaman; Program Studi Ilmu Administrasi Negara Jurusan Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan tingkat efisiensi PT. PLN Area Jember berdasarkan konsep *Value For Money* dalam peningkatan pelayanan pelanggan pada tahun 2010 hingga 2014 dengan membandingkan antara beban usaha jual beli tenaga listrik dan keseluruhan penerimaan pendapatan pada kegiatan jual beli tenaga listrik PT. PLN Area Jember yang kemudian dikaitkan dengan jumlah pelanggan PT. PLN Area Jember sebagai bentuk output dari perusahaan dalam upaya meningkatkan pelayanan pelanggan, hal tersebut dilakukan untuk memperbaiki kinerja organisasi dalam meningkatkan kemampuan organisasi mencapai output yang optimal dan meningkatkan pelayanan publik yang lebih baik.

Pengukuran efisiensi pada PT. PLN Area Jember didasari oleh masih ada sekitar 16,7% daerah di Kabupaten Jember dan Lumajang yang belum menikmati layanan listrik, selain itu tidak adanya pengukuran kinerja menggunakan konsep *value for money* yang merupakan inti pengukuran kinerja pada organisasi pemerintah. Konsep *value for money* memiliki 3 elemen yakni ekonomis, efisiensi, dan efektivitas, dari ketiga elemen tersebut efisiensi merupakan hal penting karena efisiensi mampu menjelaskan bagaimana hubungan yang optimal antara biaya atau sumber daya serta manfaat atau hasil yang disampaikan melalui proses yang mengubah input melalui aktivitas kegiatan menjadi output yang diperlukan untuk memicu hasil (*outcome*) yang baik. Berkaitan dengan pengukuran efisiensi kegiatan operasional jual beli tenaga listrik, menunjukkan fakta bahwa kondisi keuangan PT. PLN Area Jember berfluktuatif salah satunya

dipengaruhi oleh besarnya subsidi. Sebagai sebuah BUMN PT. PLN Area Jember memiliki tujuan untuk memenuhi kehidupan masyarakat secara luas tanpa mencari keuntungan, walaupun memperoleh keuntungan dimanfaatkan untuk mensejahterakan rakyat.

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kuantitatif. Definisi operasional variabel pada penelitian ini yaitu variabel efisiensi yang diukur menggunakan rasio antara realisasi biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dari data beban usaha dan realisasi penerimaan pendapatan dari data keseluruhan pendapatan usaha tenaga listrik yang terdapat pada laporan keuangan PT. PLN Area Jember. Lokasi penelitian adalah PT. PLN Area Jember yang beralamat di Jalan Gajah Mada Nomor 198, Kabupaten Jember. Sumber data yang digunakan yaitu sumber data sekunder dan jenis data yang digunakan yaitu data kuantitatif. Teknik pengumpulan data dengan menggunakan teknik dokumentasi. Teknik analisis data menggunakan metode analisis deskriptif efisiensi dalam *value for money*.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pengukuran tingkat efisiensi PT. PLN Area Jember dalam peningkatan pelayanan pelanggan pada tahun 2010 hingga 2014 menunjukkan kriteria dan tingkat yang berbeda-beda, dimulai dari kriteria “sangat efisien” tahun 2011 dengan persentase 54,28% dan dengan pencapaian pelanggan sebesar 100,54%. Kriteria “Efisien” pada tahun 2012 dan 2014 dengan persentase sebesar 63,88% dan 79,11% dengan pencapaian pelanggan sebesar 104,20% dan 97,32%. Kriteria “Cukup Efisien” pada tahun 2013 dengan persentase 99,05% dan dengan pencapaian pelanggan sebesar 99,68%. Kriteria “Tidak Efisien” pada tahun 2010 dengan persentase 162,4% dan dengan pencapaian pelanggan sebesar 103,28%. Dapat dikatakan bahwa secara keseluruhan tingkat efisiensi pada PT. PLN Area Jember dalam peningkatan pelayanan pelanggan tahun 2010 hingga 2014 menunjukkan bahwa PT. PLN Area Jember sudah maksimal dalam meningkatkan dan mempertahankan efisiensi dan dalam peningkatan pelayanan pelanggan.

PRAKATA

Puji syukur kepada Allah SWT atas segala rahmat dan karunia-Nya sehingga saya dapat menyelesaikan penyusunan skripsi yang berjudul “Pengukuran Efisiensi PT. PLN Area Jember Berdasarkan Konsep *Value For Money* dalam Peningkatan Pelayanan Pelanggan”. Skripsi ini disusun guna memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan Pendidikan Strata Satu (S1) pada Jurusan Ilmu Administrasi Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.

Penyusunan skripsi ini tidak lepas dari bantuan berbagai pihak. Karenanya, penulis menyampaikan terima kasih kepada:

1. Allah SWT, yang telah memberikan rahmat dan hidayah-Nya kepada saya sehingga penyusunan skripsi ini dapat berjalan dengan lancar, tanpa ada halangan sesuatu apapun.
2. Bapak Dr. Ardiyanto, M.Si, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember;
3. Bapak Dr. Edy Wahyudi, S.Sos, MM., selaku Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember;
4. Ibu Dr. Anastasia Murdyastuti, M.Si., selaku Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember;
5. Bapak Drs. Supranoto, M.Si, Bapak Suji, S.Sos, M.Si, dan Ibu Dra. Inti Wasiati, MM, selaku Dosen Pembimbing yang telah meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan, saran, pikiran dan waktu dengan kesabaran dalam penyusunan skripsi ini serta selama penulis menjadi mahasiswa;
6. Bapak Dr. Sutomo, M.Si selaku Dosen Pembimbing Akademik yang telah membimbing penulis selama menjadi mahasiswa;
7. Bapak Drs. Boedijono, M.Si, Bapak M. Hadi Makmur, S.Sos, M. AP dan Bapak Drs. Agus Suharsono, M.Si selaku tim penguji yang telah

meluangkan waktu, tenaga, dan pikiran pada saat menguji sehingga skripsi ini dapat disempurnakan;

8. Seluruh informan yang telah banyak membantu penulis dalam memperoleh data;
9. Kedua orang tua saya, Ayah Suparno dan Ibu Indah Sri Wahyuni yang selalu memberikan dukungan, nasehat dan doa yang tiada henti;
10. Kedua adik saya Aditya Dwi Firmansyah dan Andini Tri Ramadhani terima kasih atas dukungannya selama ini;
11. Edy Soetrisno yang selalu memberikan doa, dukungan, semangat sehingga penulis mampu menyelesaikan skripsi ini;
12. Sahabat-sahabat saya, Aning, Linda, Elani, Airin, Emilia, Riska, Elis, Ekabella, Anita, terimakasih telah memberikan motivasi, semangat serta kebersamaannya selama ini dan seluruh teman-teman Administrasi Negara 2011 yang tidak bisa disebutkan satu persatu, terimakasih telah memberikan inspirasi, bantuan, semangat dan kebersamaannya semasa kuliah;
13. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu.

Semoga segala yang telah diberikan mendapat balasan dari Allah SWT. Dalam penyusunan skripsi ini penulis telah memberikan usaha terbaiknya secara maksimal, maka kritik dan saran dari berbagai pihak diperlukan demi kesempurnaan skripsi ini. Semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi para pembaca.

Jember, 29 September 2016

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSEMBAHAN	iii
HALAMAN MOTTO	iv
HALAMAN PERNYATAAN	v
HALAMAN PEMBIMBING	vi
HALAMAN PENGESAHAN	vii
RINGKASAN	viii
PRAKATA	x
DAFTAR ISI	xii
DAFTAR TABEL	xv
DAFTAR GAMBAR	xvi
DAFTAR LAMPIRAN	xvii
BAB 1. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	14
1.3 Tujuan Penelitian.....	14
1.4 Manfaat Penelitian.....	14
BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA	16
2.1 <i>New Public Management</i>	16
2.2 Pelayanan Publik	20
2.2.1 Klasifikasi Pelayanan Publik.....	22
2.2.2 Asas-asas Pelayanan Publik.....	23
2.3 Kinerja	23
2.3.1 Pengukuran Kinerja.....	25
2.3.2 Tujuan dan Manfaat Pengukuran Kinerja.....	25
2.3.3 Indikator Kinerja.....	27
2.4 <i>Value For Money</i>	27
2.4.1 Elemen <i>Value For Money</i>	28
2.4.2 Langkah-langkah Pegukuran <i>Value For Money</i>	29
2.4.3 Tujuan dan Manfaat Implementasi Konsep.....	31
2.5 Efisiensi	31
2.5.1 Pengertian Efisiensi.....	32

2.5.2 Perbaikan Efisiensi.....	34
2.6 Ketenagalistrikan.....	34
2.7 Kerangka Berpikir Penelitian.....	37
BAB 3. METODOLOGI PENELITIAN.....	38
3.1 Desain Penelitian.....	39
3.2 Definisi Operasional Variabel.....	39
3.3 Lokasi dan Waktu Penelitian.....	40
3.4 Jenis dan Sumber data.....	40
3.5 Teknik Pengumpulan Data.....	40
3.6 Teknik Analisis Data.....	41
3.6.1 Metode Analisis Efisiensi <i>Value For Money</i>	41
BAB 4. HASIL DAN PEMBAHASAN.....	44
4.1 PT. PLN (Persero).....	44
4.1.1 Sejarah Perkembangan.....	44
4.1.2 Visi, Misi, Moto, Nilai dan Makna Lambang.....	45
4.1.3 Maksud dan Tujuan.....	48
4.1.4 Kegiatan Usaha.....	49
4.1.5 Unit Bisnis.....	50
4.2 PT. PLN Distribusi Jawa Timur.....	52
4.2.1 Sejarah PT. PLN Distribusi Jawa Timur.....	52
4.2.2 Profil Umum.....	53
4.2.3 Susunan dan Jenjang Unit Organisasi.....	56
4.3 Deskripsi Lokasi Penelitian.....	57
4.3.1 Profil Umum.....	57
4.3.2 Visi, Misi, dan Moto.....	58
4.3.3 Wilayah Kerja.....	59
4.3.4 Struktur Organisasi.....	61
4.4 Pelayanan Pelanggan PT. PLN Area Jember.....	68
4.5 Data Keuangan PT. PLN Area Jember.....	73
4.6 Analisis Pengukuran Efisiensi PT. PLN Area Jember Berdasarkan <i>Value For Money</i>	78
BAB 5. PENUTUP.....	85
5.1 Kesimpulan.....	85
5.2 Saran.....	86

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
1.1 Perkembangan Rasio Elektrifikasi.....	8
1.2 Laba Rugi Usaha PT. PLN Area Jember.....	9
1.3 Subsidi PT. PLN Area Jember.....	10
3.1 Kriteria Efisiensi Kinerja Keuangan.....	42
4.1 Kronologi Sejarah Industri Kelistrikan Indonesia.....	45
4.2 Jumlah Pelanggan PT. PLN Distribusi Jawa Timur.....	54
4.3 Pendapatan Per Jenis Pelanggan Distribusi Jawa Timur.....	55
4.4 Jumlah Gangguan Distribusi Jatim.....	55
4.5 Penjualan Tenaga Listrik PLN Distibusi Jawa Timur.....	56
4.6 Alat Ukur Berdasarkan Golongan Tarif.....	69
4.7 Batas Daya Berdasarkan Golongan Tarif.....	72
4.8 Layanan Pesta (JBST) TUL 2014.....	73
4.9 Beban Usaha PT. PLN Area Jember.....	74
4.10 Pendapatan Tenaga Listrik.....	76
4.11 Subsidi PT. PLN Area Jember.....	77
4.12 Kriteria Efisiensi Kinerja Keuangan.....	79
4.14 Jumlah Pelanggan PT. PLN Area Jember.....	79
4.15 Perkembangan Rasio Elektrifikasi.....	80
4.16 Tingkat Efisiensi PT. PLN Area Jember tahun 2010-2014.....	80

DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
2.1 Elemen-elemen Pengukuran Kinerja VFM.....	23
2.2 Kerangka Berpikir Penelitian.....	30
4.1 Lambang PT. PLN (Persero).....	39
4.2 Kantor PT. PLN Area Jember.....	48
4.3 Peta Wilayah Kerja PT. PLN Area Jember.....	51
4.4 Bagan Wilayah Kerja PT. PLN Area Jember.....	52
4.5 Struktur Organisasi PT. PLN Area Jember.....	53
4.6 Tingkat Efisiensi PT. PLN Area Jember tahun 2010-2014.....	72
4.7 Tingkat Efisiensi Bersubsidi PT. PLN Area Jember tahun 2010-2014.....	84

DAFTAR LAMPIRAN

- A1. Surat Permohonan Ijin Penelitian
- A2. Surat Permohonan Ijin Melakukan Penelitian
- A3. Surat ijin Penelitian
- B. Pemetaan Kelas Layanan Rayon berdasarkan *World Class Service*
PLN Distribusi Jawa Timur tahun 2012
- C1. PLN Area Jember *Financial Statement* 2010-2011
- C2. PLN Area Jember *Financial Statement* 2012-2013
- C3. PLN Area Jember *Financial Statement* 2013-2014
- D. PLN Distribusi Jawa Timur *Financial Statement* 2010-2011
- E. Dokumentasi

BAB 1. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tujuan penelitian ini yakni mendeskripsikan tingkat efisiensi PT. PLN Area Jember berdasarkan konsep *Value For Money* dalam peningkatan pelayanan pelanggan pada tahun 2010 hingga 2014. Efisiensi adalah rasio yang menggambarkan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima (Ulum, 2009:32). Pada orientasi pertama paradigma *New Public Management* yakni *The Efficiency Drive*, efisiensi menjadi bagian terpenting dalam pengukuran kinerja organisasi khususnya organisasi sektor publik (Syafri, 2012:172). Penelitian ini berfokus pada PT. PLN Area Jember yang merupakan salah satu Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang melayani Kabupaten Jember dan Lumajang. Penelitian ini mendeskripsikan tingkat efisiensi kegiatan jual beli tenaga listrik pada PT. PLN Area Jember dalam peningkatan pelayanan pelanggan dengan mengukur rasio efisiensi dari biaya yang dikeluarkan berdasarkan data mengenai beban usaha jual beli tenaga listrik PT. PLN Area Jember dan penerimaan pendapatan berdasarkan data keseluruhan hasil pendapatan pada kegiatan jual beli tenaga listrik PT. PLN Area Jember yang kemudian dikaitkan dengan jumlah pelanggan PT. PLN Area Jember sebagai bentuk output dari perusahaan dalam upaya meningkatkan pelayanan pelanggan. Hal tersebut dilakukan untuk memperbaiki kinerja perusahaan dalam meningkatkan kemampuan organisasi mencapai output yang maksimal dan meningkatkan pelayanan publik yang lebih baik. Salah satu alat dan inti dalam pengukuran kinerja yang digunakan pada penelitian ini yakni *Value For Money*. Mardiasmo (2002:127) berpendapat bahwa *Value For Money* merupakan inti dalam pengukuran kinerja pada organisasi pemerintah. *Value For Money* memiliki 3 elemen yakni ekonomis, efisiensi, dan efektifitas. Dari ketiga elemen tersebut efisiensi merupakan hal penting dari ketiga pokok bahasan *Value For Money* (Mardiasmo, 2002:133). Berdasarkan pendapat Mardiasmo tersebut

penulis menggunakan efisiensi *Value For Money* untuk mendeskripsikan tingkat efisiensi PT. PLN Area Jember tahun 2010 hingga 2014.

Pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia, karenanya pelayanan sangat dibutuhkan dalam segala dimensi kehidupan. Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/KEP/M.PAN/7/2003 pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan publik dan pelaksana ketentuan peraturan perundang-undangan. Pada penyelenggaraan pelayanan publik, aparatur pemerintah bertanggung jawab untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat. Masyarakat berhak untuk mendapatkan pelayanan yang terbaik dari pemerintah karena masyarakat telah memberikan dananya dalam bentuk pembayaran pajak, retribusi, dan berbagai pungutan lainnya.

Hakekat pelayanan publik menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 tahun 2003 adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat, tidak hanya kepada pemerintah tetapi juga dapat diberikan oleh pihak swasta dan pihak ketiga, seperti organisasi *nonprofit*, relawan (*volunter*), dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Bila memang penyelenggaraan pelayanan publik diberikan kepada pihak swasta atau pihak ketiga, maka yang terpenting dilakukan oleh pemerintah adalah memberikan regulasi, jaminan keamanan, kepastian hukum, dan lingkungan yang kondusif.

Berdasarkan UU RI No. 25 tahun 2009, pelayanan publik mengatur tentang pengadaan dan penyaluran barang publik yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah yang dilakukan oleh suatu badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan, dan pembiayaannya tidak bersumber dari anggran pendapatan dan

belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan Negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi ketersediaannya menjadi misi negara.

Menurut Savas (1990), ada dua karakteristik utama dari barang publik, yaitu akses dan konsumsi. Akses menunjuk pada kasus atau kesulitan untuk menolak seseorang mengakses barang tertentu. Sedangkan konsumsi menunjuk pada eksklusivitas penggunaan barang oleh orang satu terhadap orang lainnya. Menurut Savas (*ibid*) barang yang mudah diakses dan dikonsumsi oleh publik termasuk barang publik, sedangkan barang yang dikonsumsi secara eksklusif dan ditolak bagi orang yang tidak mampu disebut barang privat (*private goods*).

Pelayanan publik yang diberikan pemerintah dapat diklasifikasikan ke dalam dua katagori utama yaitu pelayanan kebutuhan dasar dan pelayanan umum (Mahmudi, 2005:205-210). Pelayanan kebutuhan dasar meliputi kesehatan, pendidikan dasar, dan bahan kebutuhan pokok masyarakat, sedangkan pelayanan umum meliputi pelayanan administratif, pelayanan barang, dan pelayanan jasa. Pelayanan barang adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang menjadi kebutuhan publik misalnya adalah penyediaan tenaga listrik.

Tujuan pemberian pelayanan publik tidak lain adalah untuk memberikan kepuasan bagi pengguna jasa, namun sebagai pemberi layanan publik instansi atau pemerintah penyedia layanan publik harus memperhatikan asas pelayanan publik sesuai Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 tahun 2003 yang meliputi transparansi, akuntabilitas, kondisional, partisipatif, kesamaan hak, dan keseimbangan hak dan kewajiban. Sebagai penyedia regulasi, pemerintah sampai saat ini belum memiliki pesaing, atau monopolistik dalam penyediaan *public service* maupun *civil service*. Namun bukan berarti pelayanan yang diberikan pemerintah tidak perlu menjaga kualitas pelayanannya. Sebab kerugian bukan pada berpindahnya pelanggan tetapi akan menimbulkan apatisme masyarakat terhadap penyedia layanan.

Salah satu BUMN yang kini kinerjanya menjadi sorotan adalah PT. PLN (Persero) yang merupakan perusahaan BUMN yang berbentuk persero yang bergerak dalam bidang usaha penyediaan dan pendistribusian tenaga listrik. Sejak tahun 1994 PT. PLN sebagai BUMN yang memiliki tugas untuk menyediakan tenaga listrik bagi kepentingan umum. Tugas baru yang diemban PT. PLN (Persero) menjadi peluang untuk melakukan pengembangannya dan sekaligus menjadi tantangan bagi PT. PLN (Persero) untuk menyediakan pelayanan ketenagalistrikan yang prima dengan menggunakan sumber daya energi tenaga listrik yang mudah diperoleh, terjangkau, dan ramah lingkungan dalam merespon permintaan tenaga listrik yang semakin pesat. Kegiatan usaha penyediaan tenaga listrik oleh PT. PLN (Persero) berdasarkan pasal 1 UU RI No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan meliputi pembangkitan, transmisi, distribusi, dan penjualan tenaga listrik kepada konsumen. Keuntungan yang diperoleh dari kegiatan penjualan tenaga listrik PT. PLN (Persero) digunakan untuk membiayai baik kegiatan operasional maupun pelayanan kepada pelanggan.

Sebagai Badan Usaha Milik Negara, PT. PLN (Persero) dituntut untuk memperhatikan kinerja organisasi dengan mengutamakan nilai efisiensi pada kegiatan operasional demi tetap menjaga kelangsungan dan eksistensi perusahaan dalam melayani seluruh pelanggan. Saat ini efisiensi merupakan isu utama di bidang ekonomi dalam hubungannya dengan penentuan posisi strategis pada era globalisasi dunia. Semakin tingginya tingkat kompetisi dan meningkatnya kelangkaan sumber daya menunjukkan semakin tingginya harga faktor produksi, sehingga menuntut setiap manajemen publik maupun privat untuk melakukan berbagai upaya dalam meningkatkan efisiensi. Pada PT. PLN (Persero) upaya untuk menyediakan dana yang cepat diperlukan guna membiayai baik operasi maupun investasi perusahaan dalam memenuhi permintaan masyarakat akan kebutuhan tenaga listrik yang terus meningkat. Pengembangan inovasi dalam sistem layanan listrik juga harus ditingkatkan sehingga berpengaruh juga pada produktivitas layanan listrik.

Kondisi PT. PLN (Persero) menurut data tahunan Kementerian BUMN (www.bumn.go.id di akses pada 26 Oktober 2015 09:00) tidak termasuk ke dalam sub portal 10 BUMN teraktif setiap bulannya dalam tahun 2014. Selain itu kinerja keuangan PT. PLN (Persero) menunjukkan kondisi yang tidak stabil karena jumlah pemasukan dan pengeluaran PLN tidak seimbang. Menurut Direktur Perencanaan dan Afiliasi Anak Perusahaan PLN Murtaqi Syamsuddin (m.gresnew.com diakses pada 26 Oktober 2015 10.00) kondisi keuangan PT. PLN tahun 2013 sudah lampu kuning. Besarnya utang PLN sudah mendapatkan peringatan dari badan rating perusahaan internasional. Kondisi tersebut disebabkan karena bengkaknya pembiayaan tenaga listrik PT. PLN (Persero) yang menggunakan energy BBM pada proses pembangkitan. Untuk menekan biaya pembiayaan tenaga listrik, pemerintah telah berusaha dengan melakukan efisiensi biaya demi terciptanya pelayanan prima. Menurut PT. PLN (Persero) (www.pln.co.id diakses pada 30 Oktober 2015 16.00) sejak tahun 2012 PLN telah berusaha melakukan efisiensi dengan mengalihkan biaya energy primer dari BBM ke Non-BBM. Program untuk meningkatkan efisiensi yang sampai saat ini dilakukan oleh PT. PLN salah satunya dapat dilihat dari 5 fokus PT. PLN yang tertuang dalam sebuah inovasi berjudul “GREAT 2016” yang terdiri dari meningkatkan *Growth*, mengamankan *Revenue*, meningkatkan Efisiensi, meningkatkan keAndalan, dan menjaga Tata Kelola (www.pln.co.id). Tujuan dari meningkatkan efisiensi adalah untuk meminimalkan biaya demi meningkatkan pelayanan yang belum maksimal.

Melihat kondisi keuangan PT. PLN (Persero) di atas, demi tetap menjaga kelangsungan dan eksistensi perusahaan dalam melayani pelanggan, PT. PLN (Persero) meluncurkan inovasi terbaru yaitu listrik Prabayar (www.pln.co.id diakses tanggal 3 November 2015). Implementasi listrik Prabayar di tahun 2010, menurut surat Direksi PT. PLN (Persero) No.01178/532/DITBMR/2010 diharapkan produk layanan listrik Prabayar mampu mendorong tingkat efisiensi perusahaan dengan menambah tingkat pendapatan penjualan tenaga listrik guna

mempercepat arus kas yang masuk, dan meningkatkan pelayanan tenaga listrik yang menyeluruh kepada penduduk.

Selama ini PT. PLN (Persero) mempercepat pemasukan melalui layanan penjualan tenaga listrik yang terdiri dari tiga produk pelayanan listrik pada pelanggan yaitu Pasang Baru (PB), Perubahan Daya, dan Pesta (JBST). Produk layanan pasang baru memiliki dua jenis layanan yaitu listrik pasca bayar dan listrik Prabayar. Melalui besarnya pendapatan usaha yang diterima PT. PLN (Persero) selama ini, penjualan tenaga listrik lah yang selalu memberikan kontribusi besar. Pendapatan penjualan tenaga listrik ini diperoleh dari penjualan produk layanan pasang baru berupa listrik pascabayar dan listrik Prabayar. Kenaikan volume penjualan kWh dan bertambahnya jumlah pelanggan akan mendorong rasio elektrifikasi nasional serta mempercepat masuknya kas perusahaan.

Seperti yang telah diketahui bahwa PT. PLN (Persero) merupakan salah satu institusi sektor publik yang selalu merugi dilihat dari hasil penjualannya yang selalu lebih kecil dibanding harga pembelian tenaga listriknya, ditambah lagi dengan tunggakan dari para pelanggan pasca bayar, dan tingginya *losses* pada saat distribusi menyebabkan hasil penjualan tenaga listrik PT. PLN (Persero) tidak optimal. Sesuai pasal 66 UU No. 19 tahun 2003 tentang BUMN menyatakan bahwa pemerintah memberi penugasan khusus kepada PT. PLN untuk menyediakan dan menyalurkan listrik kepada masyarakat. Konsekuensi penugasan ini adalah pemerintah memberikan kompensasi berupa subsidi listrik atas semua biaya yang telah dikeluarkan termasuk margin yang diharapkan (Amir, 2013). Berdasarkan penjelasan tersebut subsidi yang diberikan pemerintah sebagai bentuk bantuan untuk mencegah kejatuhan PT. PLN (Persero). Mike Crosetti (1999), yang dikutip oleh Kadoatje (2002) mendefinisikan subsidi sebagai berikut.

“All measure that keep prices for consumers below the market level, keep prices for producers above the market level, reduce costs for consumer or producers by giving direct or indirect financial support.”

Arti dari definisi Mike Crosetti di atas bahwa subsidi merupakan kebijakan yang ditujukan untuk membantu kelompok konsumen tertentu agar dapat membayar produk atau jasa yang diterimanya dengan tarif di bawah harga pasar, atau dapat juga berupa kebijakan yang ditujukan untuk membantu produsen agar memperoleh pendapatan atas harga yang dibayar oleh konsumen, dengan cara memberikan bantuan keuangan baik secara langsung maupun tidak langsung. Dalam konteks ketenagalistrikan di Indonesia, subsidi listrik dipengaruhi oleh kebijakan tarif tenaga listrik dan besaran margin yang ditetapkan oleh pemerintah, serta efisiensi atas biaya pokok penyediaan yang dilakukan oleh PLN. Adanya subsidi listrik diharapkan dapat memenuhi ketersediaan listrik, penyediaan listrik yang dapat berjalan stabil, serta dapat memberi kesempatan kepada pelanggan yang kurang mampu dan masyarakat yang belum terjangkau pelayanannya untuk dapat ikut menikmati energi listrik.

Tuntutan efisiensi pada PT. PLN (Persero) sebagai usaha mempercepat masuknya kas dan meningkatkan pelayanan bagi pelanggan tidak akan tercapai jika kondisi keuangan yang tidak seimbang ini terus terjadi. Menurut Mardiasmo (2002:134) pada pengukuran kinerja sektor publik menggunakan variabel efisiensi konsep *Value For Money* terdapat cara untuk melakukan perbaikan efisiensi apabila perusahaan berada dalam kondisi yang tidak seimbang yaitu dengan cara:

1. Meningkatkan output pada tingkat input yang sama
2. Meningkatkan output dalam proporsi yang lebih besar daripada proporsi peningkatan input
3. Menurunkan input pada tingkatan output yang sama
4. Menurunkan input dalam proporsi yang lebih besar daripada proporsi penurunan output.

Subsidi listrik dalam hal ini dianggap sebagai cara untuk melakukan perbaikan efisiensi bagi PT. PLN (Persero) maupun PT. PLN Distribusi dan Area. Seperti cara perbaikan efisiensi yang kedua dengan meningkatkan output dalam proporsi yang lebih besar daripada proporsi peningkatan input.

Fokus instansi pada penelitian ini adalah PT. PLN Area Jember yang memberikan pelayanan pada bidang ketenagalistrikan di Kabupaten Jember dan Lumajang. PT. PLN Area Jember merupakan anak usaha di bawah PT. PLN Distribusi Jawa Timur yang merupakan bagian dari unit bisnis di bawah PT. PLN Pembangkit Jawa dan Bali (PJB). Pada sisi pelayanan PT. PLN Area Jember menurut data *World Class Service* PLN Distribusi Jawa Timur tahun 2012, tingkat pelayanan PLN Area Jember menunjukkan pelayanan terburuk ke-3 dari bawah dibandingkan dengan 16 PT. PLN tingkat Area lainnya, dengan rekam pelayanan yang belum mampu mewujudkan pelayanan prima (*excellent service*) sehingga kondisi PT. PLN Area Jember dianggap masih memiliki kekurangan dalam memberikan pelayanan, hal tersebut dapat dilihat pada Lampiran B.

Pada prinsip pelayanan publik, akses untuk memperoleh layanan publik yang terbaik harus dapat dinikmati oleh publik secara keseluruhan. Hal ini juga berlaku kepada PT. PLN Area Jember supaya mampu memberikan pelayanan yang prima dengan tetap mengedepankan efisiensi perusahaan sehingga pelayanan yang belum terlaksana dan merata menjadi kepentingan utama. Berikut ini adalah data rasio elektrifikasi pada PT. PLN Area Jember yang menggambarkan jumlah rumah tangga yang sudah berlistrik dibagi dengan jumlah rumah tangga yang ada.

Tabel 1.1 Perkembangan Rasio Elektrifikasi PT. PLN Area Jember (%)

Tahun	Rasio Elektrifikasi	Rasio yang belum teraliri
2010	43,4%	56,6%
2011	52,6%	47,4%
2012	65,5%	34,5%
2013	76,9%	23,1%
2014	83,3%	16,7%

Sumber: Data Badan Pusat Statistik dan Data Pelanggan PT. PLN APJ Jember (diolah, 2016)

Dari tabel diatas terlihat bahwa PT. PLN Area Jember telah berhasil meningkatkan rasio elektrifikasinya dari tahun 2010 hingga 2014 sebesar 39,9%. Namun hal tersebut masih belum mampu meningkatkan akses pelayanan yang

maksimal untuk Kabupaten Jember dan Lumajang karena masih ada sekitar 16,7% wilayah yang belum teraliri listrik. Berdasarkan hal tersebut untuk dapat memberikan pelayanan yang prima dan maksimal kepada masyarakat secara luas PT. PLN Area Jember perlu meningkatkan efisiensi perusahaan.

Menurut UU RI Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan, setiap area pelayanan melakukan kegiatan jual beli tenaga listrik melalui pembelian atau distribusi tenaga listrik dari pembangkit ke konsumen. Begitu juga dengan PT. PLN Area Pelayanan dan Jaringan Jember yang melaksanakan kegiatan penyediaan tenaga listrik melalui kegiatan jual beli tenaga listrik dengan membeli dari pembangkit atau gardu induk dan menjualnya ke konsumen. Hal yang mendasari pengukuran efisiensi PT. PLN Area Jember tahun 2010 hingga 2014 adalah implementasi listrik prabayar di tahun 2010. Sejak implementasi listrik prabayar pada tahun 2010 kondisi keuangan PT. PLN Area Jember pada sisi pendapatan tidak selalu meningkat melainkan mengalami fluktuasi sedangkan pada sisi beban usaha semakin meningkat setiap tahunnya seperti berikut ini.

Tabel 1.2 Laba Rugi Usaha Tenaga Listrik PT. PLN Area Jember

No	Tahun	Beban Usaha	Pendapatan	Laba/Rugi
1	2010	Rp 818.784.749.259	Rp 504.123.189.878	Rp 314.661.559.381(-)
2	2011	Rp 861.180.369.287	Rp 1.586.489.049.690	Rp 725.308.680.403
3	2012	Rp 1.074.800.679.543	Rp 1.682.380.963.407	Rp 607.580.283.864
4	2013	Rp 1.219.494.914.096	Rp 1.231.086.904.648	Rp 11.591.990.552
5	2014	Rp 1.346.648.720.410	Rp 1.702.241.467.045	Rp 355.592.746.635

Sumber: Laporan keuangan PT. PLN APJ Jember tahun 2010 hingga 2014 (diolah, 2015)

Berdasarkan tabel di atas, tahun 2010 PT. PLN Area Jember mengalami kerugian sebesar Rp 314.661.559.381 terjadi karena pendapatan lebih kecil dibanding beban usaha PT. PLN Area Jember, sedangkan keuntungan tertinggi terjadi pada tahun 2011 sebesar Rp 725.308.680.403 dengan pendapatan yang lebih besar dibanding beban usaha. Besarnya pendapatan usaha pada PT. PLN Area Jember dipengaruhi oleh besarnya subsidi yang diberikan pemerintah.

Pada PT. PLN Area Jember subsidi yang diberikan pemerintah seluruhnya diberikan kepada konsumen untuk mensubsidi golongan tarif rumah tangga kecil dengan batas daya sebesar 450 VA – 900 VA, hal tersebut berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Setyo staff bagian pelayanan PLN APJ Jember (3 Februari 2016) sebagai berikut.

“subsidi yang diberikan pemerintah digunakan untuk mensubsidi golongan tarif rumah tangga dengan 450 VA - 900 VA baik layanan pascabayar maupun Prabayar.”

Tabel 1.2 Subsidi PT. PLN APJ Jember

No	Tahun	Subsidi Pemerintah
1	2010	-
2	2011	Rp 1.037.918.779.669
3	2012	Rp 1.061.557.057.762
4	2013	Rp 452.783.142.827
5	2014	Rp 815.962.319.306

Sumber: Laporan Keuangan PT PLN APJ Jember tahun 2010 hingga 2014 (2015)

Dari tabel di atas tahun 2010 hingga 2014 subsidi yang diterima PT. PLN Area Jember jumlahnya berfluktuatif. Pada tahun 2010 subsidi untuk PT. PLN Area Jember jumlahnya 0 disebabkan subsidi dari pemerintah tidak terperinci ke area, subsidi berhenti di PT. PLN Distribusi Area Jawa Timur sebesar Rp 8.573.878.312.533 hal tersebut berlangsung sejak tahun 2008 hingga 2010, hal ini dapat dilihat pada Lampiran D. Dari data di atas pemberian subsidi tertinggi terjadi pada tahun 2012 sebesar Rp 1.061.557.057.762 dan terendah terjadi pada tahun 2013 sebesar Rp 452.783.142.827. Berdasarkan penjelasan tersebut subsidi merupakan salah satu bagian dari pendapatan usaha dan akan berpengaruh juga pada hasil pengukuran tingkat efisiensi PT. PLN Area Jember nantinya. Tanpa adanya subsidi, kondisi keuangan PT. PLN Area Jember selalu merugi, namun dengan adanya subsidi membantu PT. PLN Area Jember untuk meningkatkan outcome (pendapatan) sehingga lebih efisien dan mampu meningkatkan pelayanan publik yang maksimal di PT. PLN Area Jember. Berdasarkan masalah tersebut peneliti tertarik untuk mengukur tingkat efisiensi pada PT. PLN Area Jember

dalam peningkatan pelayanan pelanggan dilihat dari peningkatan jumlah pelanggan dan rasio elektrifikasi.

Pentingnya pengukuran efisiensi pada PT. PLN Area Jember sebagai fokus penelitian ini didasari oleh kinerja instansi pemerintah yang 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 akuntabilitas dan pelayanan publik yang lebih baik oleh lembaga-lembaga sektor publik. Akuntabilitas pada sektor publik bukan sekedar kemampuan menunjukkan bagaimana uang publik dibelanjakan akan tetapi meliputi kemampuan menunjukkan uang publik tersebut apakah telah dibelanjakan secara ekonomis, efisien, dan efektif (Mardiasmo, 2002:121). Tuntutan tersebut memaksa suatu manajemen untuk melakukan perbaikan diri secara terus menerus (*continuous improvement*) dengan memperhatikan *value for money* dalam menjalankan aktivitasnya. Sistem pengukuran kinerja yang handal menjadi salah satu faktor kunci suksesnya organisasi.

Istilah kinerja menurut Ulum (2009:19) mempunyai banyak arti, *pertama* kinerja bisa berfokus pada input, *kedua* kinerja bisa berfokus pada aktivitas atau proses yang mengubah input menjadi output dan kemudian menjadi outcome, *ketiga* kinerja bisa berfokus pada outcome atau hasil yang dicapai oleh individu, organisasi, atau populasi di luar organisasi yang menjadi sasaran program atau kegiatan. Dari pengertian di atas kinerja dapat diartikan sebagai hasil yang telah dicapai oleh organisasi baik yang hanya berfokus pada input, output, ataupun outcome dalam periode waktu tertentu. Kinerja digunakan untuk mengetahui pelaksanaan suatu kegiatan apakah telah berjalan berdasarkan sasaran, standart, dan kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Sedangkan pengukuran kinerja menurut Ulum (2009:21) digunakan untuk memenuhi 3 maksud yaitu membantu memperbaiki kinerja pemerintah, pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan, dan mewujudkan pertanggungjawaban publik serta

memperbaiki komunikasi kelembagaan. Dapat diartikan bahwa pengukuran kinerja merupakan suatu tindakan untuk mengetahui kemampuan organisasi dalam mencapai tujuan atau sasaran khusus, hasil dari tindakan tersebut berupa kinerja yang membantu pemerintah dan instansi untuk memberikan penilaian terkait akuntabilitas dan dalam menghasilkan pelayanan yang lebih baik.

Pada dasarnya pengukuran kinerja di latar belakang oleh munculnya paradigma *New Public Management* (NPM) sebagai konsep reformasi administrasi yang dikenalkan oleh Crisstopheer Hood pada tahun 1991 dalam tujuh doktrin NPM (Syafri, 2012:168). Tujuh doktrin NPM selanjutnya mengalami perkembangan pada perubahan orientasi salah satunya pada doktrin pertama, *The efficiency drive* yaitu mengutamakan nilai efisiensi dalam mengukur kinerja (Syafri, 2012:172). Untuk menilai akuntabilitas pada organisasi sektor publik dengan mengutamakan nilai efisiensi dapat dilihat melalui alat ukur kinerja *Value For Money*.

Menurut Mardiasmo (2000:4), penerapan konsep *value for money* (VFM) penting bagi pemerintah sebagai pelayan masyarakat, karena implementasi konsep tersebut akan memberi manfaat untuk menilai: 1) efektivitas pelayanan publik, 2) mutu pelayanan publik, 3) alokasi belanja yang lebih berorientasi pada kepentingan publik, dan 4) meningkatkan *public cost awareness* sebagai akar pelaksanaan pertanggungjawaban publik. Untuk mendukung dilakukannya pengelolaan dana masyarakat yang berdasarkan konsep VFM maka diperlukan sistem pengelolaan keuangan pada setiap instansi di sektor publik yang berorientasi pada kinerja (*performance budget*).

Value For Money merupakan konsep pengelolaan organisasi berdasarkan pada 3 elemen utama, yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektifitas. Menurut Mardiasmo (2002:4) efisiensi adalah pencapaian output yang maksimum dengan input terendah untuk mencapai output tertentu, diukur dengan rasio antara output (keluaran) dan input (masukan) yang dikaitkan dengan standart kinerja atau target yang telah ditetapkan. Ekonomi adalah perolehan input dengan kualitas dan

kuantitas tertentu pada harga yang terendah, diukur menggunakan rasio antara input dengan *input value* yang dinyatakan dalam satuan moneter dikaitkan dengan sejauh mana organisasi sektor publik dapat meminimalisir *input resources* yang digunakan yaitu dengan menghindari pengeluaran yang boros dan tidak produktif (*ibid*). Efektivitas adalah tingkat pencapaian hasil program dengan target yang ditetapkan diukur melalui perbandingan antara *outcome* dengan *output* (*ibid*). Dari ketiga elemen *Value For Money* tersebut, menurut Mardiasmo (2002:133) efisiensi merupakan hal penting dari ketiga pokok bahasan *Value For Money*. Pentingnya efisiensi konsep *value for money* tersebut disebabkan penilaian terhadap sektor publik selama ini yang dianggap sebagai sarang inefisiensi, pemborosan, sumber kebocoran dana, dan institusi yang selalu merugi. Efisiensi menjadi penting dari ketiga elemen tersebut karena efisiensi lebih menjelaskan bagaimana hubungan yang optimal antara biaya atau sumber daya serta manfaat atau hasil yang disampaikan melalui proses yang mengubah input melalui aktivitas kegiatan menjadi output yang diperlukan untuk memicu hasil (*outcome*) yang baik.

Sedangkan Ulum MD (2009:32) mendefinisikan efisiensi dinyatakan dalam rasio efisiensi. Rasio efisiensi menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima. Semakin kecil rasio efisiensi berarti kinerja pemerintah semakin baik. Pada penelitian ini peneliti menggunakan konsep formula dari Ulum MD untuk mendeskripsikan tingkat efisiensi PT. PLN Area Jember berdasarkan *Value For Money*.

Berdasarkan latar belakang di atas, peneliti bermaksud untuk mendeskripsikan tingkat efisiensi PT. PLN Area Jember berdasarkan *Value For Money* pada tahun 2010 hingga 2014, sehingga pada penelitian ini peneliti tertarik untuk mengambil judul **“Pengukuran Efisiensi PT. PLN Area Jember Berdasarkan Konsep *Value For Money* Dalam Peningkatan Pelayanan Pelanggan.”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, permasalahan yang diangkat pada penelitian ini adalah **Bagaimana tingkat Efisiensi PT. PLN Area Jember tahun 2010 hingga 2014 berdasarkan konsep *Value For Money* dalam peningkatan pelayanan pelanggan ?**

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan hasil tingkat efisiensi PT. PLN Area Jember berdasarkan Konsep *Value For Money* dalam peningkatan pelayanan pelanggan tahun 2010 hingga 2014.

1.4 Manfaat Penelitian

Dengan dilakukannya kegiatan penelitian ini tentunya akan memberi manfaat bagi si penulis maupun pihak lain yang memerlukannya. Adapun manfaat penelitian ini sebagai berikut.

a. Bagi Dunia Akademik

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi tambahan pengetahuan dan dapat menjadi bahan referensi khususnya untuk mengkaji topik-topik yang berkaitan dengan paradigma *New Public Management* sebagai dasar pengukuran kinerja pada sektor publik dengan berorientasi pada nilai efisiensi, dan mengembangkan konsep kinerja untuk mengukur tingkat efisiensi melalui pendekatan *Value For Money* khususnya pada sektor publik.

b. Bagi Lembaga

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan berharga bagi pemerintah atau lembaga-lembaga yang membutuhkan terkait pengukuran efisiensi pada tingkat unit, selain itu hasil penelitian ini juga dapat menjadi acuan penelitian-penelitian pada bidang yang sama dimasa yang akan datang. Pada PT. PLN Area Jember diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan masukan dan bahan pertimbangan

untuk kemajuan kinerja perusahaan dalam menganalisis laporan keuangan sehingga dalam melaksanakan program/kegiatan di masa depan dapat berjalan efisien.

c. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan mampu menambah pengetahuan masyarakat terkait tingkat efisiensi PT. PLN Area Jember dan diharapkan perbaikan efisiensi PT. PLN Area Jember ke depannya dapat dirasakan melalui pelayanan prima yang diberikan sebagai wujud peningkatan nilai bagi pelanggan secara khusus, dan masyarakat umum.

d. Bagi Pribadi

Hasil penelitian ini sebagai suatu tahapan untuk melatih dan mengembangkan kemampuan berfikir ilmiah dan kemampuan untuk menulis mengenai pengukuran efisiensi PLN Area Jember melalui pendekatan *Value For Money* dalam bentuk karya tulis ilmiah berdasarkan kajian-kajian teori yang diperoleh dari Ilmu Administrasi Negara.

BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA

Dalam suatu penelitian dibutuhkan suatu teori yang dipergunakan sebagai landasan kokoh dalam melaksanakan penelitian sehingga penelitian tersebut bukan hanya sekedar coba-coba (trial and error). Penelitian ilmiah adalah rangkaian sistematis dari penggunaan rasionalitas (teori), aplikasi metoda, dan verifikasi fakta empiris beserta analisisnya, dengan tujuan untuk menerangkan fenomena/masalah yang telah dirumuskan.

Untuk membahas sebuah penelitian ini diperlukan suatu konsep atau teori yang jelas dengan menggunakan cara ilmiah dalam memperoleh data. Konsep-konsep yang dibutuhkan dalam mendapatkan informasi dalam suatu penelitian sangat perlu melakukan penelaahan kepustakaan. Teori-teori maupun konsep tersebut dapat ditemukan pada sumber acuan umum, buku-buku teks, monograf dan sejenisnya.

Konsep-konsep dalam penelitian ini, menggunakan konsep sebagai berikut:

1. *New Public Management*
2. Pelayanan Publik
3. Kinerja
4. *Value For Money*
5. Efisiensi
6. Ketenagalistrikan

Konsep-konsep tersebut akan dijelaskan dalam studi kepustakaan, yang diharapkan menjadi landasan dalam memperoleh informasi mengenai penelitian yang akan dilakukan.

2.1 New Public Management

Istilah *New Public Management* diperkenalkan pertama kali oleh Cristopher Hood pada tahun 1991 sebagai pendekatan manajemen modern yang muncul di Eropa pada akhir tahun 1980 (Syafri, 2012:168). Konsep NPM muncul sebagai akibat dari resesi ekonomi negara barat tahun 1970 yang menyebabkan negara tidak mampu mengatasi perekonomian yang mengalami defisit.

Defisit yang terjadi karena krisis di negara-negara barat menurut Gore (1993) (Farazmand,2006:890) dapat diatasi dengan 3 cara yaitu, “*first, Restricting public expenditures and terminating some public task, second, Raising taxes,third, work better cost less*” artinya cara pertama, mendisiplinkan kembali pengeluaran dan menghentikan beberapa tugas publik, yang kedua melalui meningkatkan pajak, dan yang ketiga meminimalkan biaya pekerjaan.

Cara ketiga dianggap lebih logis dalam mengatasi defisit dan dalam menghadapi perpindahan sektor publik kearah manajemen publik (reformasi administrasi) , terutama pada masa reformasi manajemen. Sependapat dengan itu Kickert (Farazmand, 2006:890) menyatakan “*third way almost logically forces the public-sector to move toward public management that the golden age of administrative reform apparently resulted particularly in managerial reform, this logically follows from cause and effect*”.

Cara ketiga dianggap lebih logis menghadapi perpindahan sektor publik ke arah manajemen publik sebagai masa keemasan reformasi administrasi dari akibat yang jelas, terutama dalam reformasi manajemen, logika pada cara ketiga ini mengikuti dari alasan dan pengaruhnya.

Menurut Larbi (dalam Kurniawan, 2007:7-9) latar belakang munculnya *New Public Management* di negara-negara berkembang disebabkan oleh beberapa faktor berikut ini :

1. Krisis Ekonomi dan Keuangan

Krisisi ekonomi dan keuangan ditandai oleh hutang domestik dan eksternal yang tidak berkelanjutan, memburuknya syarat-syarat perdagangan, meningkatnya tingkat susku bunga pasar keuangan internasional, tingginya inflasi, rendahnya tabungan dan investasi serta kelangkaan barang-barang konsumsi dasar. Di setiap negara berkembang faktor krisis ekonomi dan keuangan menjadi faktor terpenting dalam proses reformasi sektor publik.

2. Penyesuaian struktur dan kondisional

Krisis setelah perang dunia kedua, memberi dampak terhadap negara lain khususnya bagi negara berkembang. Beberapa negara berkembang

mengalami krisis sehingga harus meminta bantuan pada IMF dan *World Bank*. Sebagai syarat paket penyesuaian struktural dan stabilisasi IMF dan *World Bank* mengharuskan peminjam untuk memulai reformasi pro-pasar dan pro-sektor privat.

3. Konteks Manajemen dan Administrasi Publik

Pemicu krisis pada tahun 1970'an dan awal 1980'an yang disebabkan kesalahan pada institusi administrasi publik yang memerlukan suatu penyesuaian ekonomi. Kesalahan administrasi dan ketidakmampuan kapasitas dianggap sebagai ancaman terhadap keberhasilan dan keberlanjutan dari penyesuaian ekonomi yang dilakukan.

4. Konteks politik bagi adanya reformasi

Ketidakstabilan politik dan kebijakan yang tidak berjalan menandai terjadinya konteks politik pada tahun 1970'an dan 1980'an. Selain itu reformasi ekonomi yang pro-pasar menyebabkan reformasi kurang dapat berjalan dan menyebabkan negara-negara berkembang harus meminta bantuan pada lembaga-lembaga keuangan.

Munculnya *New Public Management*, menurut Syafri (2012:168) sebagai reaksi terhadap administrasi publik (negara) yang tradisional, yang dinilai tidak efisien, tidak produktif, kurang inovatif dan lain-lain. Fokus perhatian pada NPM adalah pelaksanaan desentralisasi, devolusi, dan modernisasi pelayanan publik. Syafri (2012:168) juga mengungkapkan pandangannya mengenai NPM, menurutnya NPM sebagai suatu pendekatan dalam administrasi publik dalam menerapkan pengetahuan dan pengalaman dalam dunia manajemen bisnis untuk memperbaiki efisiensi, efektivitas, dan kinerja pelayanan publik pada birokrasi modern. Dalam prakteknya NPM berusaha mengadopsi praktik manajemen privat atau swasta yang menitikberatkan pada mekanisme pasar.

Karakteristik utama NPM yakni sebagai perubahan lingkungan birokrasi yang didasarkan pada aturan baku menuju sistem manajemen publik yang fleksibel dan lebih berorientasi pada kepentingan publik. Menurut Syafri (2012-171) doktrin-doktrin NPM berfokus pada manajemen bukan pada kebijakan, debirokratisasi, berfokus pada kinerja dan penilaian kinerja, akuntabilitas

berdasarkan hasil, pemecah birokrasi publik kedalam unit-unit kerja, penerapan mekanisme pasar melalui sistem kontrak atau outsourcing dalam membantu persaingan sektor publik, pemangkasan biaya, kompensasi berbasis kinerja dan kebebasan manajemen dalam mengelola organisasi.

Cristopher Hood (dalam Syafri, 2012:171-172) menyebutkan 7 doktrin dalam NPM yaitu :

1. *Hand-on professional management* (pemanfaatan manajemen profesional dalam sektor publik)
2. *Explicit standards on output control* (penggunaan indikator kinerja)
3. *Greater emphasis on output controls* (penekanan yang lebih besar pada kontrol output)
4. *A shift to disaggregation of units in public sector* (pergeseran perhatian ke unit-unit lebih kecil pada sektor publik)
5. *A shift to greater competition in (the) public sector* (pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi/ketat)
6. *A stress on private sector style of management practice* (penekanan pada penerapan model manajemen swasta pada praktik manajemen sektor publik)
Stress on greater dicipline and parsimony (penekanan pada disiplin dan penghematan sumber daya)
7. *Stress on greater dicipline and parsimony* (penekanan pada disiplin dan penghematan sumber daya)

Syafri (2012:172) juga menyebutkan pada perkembangannya *New Public Management* mengalami perubahan orientasi, yaitu :

1. *The efficiency drive*, mengutamakan nilai efisiensi dalam mengukur kinerja
2. *Downizing and Desentralization*, perampingan organisasi, ramping struktur namun kaya fungsi dan mendelegasikan otoritas pada unit-unit kecil dibawahnya agar berfungsi secara cepat dan tepat
3. *In search of excellence* , mengutamakan kinerja optimal dengan bantuan ilmu dan teknologi

4. *Public service orientation* memberi perhatian besar pada pemenuhan kebutuhan pelayanan publik.

Berdasarkan penjelasan di atas pengukuran kinerja yang lebih mengarah pada konsep efisiensi adalah orientasi NPM yang pertama yaitu *The efficiency drive* yang menjadi dasar pertimbangan mengarah pada penciptaan nilai efisiensi sehingga dapat diketahui tingkat kesehatan organisasi sektor publiknya. Orientasi tersebut mengutamakan penciptaan kinerja yang optimal dan berdayaguna melalui struktur yang ramping namun kaya fungsi dalam memenuhi pelayanan publik, yang pelaksanaannya dibantu oleh swasta.

2.2 Pelayanan Publik

Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/KEP/M.PAN/7/2003 pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan publik dan pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Tujuan dari penyelenggaraan pelayanan publik adalah untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat. Pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat dalam memberikan pelayanan yang prima. Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/KEP/M.PAN/7/2003 instansi pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik adalah sebagai berikut.

1. Instansi pemerintah adalah sebutan kolektif meliputi satuan unit kerja/satuan organisasi Kementerian, Departemen, Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara, dan Instansi Pemerintah lainnya, baik pusat maupun daerah termasuk Badan Usaha Milik Negara, Badan Hukum Milik Negara, dan Badan Usaha Milik Daerah.
2. Unit penyelenggara pelayanan publik adalah unit kerja pada instansi pemerintah yang secara langsung memberikan pelayanan kepada penerima pelayanan publik.

3. Pemberi pelayanan publik adalah pejabat/pegawai instansi pemerintah yang melaksanakan tugas dan fungsi pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
4. Penerima pelayanan publik adalah orang, masyarakat, instansi pemerintah dan badan hukum.
5. Biaya pelayanan publik adalah segala biaya sebagai imbal jasa atas pemberian pelayanan publik yang besaran dan tata cara pembayaran ditetapkan oleh pejabat yang berwenang sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
6. Indeks kepuasan masyarakat adalah tingkat kepuasan masyarakat dalam memperoleh pelayanan yang diperoleh dari penyelenggara atau pemberi layanan sesuai dengan harapan dan kebutuhan masyarakat.

Menurut Guritno Mangkoesobroto dalam Widodo (2001:280) menjelaskan bahwa barang publik murni (*a pure public goods*) mempunyai dua karakteristik utama yaitu penggunaannya tidak bersaing (*non rivalry*) dan tidak dapat diterapkan prinsip pengecualian (*non excludability*). Barang yang penggunaannya tidak ada pengecualian disebut barang publik dan sebaliknya disebut barang privat. Sedangkan Savas (1990) mengemukakan dua karakteristik utama dari barang publik yaitu akses dan konsumsi. Akses menunjuk pada kasus atau kesulitan untuk menolak seseorang mengakses barang tertentu dan konsumsi menunjuk pada eksklusivitas penggunaan barang oleh orang satu terhadap orang lainnya. Selanjutnya Savas (*ibid*) membedakan barang dilihat dari sulit tidaknya melakukan penolakan (*deny access*) dan mengkonsumsinya menjadi empat macam barang sebagai berikut.

1. *Private Goods* jika mudah melakukan penolakan dan terdapat pengecualian dalam mengkonsumsinya.
2. *Common-pool goods* manakala sulit melakukan penolakan dan ada pengecualian dalam mengkonsumsi.
3. *Toll goods* manakala mudah melakukan penolakan dan dikonsumsi oleh umum.

4. *Collective goods*, manakala sulit melakukan penolakan dan dikonsumsi oleh umum.

2.2.1. Klasifikasi Pelayanan Publik

Pelayanan publik yang diberikan pemerintah dapat dikategorikan kedalam dua kategori utama yaitu pelayanan kebutuhan dasar dan pelayanan umum (Mahmudi, 2005:205-210).

1. Pelayanan kebutuhan dasar, meliputi kesehatan, pendidikan dasar, dan bahan kebutuhan pokok masyarakat.
 - a. Kesehatan, merupakan salah satu kebutuhan dasar masyarakat, maka kesehatan adalah hak bagi setiap warga masyarakat yang dilindungi oleh Undang-Undang Dasar. Perbaikan terhadap layanan kesehatan pada dasarnya merupakan suatu investasi sumber daya manusia untuk mencapai masyarakat yang sejahtera.
 - b. Pendidikan dasar, masa depan suatu bangsa akan sangat ditentukan oleh seberapa besar perhatian pemerintah terhadap pendidikan masyarakatnya. Tingkat pendidikan juga berpengaruh terhadap tingkat kemiskinan karena pendidikan merupakan salah satu komponen utama dalam lingkaran setan kemiskinan.
 - c. Bahan Kebutuhan Pokok, dalam hal ini pemerintah perlu menjamin stabilitas harga kebutuhan pokok masyarakat dan menjaga ketersediaannya di pasar maupun di gudang dalam bentuk persediaan atau cadangan, sehingga jika terjadi lonjakan tinggi terhadap harga kebutuhan pokok masyarakat maka tidak akan berdampak pada perekonomian makro misalnya adalah inflasi yang tinggi.
2. Pelayanan Umum, meliputi pelayanan administrative, pelayanan barang, dan pelayanan jasa.
 - a. Pelayanan administratif adalah pelayanan berupa penyediaan berbagai bentuk dokumen yang dibutuhkan oleh publik misalnya pembuatan KTP, Sertifikat Tanah, Akta Kelahiran, dll

- b. Pelayanan barang adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/ jenis barang yang menjadi kebutuhan publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, penyediaan air bersih.
- c. Pelayanan jasa, adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan publik misalnya pendidikan tinggi dan menengah, pemelihara kesehatan, penyelenggaraan transportasi, jasa pos, sanitasi lingkungan, pelayanan social, penanggulangan bencana dll.

2.2.2. Asas-Asas Pelayanan Publik

Pelayanan publik dilakukan tiada lain untuk memberikan kepuasan bagi pengguna jasa, karena itu penyelenggaraannya secara niscaya membutuhkan asas-asas pelayanan sesuai Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/KEP/M.PAN/7/2003 sebagai berikut.

- a. Transparansi, bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti
- b. Akuntabilitas, dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- c. Kondisional, sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas
- d. Partisipatif, mendorong serta peran masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan [ublik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat
- e. Kesamaan hak, tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi
- f. Keseimbangan hak dan kewajiban, pemberi dan penerima layanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

2.3 Kinerja

Perlunya suatu pengukuran kinerja di latarbelakangi oleh prinsip-prinsip yang mendasari konsep *New Public Management* yaitu,

“Hand-on professional management, Explicit standards on output control, Greater emphasis on output controls, A shift to disaggregation of units in public, A shift to greater competition in (the) public sector, stress on private sector style of management practice Stress on greater discipline and parsimony”.

Menurut Syafri (2012:172) pada perkembangannya *New Public Management* mengalami perubahan orientasi yang banyak mengarah pada kinerja. kinerja dianggap sebagai hasil pencapaian aktivitas khususnya pada pelayanan publik. Maka dapat dikatakan kinerja terutama pengukuran kinerja merupakan dasar dari NPM, untuk mengetahui tingkat pencapaian aktivitas.

Istilah kinerja (*performance*) menurut Moehariono (2012:68) diartikan sebagai ‘penampilan’, ‘unjuk kerja’ atau ‘prestasi’. Istilah kinerja di dalam kamus *Illustrated Oxford Dictionary* diartikan sebagai pelaksanaan atau pencapaian dari suatu tugas, dalam Moehariono (*ibid*).

Menurut Bastian (2005:174) kinerja adalah gambaran pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi.

Sedangkan menurut TIM Study Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah BPKP (2000:7) menjelaskan definisi kinerja sebagai berikut:

“Kinerja merupakan kondisi yang harus diketahui dan diinformasikan kepada pihak-pihak tertentu untuk mengetahui tingkat pencapaian hasil suatu instansi dihubungkan dengan visi yang diemban suatu organisasi serta mengetahui dampak positif dan negatif suatu kebijakan operasional yang diambil.”

Jadi dapat disimpulkan bahwa kinerja merupakan hasil atau output yang telah dicapai oleh organisasi dalam periode waktu tertentu. Kinerja dapat digunakan untuk mengetahui pelaksanaan kinerja apakah telah berjalan berdasarkan sasaran, standart, dan kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya.

2.3.1 Pengukuran Kinerja

Pengukuran kinerja merupakan tahap setelah operasionalisasi anggaran untuk menilai prestasi manajer dan unit organisasinya. Pengukuran kinerja sangat penting dalam menilai akuntabilitas organisasi dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik. Akuntabilitas meliputi kemampuan menunjukkan uang publik apakah telah dibelanjakan secara ekonomis, efisien, dan efektif. Pengukuran kinerja yang handal merupakan salah satu faktor kunci suksesnya organisasi, menurut Mardiasmo (2005:121).

Menurut Larry D Stout (1993) dalam bukunya *Performance Measurement Guide* dalam Bastian (2005:275) menyatakan definisi pengukuran kinerja sebagai “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”

Pengukuran suatu kinerja merupakan tindakan yang dilakukan untuk mengetahui prestasi kerja dalam periode waktu tertentu. Keberhasilan maupun kegagalan dalam pencapaian suatu strategi yang tercermin dalam aktivitas organisasi harus dapat dilakukan pengukuran. Pengukuran dapat dilakukan dengan mengetahui sumber input, proses, output, benefit, dan dampak.

Maksud pengukuran kinerja Menurut Mardiasmo (2005:121) yaitu , *pertama*, pencapaian tujuan dan sasaran program unit kerja yang digunakan sebagai perbaikan dari kinerja pemerintah selama ini dalam meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemberian pelayanan organisasi sektor publik. *Kedua*, hasil pengukuran kinerja sektor publik digunakan dalam pengalokasian sumber daya yang digunakan dan dalam pembuatan suatu keputusan. *Ketiga*, hasil pengukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

2.3.2. Tujuan dan Manfaat Pengukuran Kinerja

Menurut Mardiasmo (2005:202) kinerja sektor publik merupakan hasil kerja yang bersifat multidimensional, tidak ada dimensi tunggal dalam mengukur

suatu kinerja secara komprehensif. Pengukuran kinerja pada sektor publik harus menggunakan pertimbangan yang mengembangkan standar pencapaian secara finansial maupun nonfinansial. Mardiasmo (2005:202) menyebutkan tujuan dan manfaat dari sistem pengukuran kinerja sebagai berikut.

- a. Untuk mengkomunikasikan strategi yang lebih baik (*top down and bottom up*)
- b. Untuk mengukur kinerja finansial dan nonfinansial secara berimbang sehingga dapat ditelusuri 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 yang rasional.

Manfaat sistem pengukuran kinerja adalah sebagai berikut.

- 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 (*reward and punishment*) secara obyektif 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 sudah terpenuhi
- g. Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah
- h. Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara obyektif.

2.3.3. Indikator Kinerja

Menurut Mardiasmo (2005:125) indikator kinerja digunakan sebagai indikator pelaksana strategi yang telah ditetapkan yang sangat penting untuk mengetahui sejauhmana aktivitas atau program yang dijalankan dapat mencapai efisiensi dan efektivitas.

Bastian (2005:267) mendefinisikan indikator kinerja, sebagai berikut:

“indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan, dengan memperhitungkan indikator masukan (*input*), keluaran (*output*), hasil (*outcomes*), manfaat (*benefit*), dan dampak (*impacts*)”.

Dari pengertian indikator kinerja diatas dapat disimpulkan, bahwa indikator kinerja merupakan suatu ukuran yang digunakan oleh organisasi dengan menggunakan sumber daya *input*, dan memperhitungkannya melalui *output*, *outcome*, *benefit* dan *impact* untuk mengetahui sejauhmana pencapaian sasaran maupun target tersebut berhasil.

Sebagai pertimbangan dalam membuat keputusan, indikator kinerja yang ideal harus terkait pada efisiensi biaya dan kualitas pelayanan. Menurut Ulum (2009:24) suatu indikator tidak berarti dapat memberikan ukuran pencapaian program yang definitif. Menurut Ulum (*ibid*) pada metode pengukuran *Value For Money* ada dua indikator, yaitu 1) indikator alokasi biaya (ekonomi dan efisiensi), dan 2) indikator kualitas pelayanan (efektifitas).

2.4 *Value For Money*

Untuk melakukan suatu pengukuran kinerja organisasi sangat diperlukannya sebuah alat ukur kinerja, salah satu alat ukur kinerja adalah *Value For Money*. Menurut Harvey dan Green (1993) dalam Akbar (www.academia.edu diakses tanggal 5 November 2015 20.00) *Value For Money* atau nilai untuk uang merupakan salah satu definisi dari kualitas. Kualitas nilai uang melihat kualitas dari sisi pengembalian investasi. Jika hasil yang sama dapat dicapai dengan biaya yang rendah atau hasil yang lebih baik dapat dicapai dengan biaya yang sama maka pelanggan memiliki kualitas produk atau jasa. Definisi lain dari *Value For Money* menurut Harvey dan Green (*ibid*) yaitu nilai untuk uang adalah nilai uang

untuk menilai biaya suatu produk atau layanan terhadap kualitas penyediaan. Hal ini berlaku juga dalam mengukur kinerja sektor publik.

Mengukur suatu kinerja khususnya kinerja pemerintah tidak dapat dinilai dari sisi output yang dihasilkan saja, akan tetapi harus mempertimbangkan *input*, *output*, dan *outcome* secara bersama-sama. Indikator kinerja dengan menggunakan *Value For Money* harus menggambarkan pencapaian tingkat pelayanan pada biaya ekonomis yang terbaik (*economical cost*). Biaya ekonomis yang terbaik tidak selalu berpresepsi biaya termurah.

2.4.1. Elemen *Value For Money*

Menurut Mardiasmo (2002:129) *Value For Money* merupakan konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang mendasarkan pada tiga elemen utama, yaitu:

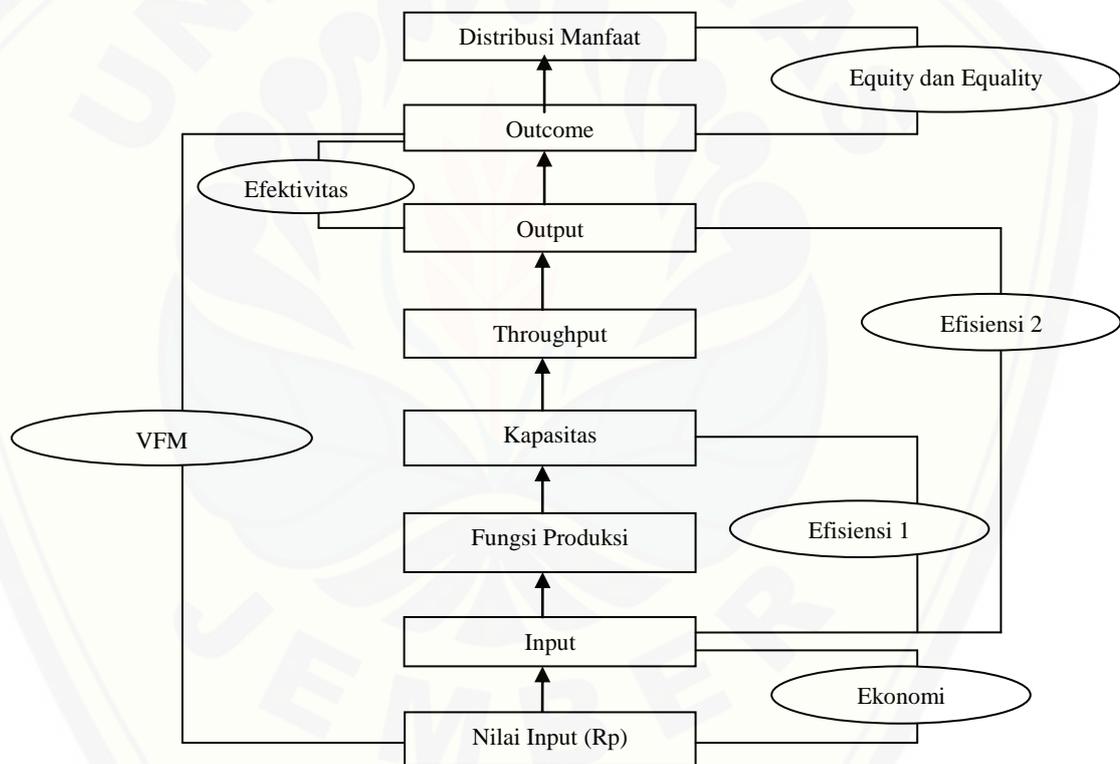
1. Ekonomi (hemat/tepat guna), merupakan pengukuran dengan mempertimbangkan antara pasar dan masukan (*input*) yang dipergunakan. Suatu kegiatan operasional dikatakan ekonomis apabila dapat menghilangkan atau mengurangi biaya yang tidak perlu agar tidak terjadi pemborosan.
2. Efektivitas (hasil guna), berhubungan dengan pencapaian tujuan atau target kebijakan. Efektivitas merupakan pengukuran dengan mempertimbangkan antara keluaran (*output*) yang didapat dan tujuan atau sasaran yang dicapai. Efektivitas tidak menyatakan seberapa besar biaya yang telah dikeluarkan tetapi hanya melihat apakah suatu program atau kegiatan telah mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Indikator efektivitas menggambarkan jangkauan akibat dan dampak (*outcome*) dari keluaran (*output*) program. Semakin besar *output* yang dihasilkan terhadap pencapaian tujuan atau sasaran yang ditetapkan maka semakin efektif proses kerja suatu organisasi.
3. Efisiensi (berdaya guna), berhubungan erat dengan konsep produktivitas. Efisiensi merupakan hal terpenting dari ketiga pokok bahasan *Value For Money*. Efisiensi mengukur rasio antara output yang dihasilkan dan input

yang digunakan (*cost of output*). Proses kegiatan operasional dapat dikatakan efisien apabila suatu produk atau hasil kerja tertentu dapat dicapai dengan penggunaan sumber daya dan dana yang serendah-rendahnya (*spending well*).

Dari uraian diatas, jelas bahwa ketiga pokok bahasan *Value For Money* sangat terkait satu sama lain. Ekonomi membahas mengenai masukan (*input*), efisiensi membahas mengenai masukan (*input*) dengan hasil (*output*), dan efektivitas membahas mengenai hasil (*output*) dan dampak (*outcome*).

Gambar 2.1

Elemen-elemen Pengukuran Kinerja VFM



Sumber: Mardiasmo (2002:135)

2.4.2. Langkah-langkah Pengukuran *Value For Money*

Menurut Mardiasmo (2002:133) langkah-langkah pengukuran *Value For Money* ada 4, yaitu:

a. Pengukuran Ekonomi

Pengukuran ekonomi hanya memperhatikan keluaran yang didapat, sedangkan pengukuran ekonomi hanya mempertimbangkan masukan yang dipergunakan. Pertanyaan yang sehubungan dengan pengukuran ekonomi adalah sebagai berikut:

- 1) Apakah biaya organisasi lebih besar dari yang telah dianggarkan oleh organisasi?
- 2) Apakah biaya organisasi lebih besar daripada biaya organisasi lain yang sejenis yang dapat diperbandingkan?
- 3) Apakah organisasi telah menggunakan sumberdaya finansialnya secara optimal?

b. Pengukuran Efisiensi

Efisiensi diukur menggunakan rasio antara *output* dengan *input*. Semakin besar output yang diperoleh maka semakin tinggi pula tingkat efisiensi suatu organisasi. Efisiensi diukur menggunakan rumus:

$$Efisiensi = \frac{Output}{Input}$$

Rasio Efisiensi tidak dinyatakan dalam bentuk absolute tetapi dalam bentuk relatif. Misalnya unit A lebih efisien dibanding unit B dan/atau unit A lebih efisien tahun ini dibanding tahun lalu. Efisiensi dalam *Value For Money* dibagi menjadi dua, yaitu efisiensi alokasi dan efisiensi teknis. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan efisiensi teknis (manajerial) yaitu efisiensi yang terkait dengan kemampuan mendayagunakan sumber daya input pada tingkat output tertentu.

c. Pengukuran Efektifitas

Efektifitas adalah ukuran berhasil tidaknya suatu organisasi mencapai tujuannya. Efektifitas tidak melihat seberapa besar biaya

yang dikeluarkan tetapi lebih memperhatikan kepada suatu program apakah telah mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan.

d. Pengukuran *Outcome*

Outcome adalah dampak suatu program atau kegiatan terhadap masyarakat. *Outcome* lebih tinggi nilainya daripada *output*, karena *outcome* mengukur kualitas output dan dampak yang dihasilkan menurut Smith, 1996 (dalam Mardiasmo, 2002:134). Pengukuran *outcome* memiliki dua peran yaitu peran retrospektif dan prospektif. Peran retrospektif terkait dengan penilaian kinerja masa lalu, sedangkan peran prospektif terkait dengan perencanaan kinerja dimasa yang akan datang.

2.4.3. Tujuan dan Manfaat Implementasi Konsep *Value For Money*

Menurut Mardiasmo (2002:7) tujuan pelaksanaan *Value For Money* pertama, tujuan ekonomi maksudnya adalah organisasi harus hemat cermat dalam pengadaan barang dan alokasi sumber daya. Kedua, tujuan efisiensi adalah berdaya guna dalam menggunakan sumber daya. Ketiga, tujuan efektivitas adalah berhasil guna dalam arti mencapai tujuan dan sasaran. Sedangkan manfaat dari implementasi *Value For Money* menurut Mardiasmo (*ibid*) adalah :

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
5. Meningkatkan kesadaran akan uang publik (*public cost awareness*) sebagai akar pelaksanaan akuntabilitas publik.

2.5 Efisiensi

Sebuah organisasi yang sedang menjalankan kegiatan atau aktifitas dalam mencapai tujuannya selalu berorientasi pemikiran dan pelaksanaan yang dikaitkan

dengan efisiensi (The Liang Gie dan Miftah Toha dalam Syamsi, 2004:2). Tujuannya adalah dapat mencapai tujuan dengan baik tanpa terjadi pemborosan. Lain halnya dengan organisasi sektor publik yang sering dinilai sebagai sarang inefisiensi, disebabkan oleh individu yang bebas menentukan berapa banyak barang/jasa yang mereka ingin konsumsi padahal kenyataannya pasar seringkali tidak sempurna. Oleh karena itu mekanisme harga memiliki peran penting dalam mengalokasikan sumber daya.

Dalam banyak hal pemerintah mungkin menjadi *supplier* namun tidak boleh memanfaatkan situasi ini untuk memaksimalkan keuntungan. Untuk barang-barang yang bersifat *public goods (eksternalitas positif)* pemerintah lebih baik menetapkan harga dibawah harga normalnya (*full price*) atau bahkan tanpa dipungut biaya. Masalah lain yang muncul ketika menetapkan harga dibawah harga normal adalah pendistribusian yang tidak seimbang dimana golongan kaya bisa menikmati pelayanan yang lebih baik dengan membayar lebih atau bahkan golongan kaya juga menikmati layanan dengan harga dibawah normal.

Untuk menciptakan keadilan dalam distribusi pelayanan publik pemerintah melakukan mekanisme pembebanan tarif pelayanan yang akan mendorong efisiensi ekonomi. Efisiensi ditujukan karena sumber daya yang mulai langka dan masyarakat yang harus mulai berpikir ekonomis dan tidak boros.

2.5.1 Pengertian Efisiensi

Efisiensi menurut Wirapati (dalam The Liang Gie, 1976:26) adalah usaha mencapai prestasi yang sebesar-besarnya dengan menggunakan kemungkinan-kemungkinan yang tersedia (material, mesin, dan manusia) dalam tempo yang sependek-pendeknya, di dalam keadaan yang nyata (sepanjang keadaan itu bisa berubah) tanpa mengganggu keseimbangan antara faktor-faktor tujuan, alat, tenaga, dan waktu (Wirapati dalam The Liang Gie, 1976:26). Sedangkan menurut The Liang Gie dan Miftah Toha (dalam Syamsi, 2004:4) efisiensi adalah perbandingan terbaik antara suatu hasil dengan usahanya, perbandingannya dilihat dari dua segi berikut ini:

- a. Hasil, suatu kegiatan dapat dikatakan efisien apabila suatu usaha memberikan hasil yang maksimum. Maksimum dari segi mutu atau jumlah satuan hasil.
- b. Usaha, suatu kegiatan dapat dikatakan efisien jika suatu hasil tertentu tercapai dengan usaha yang minimum, mencakup lima unsur: pikiran, tenaga, jasmani, waktu, ruang dan benda (termasuk uang)

Pendapat lain yakni menurut Malayu S.P Hasibuan (1994:07) Efisiensi merupakan perbandingan terbaik antara input (masukan) dan output (hasil), antara keuntungan dengan biaya (antara hasil pelaksanaan dengan sumber yang digunakan), seperti halnya juga hasil optimal yang dicapai dengan menggunakan sumber daya yang terbatas.

Dari ketiga pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa efisiensi merupakan efisiensi optimal yang diukur melalui penghitungan terbaik dengan rasio *output* yang lebih tinggi dari *inputnya*.

2.5.2 Indikator Efisiensi

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, pengukuran efisiensi menggunakan perbandingan antara output yang dihasilkan dengan input yang digunakan (*cost of output*). Sebuah organisasi yang menjalankan proses kegiatan operasional dapat dikatakan efisien apabila suatu produk atau hasil kerja tertentu dapat dicapai dengan penggunaan sumber daya dan dana yang serendah-rendahnya (*spending well*).

Menurut Mardiasmo (2002:5) indikator efisiensi ada 2 yaitu:

- a. *Input*, merupakan sumberdaya yang digunakan untuk pelaksanaan suatu kebijakan, program dan aktivitas. *Input* dapat dinyatakan secara kuantitatif dan juga dapat dinyatakan dengan nilai uang.
- b. *Output*, merupakan hasil yang dicapai dari suatu program, aktifitas, dan kebijakan. *Output* yang sering dibicarakan umumnya adalah output yang diinginkan, misalnya target, tujuan dan/atau sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya. *Output* dapat diukur baik dalam jumlah mata uang ataupun satuan fisik.

Indikator efisiensi tersebut menggambarkan hubungan antara masukan sumber daya oleh suatu unit organisasi (misalnya: staf, upah, biaya administratif) dan keluaran yang dihasilkan. Indikator tersebut memberikan informasi tentang konversi masukan menjadi keluaran (yaitu: efisiensi dari proses internal).

2.5.3 Masalah dan Perbaikan Efisiensi

Setiap perusahaan bertujuan untuk mencari laba, maka efisiensi merupakan suatu hal yang penting yang harus dilakukan oleh setiap perusahaan. Laba yang maksimal bisa diperoleh atau dicapai melalui penggunaan sumber daya yang efisien. Namun permasalahan teknis yang sering dihadapi pada saat pengukuran efisiensi dalam *Value For Money* adalah bagaimana membandingkan *input* dan *output* untuk menghasilkan ukuran efisiensi yang memuaskan. Rasio efisiensi yang tidak dinyatakan dalam bentuk absolute, tetapi di dalam bentuk relative sehingga untuk menilai rasio efisiensi yang memuaskan, peneliti hanya mendeskripsikan sebagaimana contohnya yaitu bahwa unit layanan A lebih efisien dibanding unit layanan B dan/atau mendeskripsikan bahwa unit layanan A lebih efisien dibanding tahun lalu, dan seterusnya.

Menurut Mardiasmo (2002:134) karena efisiensi diukur dengan membandingkan antara keluaran dan masukan, maka perbaikan efisiensi dapat dilakukan dengan cara 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*.

2.6 Ketenagalistrikan

Kebutuhan akan energi listrik yang semakin meningkat menuntut PT. PLN (Persero) untuk selalu berinovasi mengembangkan pelayanan dalam sistem layanan listrik. Sebagai satu-satunya instansi pemerintah yang bergerak dalam bidang kelistrikan PT. PLN (Persero) bertanggung jawab mengatur segala sumber

daya yang berkaitan dengan tenaga kelistrikan. PT. PLN menggunakan pedoman pada UU No. 30 tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan dalam hal Penyediaan dan Penjualan Tenaga Listrik.

Menurut UU No. tahun 2009 pasal 1 ayat 3 usaha penyediaan tenaga listrik adalah pengadaan tenaga listrik meliputi pembangkitan, transmisi, distribusi, dan penjualan tenaga listrik kepada konsumen. Dalam UU No. 30 tahun 2009 pasal 2 ayat 1 Pembangunan ketenagalistrikan menganut asas :

- a. Manfaat
- b. Efisiensi berkeadilan
- c. Berkelanjutan
- d. Optimalisasi ekonomi dalam pemanfaatan sumber daya energi
- e. Mengandalkan pada kemampuan sendiri
- f. Kaidah usaha yang sehat
- g. Keamanan dan keselamatan
- h. Kelestarian fungsi lingkungan, dan
- i. Otonomi daerah.

Tujuan pembangunan ketenagalistrikan adalah untuk menjamin ketersediaan tenaga listrik dalam jumlah yang cukup, kualitas yang baik, dan harga yang wajar dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara adil dan merata serta mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan. Menurut UU No. 30 Tahun 2009 pasal 10 ayat 1 usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum meliputi jenis usaha:

- a. Pembangkitan tenaga listrik
- b. Transmisi tenaga listrik
- c. Distribusi tenaga listrik
- d. Penjualan tenaga listrik

Untuk BUMN yang berada pada satu wilayah usaha seperti PT. PLN APJ Jember berlaku usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum namun hanya meliputi distribusi tenaga listrik dan/atau penjualan tenaga listrik. Dalam memenuhi kebutuhan listrik dan penyediaan tenaga listrik badan usaha swasta, koperasi, dan swadaya masyarakat dapat berpartisipasi dalam usaha penyediaan

tenaga listrik. Usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum dilakukan secara terintegrasi dan dilakukan oleh satu badan usaha dalam satu wilayah usaha, dalam hal ini BUMN yang dimaksud adalah PT. PLN APJ Jember.

Kebutuhan akan energi listrik yang semakin meningkat menuntut PT. PLN (Persero) untuk selalu berinovasi mengembangkan pelayanan dalam sistem layanan listrik. Sebagai satu-satunya instansi pemerintah yang bergerak dalam bidang kelistrikan PT. PLN (Persero) bertanggung jawab mengatur segala sumber daya yang berkaitan dengan tenaga kelistrikan.

Dalam usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum PT. PLN APJ Jember memiliki tiga produk produk pelayanan listrik pada pelanggan yaitu Pasang Baru (PB), Perubahan Daya dan Pesta (JBST). Dalam produk layanan pasang baru terdapat dua jenis pasang baru yaitu listrik pasca bayar dan listrik Prabayar. Listrik Pascabayar adalah layanan dengan menggunakan sistem analog dengan pembayaran diakhir setelah penggunaannya. Sedangkan *Stroom Steer* LPB atau yang lebih dikenal dengan listrik Prabayar adalah layanan terpadu dari PLN dengan berbagai kelebihan dalam mengatur penggunaan energi listrik melalui meter elektronik prabayar.

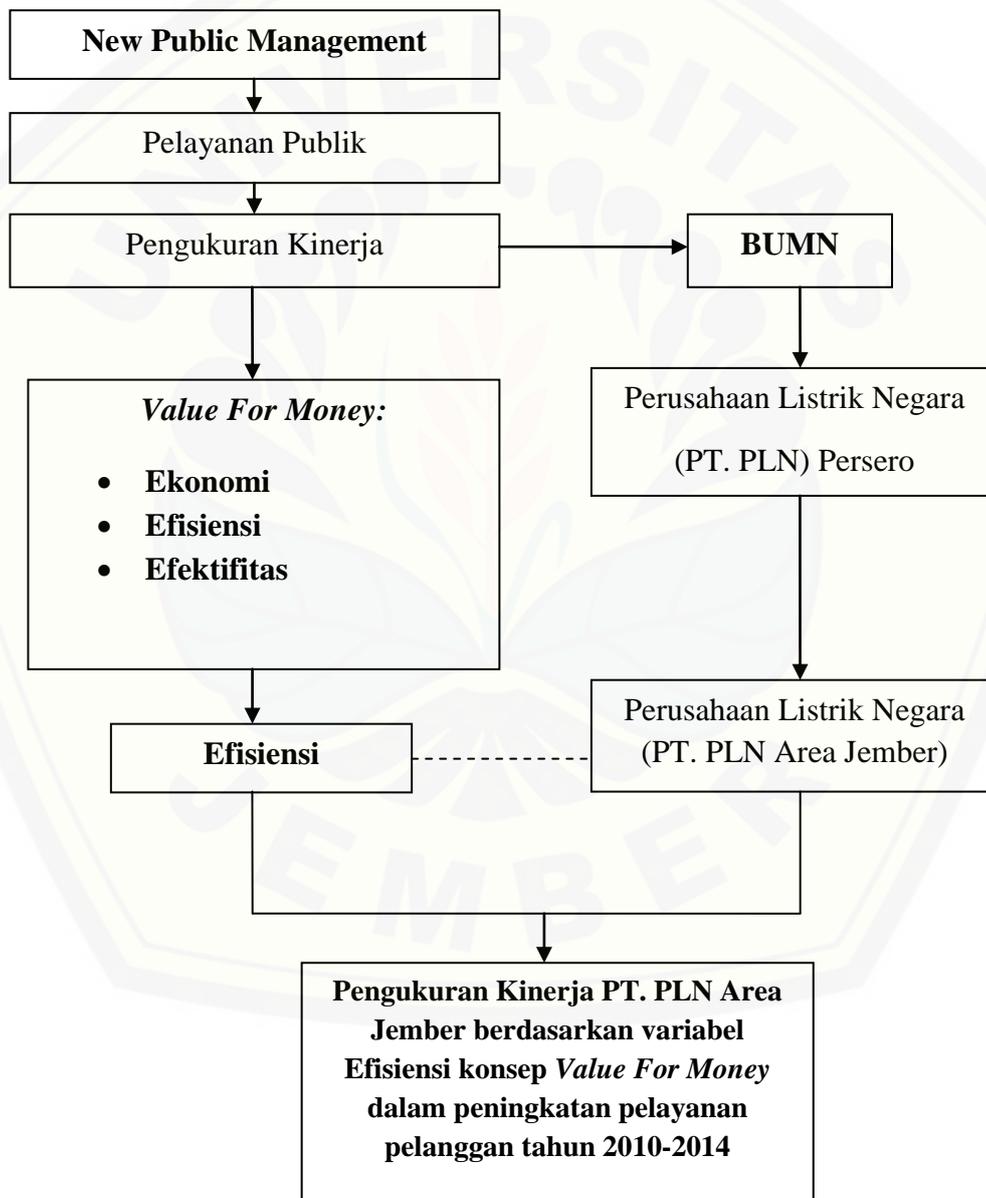
Inovasi baru berupa *Stroom Steer* LPB atau yang lebih dikenal dengan listrik Prabayar memiliki berbagai kelebihan bagi pelanggan dalam mengatur penggunaan energi listrik melalui meter elektronik prabayar, melalui listrik Pra Bayar pelanggan dapat lebih leluasa dalam mengendalikan pemakaian listrik sesuai dengan kebutuhan dan keinginan, dan penggunaannya pun menjadi terkendali.

Sistem pelayanan prabayar memiliki kelebihan bila dibandingkan dengan penggunaan layanan pasca bayar selama ini, dimana pelanggan tidak mengetahui berapa besar energi listrik yang telah dikonsumsi kecuali pada saat melakukan pembayaran. Pada sistem pelayanan ini pelanggan dapat mengetahui berapa besarnya KWh yang dimiliki pada saat melakukan pembelian, sehingga dapat mengendalikan pemakaiannya sendiri. Disisi lain kesalahan akibat salah pencatatan maupun kesalahan editing yang dilakukan petugas yang sering menjadi keluhan pelanggan dapat dihindari. Disamping itu *privacy* pelanggan lebih

terjaga, karena petugas tidak perlu mendatangi pelanggan setiap bulan. Hasil dari penjualan tenaga listrik, baik listrik pasca bayar dan prabayar memberikan sumbangan besar bagi pendapatan PT. PLN APJ Jember setiap tahunnya jika dilihat dari total pendapatan yang diterima.

2.7 Kerangka Berpikir

Gambar 2.2 Kerangka Berpikir Proses Efisiensi Listrik Prabayar



Sumber: penulis (2015)

BAB 3. METODE PENELITIAN

Metode penelitian adalah cara yang digunakan untuk melakukan penelitian sehingga dapat menjawab rumusan masalah dan tujuan penelitian. Metode penelitian merupakan syarat dalam penelitian untuk menemukan kebenaran dari sebuah ilmu pengetahuan. Menurut buku Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Universitas Jember (2011:22) metode penelitian merupakan aspek epistemologis yang penting dan harus dikemukakan dalam bab tersendiri secara rinci dan jelas. Pada metode penelitian dapat diuraikan tentang tempat dan waktu penelitian, populasi, sampel, dan informan, definisi operasional, hipotesis dan uraian-uraian lain yang diperlukan.

Sedangkan menurut Usman dan Akbar (2001:42), mendefinisikan mengenai metode penelitian, “metode ialah suatu prosedur atau cara untuk mengetahui sesuatu, yang mempunyai langkah-langkah sistematis”. Definisi tersebut memberikan penjelasan mengenai pengkajian pada sebuah penelitian dengan menggunakan peraturan-peraturan pada penelitian tersebut. Secara epistemologi, Usman dan Akbar (*ibid*) berpendapat bahwa secara filsafat, metodologi penelitian yaitu menyangkut bagaimana dalam mengadakan suatu penelitian.

Penggunaan metode penelitian merupakan sebuah asumsi dan nilai yang menjadi pedoman bagi peneliti untuk menentukan arah penelitian dalam mengumpulkan data dan menginterpretasikannya untuk menjadi sebuah pembahasan. Berikut teknik-teknik yang digunakan oleh peneliti dalam melaksanakan penelitiannya.

Tahap-tahap dalam metode penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Desain Penelitian
2. Definisi Operasional Variabel
3. Lokasi dan Waktu Penelitian
4. Jenis dan Sumber Data
5. Teknik Pengumpulan Data
6. Teknik Analisis Data

3.1 Desain Penelitian

Penelitian ini termasuk ke dalam penelitian deskriptif kuantitatif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang dilakukan untuk mengetahui nilai variabel mandiri, baik satu variabel atau lebih (independen) tanpa membuat perbandingan, atau menghubungkan dengan variabel yang lain (Sugiyono, 2003:11). Sedangkan penelitian kuantitatif adalah penelitian dengan memperoleh data yang berbentuk angka atau data kualitatif yang diangkakan (Sugiyono,2003:14).

Peneliti menggunakan satu variabel yaitu variabel efisiensi yang diukur menggunakan rasio antara realisasi biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dari data beban usaha jual beli tenaga listrik dan realisasi penerimaan pendapatan dari data pendapatan usaha jual beli tenaga listrik yang terdapat pada laporan keuangan PT. PLN Area Jember. Sedangkan untuk memperoleh deskripsi mengenai tingkat efisiensi PT. PLN APJ Jember berdasarkan konsep *Value For Money* dalam peningkatan pelayanan pelanggan tahun 2010-2014 melalui data jumlah pelanggan dan rasio elektrifikasi PT. PLN Area Jember.

3.2 Definisi Operasional Variabel

Penelitian ini berdasarkan pada teori-teori yang sudah ada, akan tetapi sifatnya masih abstrak, untuk itu diperlukan definisi operasional variabel. Singarimbun dan Efendi (1989:46) menyatakan definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana caranya mengukur suatu variabel. Dengan kata lain, definisi operasional adalah semacam petunjuk pelaksanaan bagaimana caranya mengukur suatu variabel. Operasional variabel berisi indikator-indikator dari suatu variabel, yang memungkinkan peneliti untuk mengumpulkan data dari variabel tersebut.

Menurut Ulum MD (2009:32) efisiensi adalah rasio yang menggambarkan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima. Variabel dalam penelitian ini adalah efisiensi, diukur menggunakan rasio antara biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima. Untuk memperoleh data

biaya yang dikeluarkan diperoleh dari data pembelian tenaga listrik dan untuk memperoleh data pendapatan yang diterima diperoleh dari data penjualan tenaga listrik PT. PLN Area Jember.

3.3 Lokasi dan Waktu Penelitian

Menurut buku Pedoman Karya Tulis Ilmiah (2010:23), tempat dan waktu penelitian mencakup lokasi sasaran dan kurun waktu penelitian tersebut dilakukan. Pada penelitian ini peneliti menentukan lokasi penelitian di kantor PT. PLN Area Jember yang beralamat di Jalan Gajah Mada Nomor 198, Kabupaten Jember.

3.4 Jenis dan Sumber Data

Dalam penelitian ini digunakan satu sumber yaitu data sekunder. Data sekunder merupakan data yang berasal dari survey lapangan dan diperoleh dengan mempelajari bahan-bahan kepustakaan yang berupa buku-buku, literatur-literatur, dokumen-dokumen, laporan-laporan maupun arsip-arsip resmi yang dapat mendukung kelengkapan data. (Arikunto,2010:22)

Menurut Sugiyono (2006:13) jenis data serta analisis nya dalam penelitian dapat dibedakan dan dikelompokkan menjadi tiga jenis penelitian, yaitu data kualitatif, kuantitatif dan gabungan keduanya. Data kuantitatif merupakan data yang diwujudkan dalam bentuk bilangan. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan data kuantitatif, penelitian data yang berupa data kuantitatif adalah data finansial, data finansial yaitu laporan keuangan tahunan berupa laporan penjualan dan pembelian listrik, dan subsidi pemerintah.

3.5 Teknik Pengumpulan Data

Menurut buku Pedoman Karya Tulis Ilmiah Universitas Jember (2011:24) teknik dan alat perolehan data adalah uraian mengenai cara dan instrumen dalam mendapatkan data. Perolehan data dilakukan melalui teknik wawancara, observasi, tes, atau pengukuran. Data atau informasi dapat diambil langsung dari sumbernya oleh peneliti untuk memperoleh data. Data atau informasi dapat

diambil langsung dari sumbernya oleh peneliti atau diambil dari dokumen-dokumen yang telah dikumpulkan dan disusun oleh pihak lain. Dalam penelitian ini, teknik yang digunakan adalah teknik dokumentasi.

Dokumen menurut Sugiyono (2009:240) merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dalam dokumentasi atau studi pustaka, peneliti berusaha untuk mencari, mempelajari, dan menelaah berbagai literatur seperti buku, jurnal, undang-undang, surat kabar dan lain-lain. Dalam upaya untuk mendapatkan pengetahuan yang di dapatkan dari pustaka yang sesuai dengan topik penelitian, yang digunakan untuk mendukung kelengkapan suatu data dan studi pustaka dilakukan untuk bahan kajian dalam analisis data setelah data diperoleh. Studi pustaka dilakukan untuk mengoptimalkan kerangka teori, konsep dan bahan teoritis lain serta memberikan arah tentang penelitian yang sedang dilakukan. Data yang didapat dari metode ini adalah data keuangan PT. PLN Area Jember tahun 2010 hingga 2014.

3.6 Teknik Analisis Data

Menurut Zuriyah (2009:198) analisis data merupakan kegiatan yang sangat penting untuk dalam penelitian yang memerlukan ketelitian dan kekritisan peneliti. Menurut buku Pedoman Karya Ilmiah Universitas Jember (2011:24) teknik penyajian dan analisis data berisi uraian tentang cara mengkaji dan mengolah data mentah sehingga mampu menjadi sebuah informasi yang jelas terkait cara analisisnya.

3.7.1 Metode Analisis Deskriptif Efisiensi dalam *Value For Money*

Value for money merupakan inti pengukuran kinerja pada organisasi pemerintah. *Value For Money* adalah konsep pengeloaan organisasi sektor publik yang mendasarkan pada tiga elemen utama yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektivitas (Mardiasmo, 2002:4). Mardiasmo (2002:133) menyebutkan efisiensi merupakan hal penting dari ketiga pokok bahasan *Value For Money*. Efisiensi adalah pencapaian output yang maksimum dengan input tertentu atau penggunaan input terendah untuk mencapai output tertentu (Mardiasmo, 2002:4).

Penelitian ini akan mengukur tingkat efisiensi PT. PLN Area Jember menggunakan formula milik Ulum MD dengan membandingkan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima. Kinerja PT. PLN Area Jember dapat dikategorikan efisien apabila rasio yang dicapai di bawah 100%. Semakin kecil rasio efisiensi maka kinerja pemerintah daerah semakin baik. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan formula milik Ulum MD sebagai berikut.

$$\text{Rasio Efisiensi} = \frac{\text{Biaya yang dikeluarkan untuk memungut PAD}}{\text{Realisasi Penerimaan Daerah}}$$

Formula di atas telah dimodifikasi, disesuaikan dengan data yang ada dan pemilihan formula ini karena mudah diaplikasikan dalam penelitian ini. Berikut adalah formula untuk mengukur tingkat efisiensi PT. PLN Area Jember.

$$\text{Tingkat Efisiensi} = \frac{\text{Beban Usaha Tenaga Listrik}}{\text{Realisasi Penerimaan Pendapatan}} \times 100\%$$

Sesuai dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 690.900.327 Tahun 1996 tentang Pedoman Penilaian dan Kinerja Keuangan, kriteria efisiensi ditentukan sebagai berikut untuk menunjukkan bahwa semakin kecil rasio efisiensi maka kinerja PT. PLN Area Jember semakin baik.

Tabel 3.1 Kriteria Efisiensi Kinerja Keuangan

Presentase Kinerja Keuangan	Kriteria
100% - keatas	Tidak Efisien
90% - 100%	Kurang Efisien
80% - 90%	Cukup Efisien
60% - 80%	Efisien
Kurang dari 60%	Sangat Efisien

Sumber: Kepmendagri No. 600.900-327 Tahun 1996

BAB 5. PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan penelitian yang dilakukan pada PT PLN (Persero) Area Jember, penulis dapat menarik beberapa kesimpulan dari hasil pengukuran efisiensi berdasarkan Konsep *Value For Money* dalam peningkatan pelayanan pelanggan dari tahun 2010 hingga 2014 pada kegiatan operasional penjualan tenaga listrik. Hasil penelitian terangkum dalam bentuk kesimpulan sebagai berikut.

- a. Hasil pengukuran efisiensi PT. PLN Area Jember tahun 2010 hingga 2014 didominasi kriteria “efisien” pada tahun 2012 dan 2014, kriteria “sangat efisien” pada tahun 2011, kriteria “cukup efisien” pada tahun 2013, dan “tidak efisien” pada tahun 2010, sedangkan dalam peningkatan pelayanan pelanggan diperoleh hasil pencapaian pelanggan yang dianggap sangat efisien ketika perusahaan mampu mencapai pelanggan sebesar 100,54%, dianggap efisien ketika mencapai pelanggan sebesar 104,20% dan 97,32%, dianggap cukup efisien ketika mencapai 99,68%, dan dianggap tidak efisien ketika mencapai 103,28% hal tersebut karena pada tahun 2010 kondisi penerimaan pendapatan PT. PLN Area Jember lebih kecil dibanding beban usahanya.
- b. Hasil pengukuran tingkat efisiensi tertinggi hingga terendah dimulai tahun 2010 dengan persentase 162,4% dan dengan persentase pencapaian pelanggan sebesar 103,28% hal ini menunjukkan upaya PT. PLN Area Jember yang belum mampu mencapai tingkat efisiensi yang maksimal karena jumlah subsidiya tidak terperinci ke area, namun sudah lebih baik dalam meningkatkan pelayanan pelanggan demi terselenggaranya pelayanan publik yang lebih baik khususnya untuk daerah yang belum teraliri listrik sebesar 56,6%. Tahun 2013 dengan persentase 99,05% dan dengan persentase pencapaian pelanggan sebesar 99,68% hal ini

menunjukkan upaya PT. PLN Area Jember yang kurang maksimal dalam mencapai target penambahan jumlah pelanggan dan dalam meningkatkan tingkat efisiensi perusahaan, hal ini akan mengganggu kinerja perusahaan dalam mencapai pelayanan yang lebih baik khususnya untuk daerah yang belum teraliri listrik sebesar 23,1%. Tahun 2014 dengan persentase 79,11% dan dengan pencapaian pelanggan sebesar 97,32% hal ini menunjukkan upaya PT. PLN Area Jember yang lebih baik dalam meningkatkan efisiensi perusahaan dan dalam meningkatkan pelayanan listrik khususnya untuk daerah yang belum teraliri listrik sebesar 16,7%. Tahun 2012 dengan persentase sebesar 63,88% dan dengan pencapaian pelanggan sebesar 104,20% menunjukkan upaya PT. PLN Area Jember yang lebih baik lagi baik dalam meningkatkan pelayanan pelanggan maupun dalam meningkatkan efisiensi perusahaan, sehingga mampu memenuhi kebutuhan pelayanan listrik khususnya untuk daerah yang belum teraliri listrik sebesar 34,5%. Selanjutnya tahun 2011 dengan persentase 52,28% dan dengan pencapaian pelanggan sebesar 100,54% hal ini menunjukkan upaya PT. PLN Area Jember yang lebih baik dalam meningkatkan tingkat efisiensi dan meningkatkan pelayanan pelanggan dalam memenuhi kebutuhan pelayanan listrik khususnya untuk daerah yang belum teraliri listrik sebesar 47,4%..

5.2 Saran

Beberapa saran yang dapat penulis sampaikan berdasarkan hasil dari penelitian yang telah dilakukan sebagai berikut.

- a. PT. PLN Area Jember diharapkan dapat meningkatkan pendapatan usaha secara signifikan melalui penjualan tenaga listrik dan promosi penyambungan pelanggan baru dengan jumlah yang besar pada area Jember yang belum teraliri listrik, dan mengoptimalkan input atau beban usaha dalam penjualan listrik setiap bulannya serta menekan angka penunggakan pembayaran rekening pasca bayar oleh pelanggan. Dari

besarnya output atau pendapatan penjualan tenaga listrik secara otomatis akan berpengaruh pada laba usaha yang tinggi, dan berpengaruh juga pada kemampuan perusahaan dalam memberikan pelayanan yang prima dan maksimal kepada seluruh masyarakat.

- b. PT. PLN Area Jember diharapkan lebih meningkatkan karya inovasi terbaru seperti halnya '*one stop electric service*' dengan menggunakan mobil PLN keliling yang melayani pembayaran rekening listrik pascabayar, token Prabayar, pelayanan gangguan, sosialisasi, promosi dan pemasangan pelanggan baru. Sehingga pelayanan secara aksesibilitas lebih dekat dan menyeluruh kepada pelanggan.

DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto. 2010. *Prosedur Penelitian*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Bastian, I. 2005. *Akuntansi Sektor Publik: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Erlangga.
- Mahmudi, 2005. *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, Edisi I. Yogyakarta: UPP AMP YKPN.
- Mardiasmo. 2000. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Andi.
- _____ 2002. *Akuntansi Sektor Publik. Edisi II*. Yogyakarta: Andi.
- Moehariono. 2012. *Perencanaan, Aplikasi dan Pengembangan Indikator Kinerja Utama (IKU) Bisnis dan Publik*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Murniati, Aning. 2015. *Pengukuran Kinerja Perusahaan Listrik Negara (PT.PLN) Area Pelayanan dan Jaringan Jember Melalui Teknik Balanced Scorecard*. Jember: Universitas Jember.
- PT. PLN (persero) Distribusi Jawa Timur. 2007. *Electric Catalogue for Business Guidance*. Surabaya: PT. PLN (persero) Distribusi Jawa Timur.
- PT. PLN Area Jember. 2012. *Journey of PLN Area Jember: Program Unggulan Berbasis OPI*, ed: I. Jember: PT. PLN Area Jember.
- PT. PLN (persero) Distribusi Jawa Timur. 2013. *Pelayanan Menuju World Class Services 2015*, ed: II. Surabaya: PT. PLN (persero) Distribusi Jawa Timur.
- Sugiyono. 2003. *Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif R&D*. Bandung: Alfabeta
- _____ 2006. *Statistika untuk Penelitian cet. 7*. Bandung: Alfabeta.
- Singarimbun, M. dan Effendi, S. *Metode Penelitian Survey*. Jakarta: Pustaka.
- Syafri, Himawan. 2012. *Studi Tentang Administrasi Publik*. Jakarta: Erlangga.
- Syamsi, Ibnu. 2004. *Efisiensi, System, dan Prosedur Kerja*. Jakarta: Bumi Aksara
- The Liang Gie dan Miftah Toha. 1976. *Efisiensi Kerja Bagi Pembangunan Negara*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Ulum MD, Ihyaul. 2009. *Audit Sektor Publik*. Jakarta: Bumi Aksara.

UNEJ. 2010. *Penulisan Karya Ilmiah. Edisi III*. Jember: Jember University. Usman, H dan Akbar, P.S. 2001. *Metode Penelitian Sosial*. Jakarta: PT Bumi Aksara.

Usman, Husaini dan Akbar, Purnomo Setyadi. 2009. *Metodologi Penelitian Sosial*. Jakarta: Bumi Aksara.

Zuriah, Nurul. (2009). *Metode Penelitian Sosial dan Pendidikan*. Jakarta: Bumi Aksara.

Internet

Agung, Muhammad. 2014. *Utang Ratusan Triliun, Pln Terancam Kolaps, Listrik Swasta Jadi Alternatif*. m.gresnews.com [on line] [26 Oktober 2015]

Amir, Hidayat. 2013. *Mencari Keseimbangan Baru Formulasi Subsidi Listrik*. <http://kangamir.blogspot.co.id>. [on line] [26 Desember 2015]

Bisniskeuangan.kompas.com diakses pada 28 Agustus 2015 10:00

Beritajatim.com diakses pada 1 September 2015 09:30

Farazmand, Ali. 2006. *Handbook of Globalization, Governance, and Public Administration*. http://www.academia.edu/4183261/New_Public_Management_Theory_Ideology_and_Practice [on line] [31 Agustus 2015].

Kurniawan, Teguh. 2007. *Pergeseran Paradigma Administrasi Publik: dari Pelaku Model Klasik dan NPM ke Good Governance*. Jurnal Ilmu Administrasi Negara, vol. 7. http://www.academia.edu/3019022/pergeseran_paradigma_administrasi_publik_management_theory_ideologi_and_practice [on line] [31 Agustus 2015]

Majalah-gempur.com, diakses pada 30 Agustus 2015

m.tempo.co.id diakses pada 29 Agustus 2015

Rahayu. 2016. *Pengertian Subsidi Listrik*. <http://seputarpengertian.blogspot.co.id> [on line] [31 Mei 2016]

Silahudin. 2010. *Standartd Pelayanan Publik*. <http://Silahudin66.blogspot.co.id/2010/05/standart-pelayanan-publik.html> [on line] [29 September 2016]

www.bumn.go.id di akses pada 26 Agustus 2015

www.pln.co.id

Jurnal:

Ardini, Lilis. 2008. "Evaluasi Tata Cara Penilaian untuk PTPN XII (Persero) Berdasarkan KEP-100/MBU/2002". Dalam Jurnal *Ekuitas*, Vol. 12, No. 2, Edisi Juni, Hal. 202-226. Khikmah, Alayyal. Pengukuran Kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan Berdasarkan Konsep *Value For Money*. E-Jurnal: Universitas Negeri Surabaya.

Kadoatje, Johanna Maria. 2002. Kebijakan Subsidi dalam Tarif Listrik: Apa , Mengapa, Bagaimana. *Makalah Bahan Seminar Pengembangan Kebijakan Pembangunan Ketenagalistrikan Sosial*.

Purnomo, Agus, Adi Putra dan Ni Gusti Putu Wirawati. 2015. Penilaian Kinerja Berbasis Value For Money atas Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Tabanan. *E-Journal Akuntansi Universitas Udayana*.

Purnamasari, I Desak Made Ita, I Wayan Suwendra dan Wayan Cipta. 2014. Analisis Kinerja Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Berdasarkan Value For Money Audit atas Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) tahun 2007-2011. *E-Journal Bisma Universitas Ganesha*.

Sumber Perundang-undangan:

Kepmendagri No. 600.900.327 tahun 1996 tentang *Pedoman Penilaian dan Kinerja Keuangan*.

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Nomor 19 tahun 2003 tentang *Badan Usaha Milik Negara*.

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Nomor 25 tahun 2009 tentang *Pelayanan Publik*.

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Nomor 30 tahun 2009 tentang *Ketenagalistrikan*.