

ANALISIS KESIAPAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGIMPLEMENTASIAN SISTEM PENGUKURAN KINERJA PEMERINTAH

(Bersasarkan PP RI No. 8 Tahun 2006 Studi Kasus di Pemda
Kabupaten dan Kota Bogor Jawa Barat)
Oleh : Asikum Wirataatmadja

Abstract:

Performance measurement is an important tool that can be used in conducting the evaluation in the public sector, Local Government and City Bogor Bogor Regency far only measure of performance in accordance with the applicable rules and regulations. Performance measurement is performed is more oriented to financial performance. Measurements with "A MAP Approach" can be concluded that the overall readiness of the local government and Bogor Bogor City in implementing performance measurement in the position of "good performer with a solid base" or are the position-3 of the four dassification in "A MAP Approach" or level below the highest position. But keep in mind, the aspect that determines to move from adaptation to the implementation of performance measurement on performance categories (performance) in particular sub-category of reporting and evaluation (reporting and evaluation) to obtain the results of the smallest. Referring to the concept of accountability, accountability starts from the fulfillment of reporting and evaluation criteria, performance measurement in local government city of Bogor and Bogor Regency interpreted in the process of adaptation and will move on implementation, not yet at the stage of implementation.

Keywords: *performance measurement system*

Abstrak:

Pengukuran kinerja merupakan alat penting yang dapat digunakan dalam melakukan evaluasi dalam sektor publik Pemerintah Daerah Kabupaten Bogor dan Kota Bogor selama ini hanya melakukan pengukuran kinerja sesuai dengan aturan perundangan yang berlaku. Pengukuran kinerja yang dilakukan lebih berorientasi pada kinerja keuangan. Pengukuran dengan "A MAP Approach" dapat disimpulkan bahwa secara keseluruhan kesiapan PEMDA Kota Bogor dan Kabupaten Bogor dalam mengimplementasikan pengukuran kinerja berada pada posisi "good performer with a solid base" atau berada posisi ke-3 dari empat tingkatan dalam "A MAP Approach" atau setingkat dibawah posisi tertinggi. Namun perlu diperhatikan, pada aspek yang menentukan untuk bergerak dari adaptasi ke implementasi pengukuran kinerja yaitu pada kategori *performance* (kinerja) khususnya sub kategori *reporting* dan *evaluation* (pelaporan dan evaluasi) memperoleh hasil yang terkecil. Merujuk pada konsep akuntabilitas, akuntabilitas dimulai dari terpenuhinya kriteria pelaporan dan evaluasi, pengukuran kinerja di PEMDA Kota Bogor dan Kabupaten Bogor diinterpretasikan dalam proses adaptasi dan baru akan bergerak pada implementasi, belum pada tahap pengimplementasian.

Kata kunci: Sistem pengukuran kinerja

A. LATAR BELAKANG

Pengukuran kinerja merupakan alat penting yang dapat digunakan dalam melakukan evaluasi dalam sektor publik. Bergulirnya pembaharuan pemerintah (*reinventing government*) tahun 1980 hingga 1990-an, menempatkan pengukuran kinerja pemerintah menjadi suatu yang dapat diterima oleh umum (David, 2000). Pentingnya pengukuran kinerja oleh Rivernbark dan Roneigk (2006) dinyatakan bahwa :

Performance measurement is making progress toward becoming a professional norm in local government. One study found that 38 percent of municipalities with populations of 25.000 and more reported the adoption of performance measurement system, while another found that 37 percent of municipalities with populations between 2.500 and 24.999 used performance measurement used performance system to some degree.

Pada sektor swasta kinerja cenderung diukur dengan menggunakan profitabilitas sebagai indikator utama, namun di sektor publik indikator-indikator dari profitabilitas jarang tersedia sehingga pengukuran output layanan jasa menjadi tugas yang sulit. Regina (1999) menyebutkan bahwa terdapat 4 (empat) permasalahan yang timbul dalam menjalankan organisasi pemerintahan, yaitu berkenaan dengan :

- a) Ketidakefektifan dalam menjalankan organisasi,
- b) Ketidakefektifan yang timbul karena tingkat rasio antara dana yang diperoleh dan dikumpulkan dari masyarakat dengan pengembaliannya kepada masyarakat dalam bentuk fasilitas umum masih sangat rendah.
- c) Pihak-pihak yang melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan ne-

gara masih mementingkan kelompok-kelompok tertentu sehingga tidak objektif dan independen, dan

- d) Penggunaan dana milik negara oleh instansi pemerintah untuk aktivitas yang memiliki risiko sangat tinggi dan tidak sesuai dengan anggaran yang diajukan.

Sebagai pelaksanaan amanat rakyat hasil reformasi tahun 1998, pemerintah pusat akhirnya rela untuk berbagi kewenangan dengan pemerintah daerah. Pembagian wewenang tersebut pada awalnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang populer dengan istilah Undang-Undang Otonomi Daerah dan kemudian direvisi dan diperbaiki melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004. Pada bagian lain yang lebih menentukan, dalam kerangka pembangunan ekonomi daerah pada tahapan awal telah disahkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara pemerintah pusat dengan daerah. Undang-undang yang terakhir ini sebagai hasil kompromi tuntutan daerah yang sebelumnya hanya mendapatkan bagian yang sangat kecil dari pemanfaatan sumber daya alam yang ada di daerah, belakang undang-undang ini-pun telah direvisi dan diperbaiki dengan Undang-Undang 32 Tahun 2004. Upaya ini merupakan usaha untuk menterjemahkan pencapaian *good corporate government* (GCG). Hal ini dibarengi pula dengan adanya penyusunan sistem pengukuran kinerja berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tatacara Pertanggungjawaban Kepala Daerah, yang mensyaratkan daerah untuk menyusun Perencanaan Strategis yang biasa disingkat “Renstra”

Namun rangkaian peraturan yang diterbitkan pemerintah dan upaya pelaksanaannya belum dapat mengatasi permasalahan pengelolaan organisasi pemerintahan daerah. Ketidakefektifan dan keefisienan masih menyertai setiap aktivitas aparatur pemerintah daerah, sehingga kinerja pemerintah yang dinilai baik dalam pelaporannya namun tidak pada realitasnya. Merujuk pada kesimpulan Rivenbark dan Roenigk (2006;28) bahwa ada perbedaan antara adaptasi dan implementasi kinerja. Adaptasi pengukuran kinerja merupakan penciptaan dan pelaporan *output, outcome*, dan ukuran efisiensi, sedangkan implementasi pengukuran kinerja terjadi saat pemerintahan lokal menganalisis dan menginterpretasikan hasil kinerja dalam rangka memperbaiki efisiensi dan efektifitas penyerahan jasa.

Berdasarkan pada kesimpulan yang diungkapkan oleh latar belakang Rivenbark dan Roenigk, maka penelitian ini akan menginvestigasi kesiapan aparatur pemerintah daerah dalam mengimplementasikan pengukuran kinerja. Sehingga judul yang diangkat dalam penelitian ini adalah : Analisis Kesiapan Pemerintah Daerah Dalam Pengimplementasian Sistem Pengukuran Kinerja Pemerintah (Berdasarkan PP RI No. 8 Tahun 2006) di Kabupaten dan Kota Bogor, Jawa Barat.

B. PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan pendahuluan yang telah dikemukakan sebelumnya, maka perumusan yang diangkat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pelaksanaan pengukuran kinerja di Pemerintah Daerah (Pemda) Kota Bogor dan Kabupaten Bogor.

2. Bagaimanakah kesiapan Pemerintah Daerah (Pemda) Kota Bogor dan Kabupaten Bogor dalam mengimplementasikan pengukuran kinerja.

Pendekatan yang digunakan dalam perumusan masalah ke-1 adalah mendeskripsikan prosedur dan praktek pengukuran kinerja yang dilaksanakan oleh Pemda Kota Bogor dan Kabupaten Bogor. Sedangkan pendekatan untuk permasalahan ke-2 menggunakan instrumen penilaian kinerja manajemen yang digunakan oleh Rivenbark dan Roinegk (2006) dalam penelitiannya. Penilaian kinerja manajemen Rivenbark dan Roinegk disebut juga dengan “A MAP (*Mission, Assessment, and Performance*) Approach”. Pendekatan MAP adalah suatu sistem penilaian yang mengukur bagaimana dilakukan suatu program kinerja manajemen dan memberikan informasi untuk mendapatkan arti kinerja sebagai bagian dari kultur suatu organisasi. Mission, merefleksikan gagasan bahwa kesuksesan program haruslah mempunyai pernyataan misi yang terdeskripsi dengan baik dan jelas sehingga semua karyawan dapat memahami dan mencapainya. Ketiga kategori A MAP Approach terdiri dari :

- *Mission* (misi), merefleksikan gagasan bahwa kesuksesan program haruslah mempunyai pernyataan misi yang terdeskripsi dengan baik dan jelas sehingga semua karyawan dapat memahami dan mencapainya. Misi memberikan konteks untuk pengukuran kinerja di pemerintahan lokal.
- *Assessment* (penilaian), berfokus atas penciptaan dan pengelolaan suatu pemaknaan sistem pengukuran kinerja.
- *Performance* (kinerja), pada prakteknya kinerja digunakan pegawai lokal untuk bergerak dari adaptasi ke implementasi pengukuran kinerja.

C. TINJAUAN PUSTAKAN

Mardiasmo (2002a:14) menyebutkan bahwa akuntansi sektor publik terkait dengan tiga hal pokok, yaitu penyediaan informasi, pengendalian manajemen, dan akuntabilitas. Akuntansi sektor publik khususnya akuntansi pemerintahan, merupakan informasi bagi pemerintah sebagai alat manajemen maupun alat informasi bagi publik. Bagi pemerintah, informasi akuntansi digunakan dalam proses pengendalian manajemen mulai dari perencanaan strategik, pembuatan program, penganggaran, evaluasi kinerja, dan pelaporan kinerja.

Mahmudi (2005:43) dinyatakan bahwa fokus pada kinerja dan penilaian kinerja menjadi salah satu doktrin dalam *New Public Management* (NPM). Dengan bergulirnya pembaharuan pemerintah (*reinventing government*) tahun 1980 hingga tahun 1990-an, menempatkan pengukuran kinerja pemerintah menjadi suatu yang dapat diterima umum (David, 2000). Berkenaan dengan pengukuran kinerja, Rivenbark dan Roinegk (2006: 28) menyatakan bahwa “*performance measurement is making progress toward becoming a professional norm in local government*”.

1. Kinerja (Performance)

Kinerja dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah didefinisikan sebagai : keluaran/hasil dari kegiatan/program yang hendak atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas terukur. Sedangkan Laporan Kinerja didefinisikan sebagai ikhtisar yang menjelaskan secara ringkas dan lengkap tentang capaian kinerja yang disusun berdasarkan rencana kerja yang ditetapkan dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD.

Sejak bergulirnya *reinventing government*, tuntutan agar kinerja tidak lagi diukur dengan berapa besarnya input dan bagaimana prosedur yang ditempuh untuk mencapai output sebagaimana yang biasa dilakukan sebelumnya. Kinerja lebih diutamakan kepada *outcome* yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat. Puncaknya dengan timbulnya tuntutan terhadap adanya tata kelola yang baik (*good governance*) baik bagi perusahaan berupa *good corporate governance* maupun pemerintah dengan *good government governance*.

Peningkatan kinerja birokrasi dan aparat pemerintah hanya dapat dilakukan melalui proses evaluasi yang objektif. Hasil evaluasi tersebut baru dapat diterima bila mana sistem penilaian kinerja yang digunakan dalam evaluasi tersebut benar-benar valid dan dapat diandalkan, serta sudah sesuai dengan tuntutan paradigma yang dianut, dan tidak mengandung atau memberi ruang bagi bias tertentu dan muatan-muatan kepentingan khusus, dan terus dilakukannya penyesuaian dan penyempurnaan (Keban, 2004: 190).

Konsep kinerja yang menekankan pada *outcomes* menepiskan semua definisi yang memasukkan parameter kemampuan, prosedur dan perilaku ke dalam pengukuran kinerja. Kinerja harus menggambarkan hasil, bukan kemampuan, cara atau perilaku. Mungkin kemampuan, cara atau perilaku menentukan atau mempengaruhi hasil atau tingkat ketercapaian, tetapi bukan menjadi bagian dari hasil tersebut. Kemampuan cara, atau perilaku hanya menjadi faktor penjelas mengapa hasil yang diperoleh mencapai tingkatan tertentu (Keban, 2004:192).

2. Pengukuran Kinerja

Secara teoritis dan praktis, penilaian dan pengukuran kinerja sangat erat hubu-

ngannya dengan *job delineation*. Artinya, suatu penilaian tidak dapat dilakukan jika masih terdapat ketidakjelasan tentang pekerjaan itu sendiri (Donovan & Jackson, 1991:329). Karenanya efektifitas penilaian sangat tergantung pada kejelasan batasan atau definisi dari suatu pekerjaan yang akan dilaksanakan.

Manajemen berbasis kinerja membutuhkan alat yang disebut pengukuran kinerja. Pengukuran kinerja digunakan sebagai dasar untuk melakukan penilaian kinerja (yakni untuk menilai sukses tidaknya suatu organisasi, program atau kegiatan), dan juga merupakan alat manajemen untuk meningkatkan pengambilan keputusan dan akuntabilitas (Rogers, 1990:2, 25; Mardiasmo, 2002a:121; Anthony dan Young, 2003:801, Mahmudi dan Mardiasmo, 2004: Mahmudi, 2005:6).

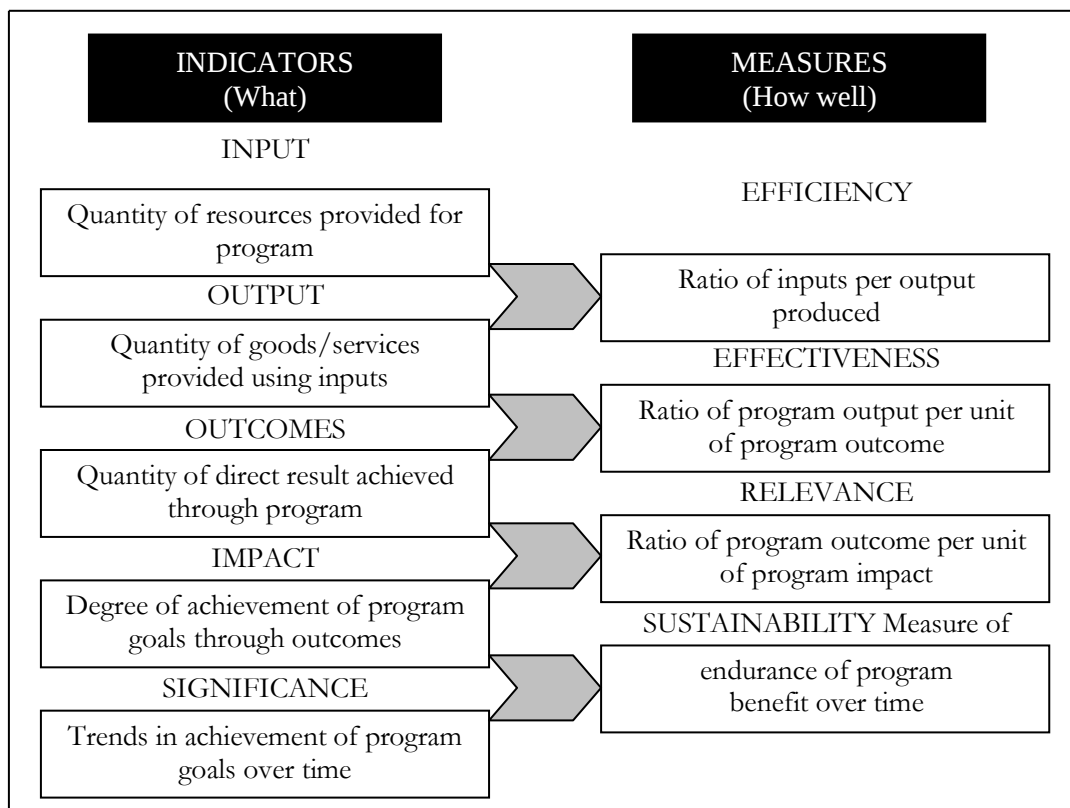
Mardiasmo (2002a:122) menyebutkan kinerja bermanfaat untuk : a) memberikan pemahaman mengenai ukuran yang digunakan untuk menilai kinerja manajemen, b) memberikan arah untuk mencapai target kinerja yang telah ditetapkan, c) untuk memonitor dan mengevaluasi pencapaian kinerja dan membandingkannya dengan target kinerja serta melakukan tindakan korektif untuk memperbaiki kinerja, d) sebagai dasar untuk memberikan penghargaan dan hukuman (*reward and punishment*) secara objektif atas pencapaian prestasi yang diukur sesuai dengan sistem pengukuran kinerja yang telah disepakati, e) sebagai alat komunikasi antara bawahan dan pimpinan dalam rangka memperbaiki kinerja organisasi, f) membantu mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi, g) membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah, dan memastikan bahwa pengambilan keputusan secara objektif.

Pentingnya pengukuran kinerja pada sektor publik mengharuskan pemahaman tentang ukuran kinerja dan indikator kinerja. Ukuran kinerja merupakan ukuran-ukuran kinerja secara kuantitatif yang mampu memberikan informasi penting mengenai produk, jasa, dan proses untuk menghasilkannya. Sedangkan indikator kinerja adalah indeks atau *pointer* berfokus pada informasi mengenai jenjang pencapaian tujuan dan sasaran. Ukuran kinerja adalah ekspresi kuantitatif berupa rasio dua indikator kinerja yang memberikan informasi lebih lanjut mengenai jenjang pencapaian tujuan dan sasaran program. (Duquate dan Stowe, 1992). Indikator dan ukuran kinerja menurut kesimpulan Duquate dan Stowe, (1992) adalah :

"Performance indicators are comprised of : 1) Inputs the resources put into the program to achieve its intended result; 2) Outputs-the number of goods or services produced or provided by the program; 3) Outcomes-the quantity of direct which result in achievement of the program's goal; 4) Impact the degree of achievement of the program's goal; and 5) Significance-the trend in achievement of the program's goals and mission over time.

Performance measures are comprised of : 1) Efficiency-the ratio of inputs to outputs; 2) Effectiveness-the ratio of outputs to outcomes, which seeks to measure achievement of goals through outputs and outcomes; 3) Relevance-the ratio of program outcomes to program impact; and 4) Sustainability-the measure of the endurance of program benefits over times".

Indikator dan ukuran Duquitte diilustrasikan pada gambar 2.2



Sumber : (Disadur dan modifikasi dari Duquitte, Dennis J, *Government Accounting Journal*, Summer, 1992)

D. METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian dalam bidang Akuntansi Sektor Publik (*Public Sector Accounting*), dan yang menjadi objek penelitian ini adalah prosedur dan pelaksanaan pengukuran kinerja di PEMDA serta melihat kesiapan aparatur PEMDA dalam mengimplementasikan pengukuran kinerja. Penelitian ini bertujuan untuk menguraikan dan menerangkan prosedur dan pelaksanaan pengukuran kinerja di PEMDA serta melihat kesiapan aparatur PEMDA dalam mengimplementasikan pengukuran kinerja, sehingga dapat memberikan gambaran penyebab belum berhasilnya penerapan pengukuran kinerja. Untuk pencapaian tujuan, metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah *descriptive study* (studi deskriptif) melalui survei dengan teknik wawancara mendalam dan

format data yang terstruktur dalam bentuk kuisioner penelitian yang dimaksudkan untuk menjelaskan fenomena atau masalah yang diteliti (Indrianto dan Supomo, 1999:88-89). Disamping itu dilakukan juga analisis data sekunder yang terkait dengan pelaksanaan pengukuran kinerja. Penelitian dilakukan pada aparatur Pemerintah Daerah Kota Bogor dan Kabupaten Bogor.

Pemilihan sampel yang digunakan adalah nonprobabilitas (secara tidak acak) dengan metode *purposive sampling* berdasarkan pertimbangan (*judgment*). Elemen populasi yang dipilih sebagai sampel dalam penelitian ini dibatasi pada elemen-elemen yang dianggap dapat memberikan informasi berdasar pertimbangan penelitian yaitu unsur jajaran pimpinan PEMDA, kepala biro, dan para ke-

pala bagian yang ada di setiap dinas dan instansi terkait.

Kategori	Subkategori	Indikator	Skala Ukur (1-5)
	Change	- Informasi kinerja digunakan dalam program yang mendukung dan mendorong perubahan untuk perbaikan - Karyawan memahami dan menjadi bagian dari perubahan manajemen	Ordinal
	Rewarding succes	- Mengakui dan menghargai kesuksesan kinerja individual atau grup - Aturan kinerja menjadi bagian dalam evaluasi karyawan	Ordinal
Total untuk performance berkisar antara 8 - 40			
Total Keseluruhan 22 - 110			

1. Analisis Data

Data dari kuisioner dilakukan pengujian instrumen penelitian dan dianalisis dengan menggunakan statistik deskriptif/frekuensi, sedangkan data sekunder akan disajikan kembali/dipaparkan secara deskriptif dan ilustratif menggunakan tabel atau gambar. Data dari kuisioner dilakukan pengujian instnunen penelitian dan dianalisis dengan menggunakan statistik deskriptif/frekuensi

untuk setiap item pertanyaan. Lebih lanjut untuk menginterpretasikan setiap kuisioner dikelompokkan berdasarkan ukuran (tingkatan total keseluruhan setiap kuisioner) sebagaimana penelitian Rivenbark dan Roneigk. Ukuran ini dijabarkan pada Tabel 4.2.

Tabel 4.2 Ukuran Bagaimana Kesiapan Aparatur PEMDA Mengimplementasikan Pengukuran Kinerja

Score	Interpretation
22-44	Not yet moving
45-65	Getting started but limited
67-88	Good performer with a solid base
89-110	Leader in performance management

Sumber : Rivenbark dan Roneigk (2006)

IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini terdiri dari 2 (dua) bagian, secara berturut-turut dimulai dari pengukuran kinerja di PEMDA Kota Bogor dan Kabupaten Bogor, dan kesiapan PEMDA Kota Bogor dan Kabupaten Bogor dalam mengimplementasikan pengukuran kinerja.

1. Pengukuran Kinerja di PEMDA Kota dan Kabupaten Bogor

Bagian ini ditujukan untuk menjawab perumusan masalah pertama, yaitu mengetahui pelaksanaan pengukuran kinerja di PEMDA Kota Bogor dan Kabupaten Bogor. Pengukuran kinerja di sektor publik menjadi penting dan prioritas bila organisasi publik (dalam hal ini pemerintah daerah dengan satuan kerja perangkat daerah/SKPD) berorientasi pada kepuasan pihak yang dilayani (masyarakat) sebagai pemangku kepentingan. Peningkatan kinerja baru dapat dila-

kukan dengan serangkaian kegiatan dalam program bila kinerja tersebut dapat dan telah diukur.

Pada awal ide untuk menerapkan anggaran yang berbasis kinerja, semua pihak bersepakat bahwa anggaran berimbang yang selama ini diterapkan tidak optimal dalam pemanfaatan dana APBN dan/atau APBD dalam kaitannya mencapai visi dan misi yang telah ditetapkan. Ada asumsi di kalangan pengguna anggaran kesuksesan adalah bila penyerapan dana mencapai 100% tanpa memperhatikan capaian dari pemanfaatan dana tersebut. Hal lain yang mengemuka dianggap bahwa model anggaran berimbang dengan GBHNnya hanya sebagai model *top-down*, sehingga para pelaksana di daerah menghadapi permasalahan besar ketika pengimplemantasian program, kegiatan, hingga pada tataran proyek yang ternyata tidak sama dengan dokumen rencana. Anggaran berbasis kinerja yang sekarang diadopsi Pemerintah Indonesia hingga pada tataran Pemerintah Daerah mensyaratkan keterlibatan dari unit kerja terkecil dalam penyusunan rencana dan capaian serta indikator yang digunakan sebagai ukuran keberhasilan pelaksanaan pembangunan. Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota Bogor, sebagai bagian dari Pemerintah Republik Indonesia sudah barang tentu terikat dengan aturan perundangan yang mengatur tentang keuangan negara dan keuangan daerah serta pengawasan dan Pengukuran kinerjanya.

Para Walikota dan Bupati Bogor terpilih harus menyiapkan Rencana Strategis (Restra) yang sekarang menjadi RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) yang merupakan turunan dari RPJMD Provinsi dan Bermuara pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang dan Menengah Nasional Dari Renstra (RPJMD) yang

disusun tersebut diturunkan anggaran yang mempunyai ukuran indikator keberhasilannya dari sisi output dan outcome. Fakta memang sektor publik sukar untuk diukur secara gamblang, namun dengan pendekatan tertentu seperti perhatian pada azas fungsionalitas, validitas, dan legitimasi diharapkan pengukuran kinerja akan optimal.

Pengukuran kinerja di kalangan pemerintah daerah Kabupaten dan Kota Bogor merujuk pada aturan pemerintah pusat yang mewajibkan pemda menyusun LAKIP (Laporan Kinerja Instansi Pemerintah) yang terus dikembangkan hingga terakhir keluarnya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Daetah. Pada intinya tetap pada keharusan melakukan perhitungan anggaran, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang mewajibkan laporan pertanggungjawaban keuangan setidak-tidaknya meliputi Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, dan catatan atas Laporan Keuangan yang disusun sesuai dengan arahan dan pedoman Standar Akuitansi Pemerintah (SAP) berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 tahun 2005.

Pemerintah Daerah Kota dan Kabupaten Bogor telah melaksanakan keawajibanannya terkait anggaran dengan juga memperhatikan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Secara mendasar, permasalahan yang dihadapi Pemerintah daerah Kabupaten Bogor dan Kota Bogor dalam kaitannya dengan anggaran dan pengukuran kinerja adalah penyusunan Neraca Daerah yang memang tidak sesederhana pengejewantahannya di lapangan.

Sejalan dengan itu pemerintah Kota Bogor dan Kabupaten Bogor juga telah merujuk pada Undang-Undang Nomor 15 ta-

hun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara serta aturan turunannya, hingga pada Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006, serta aturan sebelumnya yang terus disempurnakan dan menjadi rujukan peraturan yang lebih baru, seperti Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang menghasilkan LAKIP.

Pengukuran Kinerja yang dilakukan pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bogor dan Kota Bogor relatif masih pada pemenuhan kewajiban atas aturan perundangan. Namun hal ini bukan hanya terjadi di Kota dan Kabupaten Bogor, karena kurangnya sumber daya yang kompeten dalam hal akuntansi keuangan daerah merupakan suatu fakta bahwa harus ada komitmen antara pemerintah daerah dengan perguruan tinggi di daerahnya untuk menyiapkan tenaga kerja siap pakai terkait dengan akuntansi keuangan daerah.

Selama ini kewajiban pemerintah daerah dalam menyusun laporan kinerja atas anggaran (aspek keuangan) telah dilakukan sesuai dengan aturan main yang ada, namun sesungguhnya masih dibutuhkan pengukuran lainnya atas kinerja yang lebih komprehensif, yaitu pengukuran atas kinerja program pemerintah daerah secara keseluruhan. Sehingga masing-masing Satuan Kerja Perangkat daerah, baik Dinas, Kantor, maupun Badan dapat dinilai dan diukur kinerjanya. Secara teoritis sesungguhnya keuangan (anggaran) hanyalah turunan dan program, sehingga seyogyanya pengukuran atas kinerja program menjadi penting. Diharapkan fenomena bahwa penyerapan anggaran yang maksimal adalah ukuran kinerja yang baik harus dikikis habis, digantikan kepada pencapaian atas indikator *outcome* (manfaat) atas pelaksanaan program dengan memanfaatkan anggaran yang

paling efisien. Ukuran kinerja keuangan dan sisi Efektivitas, Efisiensi, dan Ekonomis (3's E) tetap saja harus dilakukan seperti selama ini, namun harus pula dikombinasikan dengan komitmen pemerintah daerah untuk juga mulai mengukur kinerja program sebagai suatu ukuran keberhasilan. Pemerintah Kabupaten Bogor dan Kota Bogor relatif dapat melaksanakan hal tersebut dengan adanya kepedulian dan komitmen dari para Pimpinan daerah, dalam hal ini Bupati, Walikota, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta unsur muspida lainnya.

2. Kesiapan PEMDA Kota Bogor dan Kabupaten Bogor Dalam Mengimplementasikan Pengukuran Kinerja

Bagian ini ditujukan untuk menjawab perumusan masalah ke-2, dengan menggunakan instrumen penilaian kinerja yang bersumber dari Rivenbark dan Roenigk (2006). Penilaian kinerja Rivenbark dan Roenigk disebut juga dengan: "*A MAP (Mission, Assessment, and Performance) Approach*". Pendekatan MAP adalah suatu sistem penilaian yang mengukur bagaimana dilakukan suatu program kinerja manajemen dan memberikan informasi untuk mendapatkan arti kinerja sebagai bagian dari kultur organisasi Ketiga kategori A MAP Approach terdiri dari *mission* (misi), *assessment* (penilaian), dan *performance* (kinerja). Selanjutnya sub bagian berikut menjabarkan pengukuran ketiga kategori untuk melihat kesiapan PEMDA Kota Bogor dan Kabupaten Bogor dalam mengimplementasikan pengukuran kinerja.

a. Mission (Misi)

Misi merefleksikan gagasan bahwa kesuksesan program haruslah mempunyai pernyataan misi yang terdeskripsi dengan baik dan jelas sehingga semua karyawan da-

pat memahami dan mencapainya. Misi memberikan konteks untuk pengukuran kinerja di pemerintah lokal. Misi mempunyai 3 (tiga)

dimensi yaitu *leadership, goal and objective*, dan *customer*.

Tabel 5.1 Tabulasi Respon Responden Terhadap Kepemimpinan atas Kinerja

No.	Indikator	Scores
1	Tanggung jawab atau kewajiban etis pribadi terhadap pengukuran kinerja	220
2	Kinerja membentuk sikap pribadi	215
3	Menjamin pelatihan pengukuran kinerja	209
4	Menerangkan kinerja ada setiap kegiatan pekerjaan	203
Total		847
Kisaran Teoritis		4-20
Kisaran Nyata		6-20
Rata-rata		14.10
Standar Deviasi		3.71

Sumber Data Diolah

Tabel 5.1 menunjukkan bahwa kepemimpinan mempunyai kisaran teoritis minimum 4 dan nilai maksimum 20, sedangkan kisaran nyatanya memiliki nilai minimum 6 dan nilai maksimum 20. Rata-rata jawaban responden 14.10 dan standar deviasi 3.71.

Total skor 847 dari total maksimum yang dapat dicapai 1200 atau 71% (847/1200). Berdasarkan hasil penelitian ini, berarti bahwa ditilik dari aspek kepemimpinan atas kinerja Kota Bogor dan Kabupaten Bogor sudah baik.

Tabel 5.2 Tabulasi Respon Responden Terhadap Tujuan dan Sasaran Departemen/Unit

No.	Indikator	Scores
1	Tujuan dan sasaran penyerahan jasa ditetapkan untuk	224
2	Karyawan diberikan kesempatan untuk berpartisipasi menetapkan tujuan program dan jasa dan sasaran departemen	217
Total		441
Kisaran Teoritis		2-10
Kisaran Nyata		4-10
Rata-rata		7.35
Standar Deviasi		1.89

Sumber Data Diolah

Tabel 5.2 menunjukkan bahwa tujuan dan sasaran kinerja mempunyai kisaran teoritis minimum 2 dan nilai maksimum 10, sedangkan kisaran nyatanya memiliki nilai minimum 4 dan nilai maksimum 10. Rata-rata jawaban responden 7.35 dan standar deviasi

3.71. Total skor 441 dari total maksimum yang dapat dicapai 600 atau 74% (441/600). Berdasarkan hasil penelitian ini, berarti bahwa ditilik dari aspek tujuan dan sasaran kinerja departemen/unit Kota Bogor dan Kabupaten Bogor sudah baik.

Tabel 5.3 Tabulasi Respon Responden Terhadap Kepedulian pada Pelanggan (Masyarakat)

No.	Indikator	Scores
1	Mengenali siapa pelanggan dan apa kebutuhan mereka	205
2	Umpan balik terhadap kebutuhan pelanggan	196
Total		401
Kisaran Teoritis		2-110
Kisaran Nyata		3 -10
Rata-rata		6.68
Standar Deviasi		1.88

Sumber Data Diolah

Tabel 5.3 menunjukkan bahwa kepedulian terhadap pelanggan mempunyai kisaran teoritis minimum 2 dan nilai maksimum 10, sedangkan kisaran nyatanya memiliki nilai minimum 3 dan nilai maksimum 10. Rata-rata jawaban reponsen 6.68 dan standar deviasi 1.88. Total skor 401 dari total maksimum yang dapat dicapai 600 atau 67% ($401/600$). Berdasarkan hasil penelitian ini, berarti bahwa ditilik dari aspek kepedulian ter-

hadap pelanggan (masyarakat) Kota Bogor dan Kabupaten Bogor sudah baik.

b. Assesment (Penilaian)

Assesment (penilaian), berfokus atas penciptaan dan pengelolaan suatu pemaknaan sistem pengukuran kinerja. Penilaian mempunyai 3 (tiga) dimensi yaitu berformana *measures* (pengukuran kinerja), perbandingan statistik (*comparative statistic*), dan logistic.

Tabel 5.4 Tabulasi Respon Responden Terhadap Pengukuran Kinerja

Tabel 10.1. Tabulasi Respon Responden Terhadap Pengukuran Kinerja				
No.	Indikator			Scores
1	Ukuran merefleksikan tujuan dan sasaran program			201
2	Mengumpulkan dan mengembangkan ukuran kinerja			213
Total				414
Kisaran Teoritis		2-10	Rata-rata	6.90
Kisaran Nyata		3-10	Standar Deviasi	1.84

Sumber Data Diolah

Tabel 5.4 menunjukkan bahwa pengukuran kinerja mempunyai kisaran teoritis minimum 2 dan nilai maksimum 10, sedangkan kisaran nyatanya memiliki nilai minimum 3 dan nilai maksimum 10. Rata-rata jawaban reponsen 6.90 dan standar deviasi 1.84. Total

skor 414 dari total maksimum yang dapat dicapai 600 atau 69% ($414/600$). Berdasarkan hasil penelitian ini, berarti bahwa ditilik dari aspek pengukuran kinerja Kota Bagor dan Kabupaen Bogor sudah baik.

Tabel 5.5 Tabulasi Respon Responden Terhadap Perbandingan Stantistik dari Kinerja

No.	Indikator			Scores
1	Menggunakan perbandingan informasi untuk penilaian kinerja			200
Total				200
Kisaran Teoritis		1-5	Rata-rata	3.33
Kisaran Nyata		2-5	Standar Deviasi	0.99

Sumber Data Diolah

Tabel 5.5 menunjukkan bahwa responden terhadap logistik kinerja (data) mempunyai kisaran teoritis minimum 1 dan nilai maksimum 5, sedangkan kisaran nyatanya memiliki nilai minimum 2 dan nilai maksimum 5. Rata-rata jawaban reponsen 3.33

dan standar deviasi 0.99. Total skor 200 dari total maksimum yang dapat dicapai 300 atau 67% ($200/300$). Berdasarkan hasil penelitian ini berarti bahwa ditilik dari aspek perbandingan statistik dari kinerja Kota Bogor dan Kabupaen Bogor sudah baik.

Tabel 5.6 Tabulasi Respon Responden Terhadap Logistik (Data) bagi Penilaian Kinerja

Tabel 5.0. Rubrik Respon Responden Terhadap Regulasi (Data) Sdg. Terhadap Kinerja)				
No.	Indikator		Scores	
1	Memiliki proses standar mengumpulkan data		218	
2	Data direview atau diaudit secara priodik		223	
Total			441	
Kisaran Teoritis		3 -10	Rata-rata	7.35
Kisaran Nyata		2 -10	Standar Deviasi	1.79

Sumber Data Diolah

Tabel 5.6 menunjukkan bahwa pengukuran kinerja mempunyai kisaran teoritis minimum 2 dan nilai maksimum 10, sedangkan kisaran nyatanya memiliki nilai minimum 3 dan nilai maksimum 10. Rata-rata jawaban reponsen 6.90 dan standar deviasi 1.84. Total skor 441 dari total yang dapat dicapai 600 atau 74% (441/600). Berdasarkan hasil penelitian ini, bahwa ditilik dari aspek penguku-

kurian kinerja Kota Bogor dan Kabupaten Bogor sudah baik.

c. Performance (Kinerja)

Performance (kinerja), pada prakteknya kinerja digunakan pegawai lokal untuk bergerak dari adaptasi ke implementasi pengukuran kinerja. Kinerja mempunyai 3 (tiga) dimensi yaitu *reporting & evaluation*, *change* dan *rewarding succes*.

Tabel 5.7 Tabulasi Respon Terhadap Revorting & Evaluation

No.	Indikator	Scores	
1	Laporan keuangan disusun sesuai dengan periode pendapatan dan biayanya (secara aktual)	182	
2	Mengiinformasikan laporan kinerja secara periodik	218	
3	Menginformasikan laporan kinerja operasi secara bulanan dan/atau kuartalan dan umpan balik pada karyawan	187	
4	Anggota staf memiliki keterampilan analisis data	216	
5	Mengevaluasi kinerja secara periodik	182	
Total		985	
Kisaran Teoritis	5-25	Rata-rata	338
Kisaran Nyata	10-25	Standar Deviasi	16.4

Sumber: Data Diolah

Tabel 5.7 menunjukkan bahwa pelaporan dan evaluasi mempunyai kisaran teoritis minimum 5 dan nilai maksimum 25; sedangkan kisaran nyatanya memiliki nilai minimum 10 dan nilai maksimum 25. Rata-rata jawaban reponsen 3.38 dan standar deviasi

16.4. Total skor 985 dari total maksimum yang dapat dicapai 1500 atau 66% (985/1500). Berdasarkan hasil penelitian ini berarti bahwa ditilik dari aspek pelaporan dan evaluasi atas kinerja Kota Bogor dan Kabupaten Bogor sudah baik.

Tabel 5.8 Tabulasi Respon Responden Terhadap Perubahan Tuntutan Kinerja

No.	Indikator	Scores
1	Informasi kinerja yang mendukung digunakan dalam program	222
2	Perubahan untuk perbaikan informasi kinerja digunakan dalam program	203
	Karyawan memahami dan menjadi bagian dari perubahan manajemen	199

Total			624
Kisaran Teoritis	3-15	Rata-rata	10.40
Kisaran Nyata	5-15	Standar Deviasi	2.47

Sumber Data Diolah

Tabel 5.8 menunjukkan bahwa perubahan tuntutan kinerja mempunyai kisaran teoritis minimum 3 dan nilai maksimum 15, sedangkan kisaran nyatanya memiliki nilai minimum 5 dan nilai maksimum 15. Rata-rata jawaban reponsen 10.40 dan standar

deviasi 2.47. Total skor 624 dari total maksimum yang dapat dicapai 900 atau 69% (624/900). Berdasarkan hasil penelitian ini, berarti bahwa ditilik dari aspek pelaporan dan evaluasi atas kinerja Kota Bogor dan Kabupaten Bogor sudah baik.

Tabel 5.9 Tabulasi Respon Responden Terhadap Penghargaan Atas Kesuksesan

No.	Indikator		Scores
1	Mengakui dan menghargai kesuksesan kinerja individual atau group		228
2	Aturan kinerja menjadi bagian dalam evaluasi karyawan		233
Total			461
Kisaran Teoritis	2-10	Rata-rata	7.68
Kisaran Nyata	2-10	Standar Deviasi	2.02

Sumber Data Diolah

Tabel 5.9 menunjukkan bahwa perubahan tuntutan kinerja mempunyai kisaran teoritis minimum 2 dan nilai maksimum 10, sedangkan kisaran nyatanya memiliki nilai minimum 2 dan nilai maksimum 10. Rata-rata jawaban reponsen 7.69 dan standar deviasi

2.02. Total skor 461 dari total maksimum yang dapat dicapai 600 atau 77% (624/900). Berdasarkan hasil penelitian ini, berarti bahwa ditilik dari aspek pelaporan dan evaluasi atas kinerja Kota Bogor dan Kabupaten Bogor sudah baik.

Tabel 5.10 Hasil Keseluruhan Pengukuran Kesiapan PEMDA Kota Bogor dan Kabupaten Bogor Dalam Mengimplementasikan Pengukuran Kinerja

Kategori	Subkategori	Skor	Skor/ kategori	
Mission (Misi)	Leadership (Kepemimpinan)	847		
	Goal and objective (Tujuan dan Sasaran)	441		
	Customer (pelanggan)	401		
	Total Skor SubKategori		<u>1689</u>	
	Total Skor Maksimal yang Dapat Dicapai		2400	0.70
Assesment (Penilaian)	<i>Performance Measures</i> (Pengukuran Kinerja)	414		
	<i>Comparative Statistic</i> (Perbandingan Statistik)	200		
	<i>Logistic</i>	441		
	Total Skor Subkategori		<u>1055</u>	
			1500	0.70
Performance (Kinerja)	<i>Reporting & Evaluation</i> (Pelaporan dan Evaluasi)	985		
	Change (Perubahan)			
	<i>Rewarding Succes</i> (Penghargaan Atas Kesuksesan)	624		
		461		

	Total Skor Subkategori Total Skor Maksimal yang dapat Dicapai		<u>2070</u> 3000	0.69
Total Skor Kategori Total Skor Maksimal yang dapat Dicapai			<u>4814</u> 6900	0.70

Tabel 5.10 menunjukkan bahwa total skor dan respon responden atas pengukuran dengan "*A MAP Approach*" mendapat skor keseluruhan 4814 dari total skor maksimum yang dapat dicapai yaitu 6900, atau 71% dari total skor, sehingga dapat disimpulkan bahwa secara keseluruhan kesiapan PEMDA Kota Bogor dan Kabupaten Bogor dalam mengimplementasikan pengukuran kinerja berada pada posisi "*good performer with a solid base*". Namun, perlu diperhatikan, pada aspek yang menentukan untuk bergerak dari adap-

tasi ke implementasi pengukuran kinerja yaitu pada kategori *performance* (kinerja) khususnya sub kategori *reporting & evaluation* (pelaporan dan evaluasi) memperoleh hasil yang terkecil yaitu 66%. Merujuk pada konsep akuntabilitas, akuntabilitas dimulai dari terpenuhinya kriteria pelaporan dan evaluasi Tabel 5.11 menyajikan pengukuran atas kesiapan PEMDA Kota Bogor dan Kabupaten Bogor dalam mengimplementasikan pengukuran kinerja dalam jumlah individu.

Tabel 5.11 Kesiapan PEMDA Kota Bogor dan Kabupaten Bogor Dalam Mengimplementasikan Pengukuran Kinerja Dalam Jumlah Responden

Score	Interprestasi	Responden	
		Jumlah	%
23-46	Not Yet Moving	1	2
47-69	Getting Started But Limited	17	28
70 -92	Good Performer With a Solid Base	25	42
93-115	Leader in Performance Management	17	28

Sumber: Data Diolah

Tabel 5.11 menunjukkan bahwa 42% respon responden atau 25 responden menyatakan bahwa mereka dapat dikategorikan dalam "*Good Performer With a Solid Base*", yang dapat diartikan sebagai kondisi "pelaku yang baik dengan suatu basis yang padu" sudah berada pada posisi ke-3 pada empat tingkatan dalam "*A MAP Approach*" sedangkan tingkatan yang tertinggi yaitu pemimpin dalam manajemen kinerja (*Leader in Performance Management*) sejumlah 28% atau 17 orang dari total 60 responden.

5. Kesimpulan dan Saran

Bab ini terdiri dari 2 (dua) bagian, secara berturut-turut dimulai dari kesimpulan, dan saran.

V. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan penjabaran pada bagian hasil penelitian di bab 4 yang dikaitkan dengan menjawab permasalahan; dapat ditarik beberapa kesimpulan berikut ini:

- 1) Pemerintah Daerah Kabupaten Bogor dan Kota Bogor selama ini hanya melakukan pengukuran kinerja sesuai dengan aturan perundangan yang berlaku. Pengukuran kinerja yang dilaku-

kan lebih berorientasi pada kinerja keuangan.

- 2) Pengukuran dengan "*A MAP Approach*" dapat disimpulkan bahwa secara keseluruhan kesiapan PEMDA Kota Bogor dan Kabupaten Bogor dalam mengimplementasikan pengukuran kinerja berada pada posisi "*good performer with a solid base*" atau berada posisi ke-3 dari empat tingkatan dalam "*A MAP Approach*" atau setingkat dibawah posisi tertinggi. Namun perlu diperhatikan, pada aspek yang menentukan untuk bergerak dari adaptasi ke implementasi pengukuran kinerja yaitu pada kategori *performance* (kinerja) khususnya sub kategori *reporting* dan *evaluation* (pelaporan dan evaluasi) memperoleh hasil yang terkecil. Merujuk pada konsep akuntabilitas, akuntabilitas dimulai dari terpenuhinya kriteria pelaporan dan evaluasi. Berdasarkan hasil ini, pengukuran kinerja di PEMDA Kota Bogor dan Kabupaten Bogor diinterpretasikan dalam proses adaptasi dan baru akan bergerak pada implementasi, belum pada tahap pengimplementasian.

Responden masuk dalam kategori pemimpin dalam manajemen kinerja (*Leader in Performance Management* masih sedikit, yaitu 17% responden, sedang umumnya responden dikategorikan dalam "*Good Performer With a Solid Base*"; yang dapat diartikan sebagai kondisi "pelaku yang baik dengan suatu basis yang padu" yaitu 42% responden dari total 60 responden.

B. Saran

Adapun beberapa saran yang diajukan peneliti berdasarkan pembahasan dan kesimpulan adalah sebagai berikut;

- 1) PEMDA Kota Bogor dan Kabupaten perlu meningkatkan aspek pelaporan dan evaluasi keuangannya (dalam hal ini anggaran) untuk menunjang pelaksanaan/pengimplementasian pengukuran kinerja.
- 2) Untuk penelitian lebih lanjut, disarankan untuk melihat komitmen dari pimpinan terhadap pengukuran kinerja, karena penelitian ini baru melihat sikap dalam hal ini persepsi pimpinan yang menjadi responden dengan menggunakan "*A MAP Approach*"

Daftar Pustaka

- Anthony, Robert N. dan Young, David W. 2003. Management Control in Nonprofit Organizations. McGraw-Hill - Irwin.
- Atkinson, Anthony A., Kaplan, Robert S. dan Young, Mark S. 2004. Management Accounting. Pintice Hall.
- Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). 2000. Pengukuran Kinerja Suatu Tinjauan pada Instansi Pemerintah. Jakarta: BPKP
- Bouckaert, Geert. 1993. Measurement and Meaningful Management. Public

