

Evaluasi Pengembangan Indikator Kinerja Studi pada Badan Pusat Statistik (BPS)

Husaini

Fakultas Ekonomika dan Bisnis, Universitas Gadjah Mada
(husaini2@bps.go.id)

Rusdi Akbar

Fakultas Ekonomika dan Bisnis, Universitas Gadjah Mada
(rusdi.akbar@ugm.ac.id)

Abstract

This study aims to evaluate the performance indicator development process in BPS; analyze whether BPS's performance indicators have described its performance; and identify the factors that play a role in the development of BPS's performance indicators. This study uses a qualitative approach with a case study method, in which the views or opinions of participants are the key to address the existing problems. The results show that the performance indicator development at BPS hasn't been done well because there are still discrepancies of information, both among the BPS planning documents and with the target performance. BPS's performance indicators are considered as not describing the designated performance because it is still oriented to the effort, and not the result. The factors that play a role in BPS's performance indicator development include: management support, technical competence, regulatory demands, statistics development in other countries; whereas the impeding factors are availability of performance data, lack of internal commitment, conflict of interest, and stakeholder's divergent understanding of official statistics.

Keywords: *performance indicators, performance Blueprint, SMART criteria, logic model, four quadran.*

Pendahuluan

Akuntabilitas pemerintah merupakan wujud pertanggungjawaban pemerintah kepada masyarakat atas pengelolaan keuangan publik dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Meningkatnya kesadaran masyarakat terhadap akuntabilitas pemerintah mendorong pelaksanaan sistem pengukuran kinerja pada instansi pemerintah. Sistem tersebut telah dimulai sejak pemerintah menerbitkan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 7 Tahun 1999, yang selanjutnya diperbarui dengan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 29 Tahun 2014

tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP).

Penyelenggaraan SAKIP di Indonesia yang telah berjalan selama 15 (lima belas) tahun belum mampu berperan untuk meningkatkan kinerja pada instansi pemerintah. Salah satu permasalahan atas implementasi SAKIP tersebut ialah kesalahan pemerintah dalam mengembangkan suatu indikator kinerja. Indikator kinerja yang tidak tepat akan membuat informasi kinerja menjadi tidak valid dan tidak dapat diandalkan sehingga tidak dapat digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan, pemantauan dan evaluasi,

serta pengalokasian anggaran (Sihaloho dan Halim 2005, 774).

Indikator kinerja yang dikembangkan oleh instansi pemerintah masih sangat terbatas dan belum memperlihatkan adanya kesesuaian informasi tentang indikator kinerja pada tahap perencanaan hingga pelaporan kinerja. Penelitian Budiarti (2015, 124) pada Pemerintah Kabupaten Demak menyatakan bahwa sasaran dan indikator kinerja yang terdapat dalam dokumen perencanaan belum menunjukkan kesesuaian informasi. Selain itu, praktik pengembangan indikator kinerja dinilai hanya sekedar memenuhi persyaratan regulasi dari pemerintah. Penelitian Akbar (2011, 164-166) menunjukkan bahwa motivasi pengembangan indikator kinerja pada pemerintah daerah di Indonesia lebih kepada aspek kepatuhan terhadap regulasi daripada kinerja.

Badan Pusat Statistik (BPS) merupakan salah satu instansi pemerintah yang telah melaksanakan SAKIP sesuai peraturan yang berlaku. Namun, pelaksanaan SAKIP di BPS masih menemukan adanya permasalahan. Laporan Hasil Evaluasi (LHE) atas akuntabilitas kinerja BPS tahun 2015 menemukan bahwa masih adanya permasalahan dalam sistem pengukuran kinerja BPS, khususnya indikator kinerja. Indikator kinerja BPS dinilai belum sepenuhnya dapat menggambarkan peran dan fungsi BPS sebagai penyedia data statistik dasar bagi pembangunan nasional.

Sehubungan dengan permasalahan tersebut, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian terhadap proses pengembangan indikator kinerja di BPS. Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi proses pengembangan indikator kinerja di BPS, menganalisis apakah indikator kinerja BPS telah menggambarkan kinerjanya, dan mengidentifikasi faktor-faktor yang berperan dalam proses tersebut. Selain itu, peneliti juga mengidentifikasi

keberadaan fenomena isomorfisma dalam proses pengembangan indikator kinerja tersebut.

Tinjauan Pustaka

Pengembangan Indikator kinerja

Istilah indikator kinerja pada dasarnya berbeda dengan ukuran kinerja. Ukuran kinerja mengacu pada penilaian kinerja secara langsung, sedangkan indikator kinerja mengacu pada penilaian kinerja secara tidak langsung atau hanya bersifat indikasi kinerja (Mardiasmo 2002, 127). BPKP (2011, 3) mendefinisikan indikator kinerja sebagai ukuran keberhasilan yang akan dicapai dari program dan kegiatan yang telah direncanakan atau sasaran yang akan dicapai. Oleh karena itu, indikator kinerja harus merupakan sesuatu yang akan dihitung atau diukur serta digunakan sebagai dasar untuk menilai kinerja.

Dalam mengembangkan indikator kinerja, organisasi dihadapi atas dua isu utama yaitu bagaimana mengadopsi suatu ukuran kinerja dan mengimplementasikan ukuran kinerja tersebut. Keputusan organisasi untuk mengadopsi suatu ukuran kinerja harus mempertimbangkan kapasitas organisasi untuk merencanakan ukuran kinerja, melaksanakan kegiatan, dan mengumpulkan data kinerja (Sihaloho dan Halim 2005, 774). Proses adopsi ukuran kinerja merupakan suatu keputusan organisasi yang didasarkan pada faktor-faktor rasional, dimana organisasi menilai kemampuannya untuk melaksanakan suatu ukuran kinerja.

Untuk mengembangkan indikator kinerja, perlu disepakati konsep dan definisi mengenai indikator kinerja yang akan digunakan. Hal ini bertujuan untuk memberikan batasan pada suatu indikator sebagai ukuran dari suatu materi perencanaan. Pendefinisian indikator kinerja perlu diperhatikan beberapa hal yaitu menghindari

pernyataan umum; dapat menggambarkan perubahan yang diinginkan; secara jelas menggambarkan cakupan yang berubah; identifikasi target perubahan secara jelas; dan identifikasi pengaruh perubahan yang terjadi (Bappenas 2009, 62).

Performance Blueprint

Performance Blueprint merupakan model logika (*logic model*) inovatif yang digunakan sebagai sarana atau alat (*means*) membangun kapasitas evaluasi bagi organisasi. Model ini dikembangkan oleh Paul J. Longo yang merupakan seorang evaluator *outcome* pada Appalachian Partnership for Welfare Reform (APWR). APWR merupakan kemitraan yang dibentuk untuk memberikan bantuan teknis kepada Departemen Pekerjaan dan Layanan Keluarga Ohio dalam membangun kapasitas dan infrastruktur administrasi (Longo 2002, 20).

Performance Blueprint merupakan kerangka yang menggabungkan model logika dengan pendekatan empat kuadran (*four quadrant approach*). Model ini tidak hanya menggunakan pendekatan model logika sederhana dalam menganalisis sebuah kegiatan/program organisasi, tetapi model ini juga mengidentifikasi siapa saja penerima manfaat atas kegiatan/program organisasi seperti klien, pelanggan (*customers*), penyedia layanan (*providers*), vendor, dan lain sebagainya.

Performance Blueprint memanfaatkan pendekatan empat kuadran Friedman sebagai alat (*means*) untuk memahami dan mengelola *output*. Dalam pendekatan empat kuadran, Friedman menghubungkan ukuran atas upaya (*measures of effort*) sebagai *input* (proses atau pelayanan yang diberikan) dan ukuran atas dampak (*measures of effect*) sebagai *output* (produk atau kondisi yang ingin dicapai). Friedman juga membedakan kedua ukuran tersebut atas aspek kualitas

(menggambarkan *how much did we do* dan dinotasikan dengan jumlah) dan kuantitas (menggambarkan *how well did we do it* dan dinotasikan dengan persentase atau tingkat).

Teori Kelembagaan

Teori kelembagaan (*institutional theory*) merupakan teori yang berfokus pada cara pandang sosiologis atas perilaku organisasi dalam hal berinteraksi dengan organisasi lain dan cara organisasi memengaruhi masyarakat. Ide dasar teori tersebut ialah bahwa organisasi dibentuk oleh lingkungan institusional yang mengitarinya sehingga pengamatan atas organisasi harus dilihat sebagai sebuah totalitas simbol, bahasa, atau ritual-ritual yang melingkupinya (Gudono 2016, 167). Teori ini beranggapan bahwa perilaku organisasi tidak dapat dipahami hanya dengan pengamatan atas perilaku individu saja, melainkan pengamatan secara keseluruhan.

Salah satu paradigma dalam teori tersebut ialah konsep isomorfisma. Hawyer (1968) seperti dikutip Dimaggio dan Powell (1983, 149) menjelaskan isomorfisma sebagai suatu “*constraining process*” yang memaksa satu unit dalam populasi untuk menyerupai unit yang lain ketika menghadapi kondisi lingkungan yang sama. Isomorfisma dapat dibedakan atas isomorfisma kompetitif dan isomorfisma institusional. Isomorfisma kompetitif dapat terbentuk karena organisasi bersaing untuk mendapatkan sumber daya atau konsumen, sedangkan isomorfisma institusional lebih untuk mendapatkan pengaruh politik kekuasaan dan legitimasi saja.

Pada dasarnya, isomorfisma dalam suatu organisasi dapat terjadi karena adanya tekanan institusional berikut ini (Dimaggio dan Powell 1983, 150-154).

- a. *Coercive isomorphism*. Isomorfisma terjadi ketika organisasi terpaksa melakukan adopsi struktur dan aturan karena adanya tekanan

formal maupun informal yang diberikan kepada organisasi oleh organisasi lain di mana satu sama lain memiliki ketergantungan dan di dalamnya terdapat fungsi organisasi.

- b. *Mimetic processes*. Isomorfisma terjadi ketika organisasi meniru organisasi lainnya atau melakukan imitasi yang disebabkan adanya ketidakpastian dalam organisasi. Ketidakpastian tersebut disebabkan teknologi organisasi kurang dipahami, tujuan (*goals*) organisasi yang tidak jelas, atau kondisi lingkungan yang menciptakan ketidakpastian yang bersifat simbolik.
- c. *Normative pressures*. Isomorfisma terjadi ketika organisasi mengadopsi berbagai bentuk karena adanya tuntutan profesional. Profesional diartikan sebagai upaya organisasi untuk menentukan kondisi dan metode kerja mereka, untuk mengontrol produksi, dan untuk melegitimasi pekerjaan mereka.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus. Pendekatan kualitatif digunakan untuk mengeksplorasi dan memahami makna individu atau kelompok yang berasal dari fenomena sosial, sedangkan metode studi kasus digunakan untuk menyelidiki secara cermat suatu program, aktivitas, proses, atau individu dan dibatasi oleh aktivitas dan waktu (Creswell 2014, 4-20).

Data yang digunakan dalam penelitian ini berupa data primer dan data sekunder. Data primer dikumpulkan secara langsung melalui proses wawancara mendalam terhadap beberapa partisipan yang dipilih secara *purposive*, sedangkan data sekunder bersumber dari arsip atau dokumen yang dapat memperlihatkan rangkaian informasi tentang indikator kinerja BPS. Partisipan penelitian berjumlah 9 orang

terdiri atas: 5 partisipan internal, 2 partisipan eksternal (Kemenpan RB dan Bappenas), dan 2 partisipan yang merupakan konsultan BPS.

Data hasil wawancara dianalisis dengan menggunakan analisis data tekstual. Analisis ini melibatkan serangkaian proses mulai dari mengembangkan kode, deskripsi data, mengidentifikasi pola, mengelompokkan pola-pola, dan membuat interpretasi atas pola-pola tersebut. Kerangka *Performance Blueprint* dan kriteria SMART digunakan untuk menganalisis indikator kinerja BPS. Untuk menguji validitas dan reliabilitas data penelitian, dilakukan proses triangulasi sumber, *member checking*, validasi ahli, dan penggunaan bahan referensi yang tepat untuk mendukung data tersebut.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Evaluasi Pengembangan Indikator Kinerja

Evaluasi dalam penelitian ini dilakukan terhadap keseluruhan proses pengembangan indikator kinerja BPS, dimulai saat BPS merumuskan pernyataan kinerja hingga mereviu indikator kinerja yang telah ditetapkan. Peneliti membagi proses tersebut menjadi 4 (empat) bagian utama sesuai dengan Permenpan Nomor PER/20/M.PAN/11/2008 tentang Pedoman Penyusunan Indikator Kinerja Utama (IKU) bagi instansi pemerintah, yaitu perumusan pernyataan kinerja, penyusunan daftar indikator kinerja, pemilihan indikator kinerja, dan reviu indikator kinerja. Evaluasi didasarkan atas suatu kriteria yang memuat suatu pernyataan standar mengenai proses pengembangan indikator kinerja.

Tabel 1 memperlihatkan bahwa skor pemenuhan untuk keseluruhan proses pengembangan indikator kinerja BPS ialah sebesar 55,0 persen (atau sebanyak 11 poin dari 20 pernyataan yang ada). Skor pemenuhan pada tahap perumusan

pernyataan kinerja dan penyusunan daftar indikator masing-masing sebesar 58,3 persen, sedangkan tahap pemilihan dan reviu indikator kinerja hanya sebesar 50,0 persen. Hasil ini menunjukkan bahwa proses pengembangan indikator kinerja di BPS belum dilakukan secara optimal.

Analisis terhadap data wawancara menemukan beberapa permasalahan dalam proses pengembangan indikator kinerja di BPS. Pertama, pernyataan kinerja BPS belum dirumuskan dengan baik karena belum sepenuhnya

menggambarkan peran dan fungsinya sebagai penyedia data statistik dasar bagi pembangunan nasional sesuai amanat UU Statistik. Kedua, indikator kinerja BPS masih kurang selaras dengan sasaran kerjanya dan adanya gap dengan indikator dalam RPJMN. Ketiga, indikator kinerja BPS belum sepenuhnya memenuhi kriteria SMART dan masih mengukur aktivitas. Keempat, proses reviu yang dilakukan belum optimal karena penilaian Kemenpan RB menjadi motif utama proses tersebut.

Tabel 1. Hasil Evaluasi Pengembangan Indikator Kinerja BPS

No	Tahapan Proses	Jumlah Pernyataan	Skor Penilaian	Persentase $(\frac{[4]:[3]}{[3]} \times 100)$
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1	Perumusan Pernyataan Kinerja	6	3.50	58.33
2	Penyusunan Daftar Indikator	6	3.50	58.33
3	Pemilihan Indikator Kinerja	4	2.00	50.00
4	Reviu Indikator Kinerja	4	2.00	50.00
Total Penilaian		20	11.00	55.00

Analisis Indikator Kinerja BPS

Untuk menjawab apakah indikator kinerja yang ditetapkan telah menggambarkan kinerja BPS, dilakukan proses analisis terhadap sejumlah indikator kinerja yang terdapat dalam dokumen perencanaan kinerja BPS. Dokumen perencanaan kinerja yang dilibatkan yaitu dokumen Renstra BPS Tahun 2015-2019 beserta perubahannya, dokumen Renja BPS Tahun 2016, dan dokumen PK BPS Tahun 2016. Proses analisis terhadap indikator kinerja BPS dilakukan melalui analisis alur logika, analisis empat kuadran, dan kriteria SMART.

Analisis alur logika digunakan untuk melihat kesesuaian informasi indikator kinerja sesuai dengan kerangka *Performance Blueprint*. Analisis ini melibatkan sejumlah proses identifikasi mendalam mengenai keterkaitan indikator kinerja dengan

tujuan atau sasaran strategis yang ingin dicapai. Beberapa proses identifikasi yang dilakukan dalam analisis ini yaitu

- membandingkan indikator kinerja utama yang ditetapkan dalam dokumen perencanaan kinerja BPS,
- membandingkan indikator kinerja utama dengan sasaran strategis, tujuan strategis, dan misi BPS, dan
- membandingkan indikator kinerja program (IKP) dengan sasaran program (*outcome*) atau indikator kinerja kegiatan (IKK) dengan sasaran kegiatan (*output*).

Hasil identifikasi pertama menemukan bahwa masih adanya ketidaksesuaian informasi mengenai penetapan indikator kinerja utama BPS. Sebagai contoh, indikator persentase konsumen yang menggunakan data BPS dalam perencanaan dan evaluasi pembangunan nasional tidak dinyatakan dalam dokumen Renja BPS, tetapi

dinyatakan dalam dokumen Renstra dan PK. Hal tersebut disebabkan reuiu terhadap indikator kinerja dalam Renstra BPS atas rekomendasi

Kemenpan RB ternyata tidak dibarengi dengan perubahan indikator kinerja dalam Renja BPS sehingga perbedaan itu terjadi.

Tabel 2. Ketidaksesuaian IKU dalam Dokumen Perencanaan Kinerja BPS

Sasaran Strategis	Indikator Kinerja		
	Renstra 2015-2019	Renja 2016	PK 2016
Meningkatkan kualitas hubungan dengan pengguna data (<i>user engagement</i>)	Persentase konsumen yang puas akan layanan data BPS	Persentase konsumen yang puas akan layanan data BPS	-
	Persentase konsumen yang menggunakan data BPS dalam perencanaan dan evaluasi pembangunan nasional	-	Persentase konsumen yang menggunakan data BPS dalam perencanaan dan evaluasi pembangunan nasional
Meningkatnya pengawasan dan akuntabilitas kinerja aparatur BPS	Persentase satker yang mendapatkan nilai evaluasi SAKIP kategori Baik (dari satker yang diperiksa)	Persentase satker yang mendapatkan nilai evaluasi SAKIP kategori Baik (dari satker yang diperiksa)	Tingkat satker dengan perolehan nilai evaluasi SAKIP kategori Baik (dari 36 satker yang diperiksa)

Hasil identifikasi kedua memperlihatkan beberapa temuan atas identifikasi terhadap keterkaitan indikator kinerja dengan tujuan, sasaran, dan visi misi BPS.

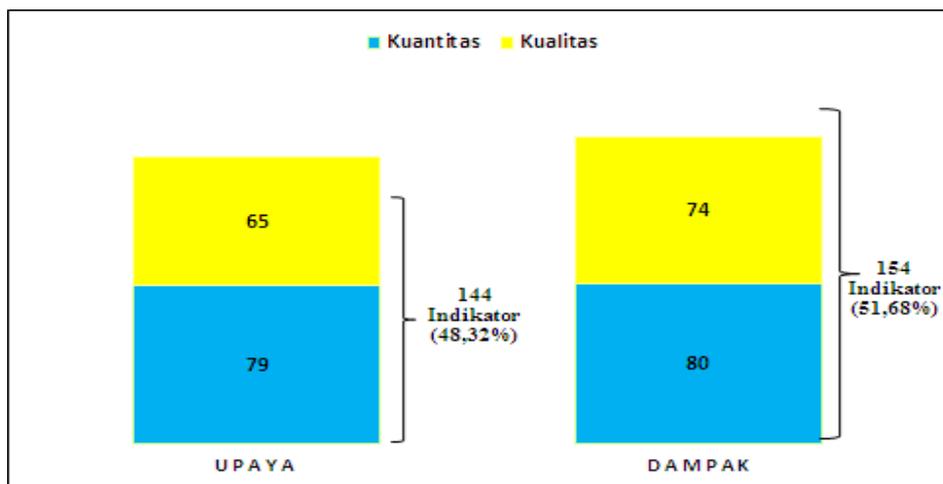
- a. Indikator kinerja kurang tepat untuk mengukur tujuan/sasaran strategis. Sebagai contoh, “Persentase pemutakhiran data MFD dan MBS” dinilai kurang tepat apabila digunakan untuk mengukur sasaran “Meningkatnya kepercayaan pengguna terhadap kualitas data BPS”.
- b. Indikator kinerja tidak secara langsung mengukur sasaran strategis. Sebagai contoh, “Jumlah pengunjung eksternal yang mengakses data dan informasi statistik melalui website” bukanlah ukuran langsung dari sasaran “Meningkatnya kualitas hubungan dengan pengguna data”.
- c. Indikator kinerja sasaran tidak selaras dengan indikator tujuan. Sebagai contoh, “Persentase konsumen yang menggunakan data BPS dalam perencanaan dan evaluasi pembangunan nasional” bukanlah sebuah *subset* atau bagian

dari indikator “Persentase konsumen yang puas akan layanan data BPS”.

Hasil identifikasi ketiga menemukan bahwa masih adanya indikator kinerja kegiatan BPS yang tidak selaras dengan *output* atau *outcome* yang ingin dicapai. Selain itu, hasil identifikasi juga menemukan masih adanya permasalahan dalam penyusunan indikator kinerja maupun sasaran itu sendiri, seperti indikator kurang spesifik, masih berorientasi proses, dan penamaan *output* yang kurang tepat.

Untuk mengidentifikasi apakah indikator kinerja BPS telah berorientasi hasil atau tidak, dilakukan analisis empat kuadran sesuai dengan kerangka *Performance Blueprint*. Gambar 1 memperlihatkan bahwa jumlah indikator *output* BPS yang dipetakan sebagai upaya (*effort*) masih cukup besar, yaitu sebesar 48,32 persen (atau sebanyak 144 indikator). Selain itu, lebih dari 53 persen indikator *output* BPS masih mengukur kuantitas, dan bukan kualitas. Hal ini menunjukkan bahwa pengembangan indikator *output* BPS belum sepenuhnya berorientasi hasil.

Gambar 1. Pemetaan Indikator Output BPS



Berikut ini beberapa contoh indikator pada setiap kategori

- Kuadran I – kategori kuantitas upaya. Indikator yang masuk dalam kuadran ini yaitu jumlah peta desa dan blok sensus yang *diupdate*, jumlah aktivitas statistik yang mempublikasikan nilai akurasi, jumlah laporan peta desa yang mutakhir, dan lain sebagainya.
- Kuadran II – kategori kualitas upaya. Indikator yang masuk dalam kuadran ini yaitu persentase hasil pengolahan data yang dikirim ke BPS pusat tepat waktu, persentase pemutakhiran data MFD dan MBS, dan lain sebagainya.
- Kuadran III – kuantitas dampak. Indikator yang masuk dalam kuadran ini yaitu jumlah publikasi/laporan statistik yang terbit tepat waktu, jumlah metadata kegiatan statistik yang dihimpun, jumlah *release* data statistik yang tepat waktu, dan lain sebagainya.
- Kuadran IV – kualitas dampak. Indikator yang masuk dalam

kuadran ini yaitu persentase konsumen yang puas akan layanan data BPS, persentase pemasukan dokumen (*respon rate*) dari kegiatan survei/sensus, persentase terbangunnya metode kemiskinan yang terakhir.

Untuk mengetahui sejauh mana kemampuan indikator kinerja dalam menggambarkan kinerja BPS, dilakukan analisis terhadap indikator kinerja BPS menggunakan kriteria SMART. Tabel 3 memperlihatkan bahwa seluruh IKU BPS Pusat yang ditetapkan telah memenuhi kriteria *spesifik, measurable, achievable, dan timed*. Namun, kriteria relevan tampaknya belum dapat dipenuhi oleh sebagian besar IKU BPS. 12 dari 23 IKU BPS dinilai oleh peneliti masih kurang atau tidak relevan dengan sasaran strategis yang diharapkan. Beberapa hal yang menyebabkan kriteria relevan tidak sepenuhnya tercapai dalam IKU BPS yaitu IKU yang ada tidak secara langsung mengukur sasaran strategis yang ditetapkan.

Tabel 3. Jumlah IKU Menurut Karakteristik SMART dan Sasaran Strategis BPS

Sasaran Strategis	Karakteristik				
	<i>Specific</i>	<i>Measurable</i>	<i>Achievable</i>	<i>Relevant</i>	<i>Timed</i>
Sasaran Strategis 1	7	7	7	2	7
Sasaran Strategis 2	3	3	3	3	3
Sasaran Strategis 3	1	1	1	-	1
Sasaran Strategis 4	4	4	4	2	4
Sasaran Strategis 5	1	1	1	-	1
Sasaran Strategis 6	1	1	1	-	1
Sasaran Strategis 7	2	2	2	-	2
Sasaran Strategis 8	3	3	3	3	3
Sasaran Strategis 9	1	1	1	1	1
Jumlah	23	23	23	11	23

Faktor-Faktor yang Berperan dalam Pengembangan Indikator Kinerja BPS

Hasil analisis data menemukan setidaknya ada empat faktor utama yang memengaruhi proses pengembangan indikator kinerja di BPS, yaitu dukungan manajemen, kompetensi teknis, tuntutan regulasi, dan perkembangan statistik negara lain. Selain itu, terdapat pula faktor yang menghambat pengembangan indikator kinerja di BPS. Berikut uraian masing-masing faktor tersebut.

1. Dukungan Manajemen

3 dari 9 partisipan berpendapat bahwa dukungan manajemen merupakan faktor yang penting dalam mengembangkan indikator kinerja di BPS. Berikut kutipan pendapat salah seorang partisipan mengenai pentingnya dukungan manajemen tersebut.

“...kita perlu *sponsorship* dari manajemen, Kepala dan eselon I, kalau merekanya *aware*, merekanya *by in*, dalam penyusunan Renstra ini, prosesnya akan lebih *smooth*, lebih lancar karena mereka akan lebih mudah memberikan mandat kepada bawahan untuk ikut serta dalam proses ini, *once* satu *leader* gak *by in*, itu akan menghambat, jadi salah satunya supaya mendapatkan *by in*, langkah yang kita lakukan adalah memberikan *awareness*...”

Keberhasilan sebuah perubahan dalam organisasi sangat besar ditentukan oleh peran seorang manajer (Damanpour dan Scheinoder 2009, 515). Seorang manajer (terutama manajer tingkat atas) memiliki pengaruh yang kuat untuk memengaruhi bawahannya agar berpartisipasi terhadap perubahan organisasi, seperti halnya pengembangan indikator kinerja. Untuk itu, dibutuhkan suatu cara untuk menumbuhkan kesadaran (*awareness*) dari manajer tersebut mengenai arti pentingnya indikator kinerja bagi peningkatan kinerja organisasi.

Kurangnya dukungan manajemen merupakan salah satu alasan mengapa pengembangan indikator kinerja di BPS masih belum optimal. Berdasarkan tanggapan partisipan, penyebab hal tersebut ialah pimpinan BPS dianggap kurang memahami pentingnya indikator kinerja sebagai bagian penting sistem manajemen kinerja sehingga pengembangannya hanya sekedar memenuhi administrasi yang dipersyaratkan oleh regulasi. Hal ini memperlihatkan bahwa isomorfisma koersif terjadi dalam pengembangan indikator kinerja di BPS sebagai motif melakukan suatu perubahan organisasi.

2. Kompetensi Teknis

4 dari 9 partisipan menempatkan kompetensi teknis sebagai salah satu faktor yang berperan dalam

pengembangan indikator kinerja di BPS. Berdasarkan tanggapan partisipan, dikatakan bahwa kompetensi teknis terkait manajemen kinerja yang dimiliki personil BPS belum cukup baik. Hal ini dapat dilihat dari adanya kelemahan dalam proses penyusunan indikator kinerja di tingkat *subject matter*, kurangnya pemahaman terhadap matriks kinerja, dan rendahnya *assessment test* manajemen yang dimiliki pimpinan BPS. Berikut kutipan wawancara yang mendukung fakta di atas.

“...cuman tadi, karena mereka dianggapnya ngegampangin, kadang-kadang itu juga tidak sesuai dengan yang kita inginkan, tidak detil, tidak lengkap, sehingga pada saat kita tarik untuk menyusun dokumen selanjutnya dari Sireka itu, kita buat Renja, RKA-K/L, PK, jadi kurang bagus hasilnya...”

“...matrik udah kita bikin, tapi konsultan kemaren bilang gak ngerti apa-apa, gak ada katanya, waktu dia tanya ke eselon II, karena yah itu, pemahaman yah...”

Faktor kompetensi memang dinilai cukup penting dalam mendukung keberhasilan organisasi melaksanakan suatu inovasi, seperti pengembangan indikator kinerja. Banyak penelitian terdahulu membuktikan pentingnya faktor kompetensi tersebut. Akbar (2011, 135) menemukan bahwa keberhasilan dalam mengembangkan indikator kinerja sejalan dengan meningkatnya kompetensi teknis yang dimiliki oleh personil organisasi. Hal ini tentunya sangat wajar mengingat proses pengembangan indikator yang cukup kompleks dan rumit, sehingga organisasi benar-benar membutuhkan personil yang kompeten.

3. Tuntutan Regulasi

Kewajiban instansi pemerintah yang tercantum dalam Permenpan Nomor PER/09/M.PAN/5/2007 ialah menetapkan indikator kinerja secara formal atas tujuan dan sasaran strategis

yang ditetapkan. Regulasi inilah yang kemudian menjadi dasar bagi instansi pemerintah dalam mengembangkan indikator kinerjanya, tak terkecuali BPS. Namun sayangnya, banyak instansi pemerintah salah menginterpretasikan makna sebenarnya atas regulasi tersebut. Berikut kutipan wawancara mengenai isu tersebut.

“...lari-lari indikatornya sekedar ritual administrasi, kan bisa supaya nilainya bagus, bisa aja kita poles segala macem...”

“...kalau sekarang dokumen-dokumen, yah itu ritual administrasi, untuk apa, gak keliatan manfaatnya, manfaatnya gak terasa banget...”

Tanggapan partisipan di atas menyebutkan bahwa pengembangan indikator kinerja di BPS hanya merupakan ritual administrasi dan memenuhi tuntutan regulasi semata. Hal ini terlihat dari adanya bentuk tekanan dari regulasi yang diterbitkan pemerintah dalam proses mengembangkan indikator kinerja BPS. Partisipan memandang tekanan tersebut sebagai motif utama yang melatarbelakangi pengembangan indikator kinerja di BPS. Pandangan ini tentu tidak sejalan dengan apa yang diinginkan oleh regulasi tersebut. Penetapan indikator kinerja yang dimaksud dalam regulasi tersebut bertujuan agar terdapat proses yang wajar dalam mengelola upaya-upaya organisasi dalam mencapai hasil yang diharapkan sehingga memiliki kinerja yang baik.

4. Perkembangan Statistik Negara Lain

Sebagai *National Statistics Offices* (NSO), BPS selalu berpedoman pada *Fundamental Principles of Official Statistics* dalam melakukan kegiatan statistik. Salah satunya ialah BPS senantiasa mengacu kepada standar internasional di dalam menerapkan klasifikasi, metode, dan konsep statistik. Selain itu, BPS juga telah melakukan

kerjasama internasional di bidang statistik guna perbaikan sistem *official statistics* di semua negara. Berikut kutipan wawancara mengenai isu statistik di negara lain.

“...Kalau NSO itu jadi salah satu masukan untuk memperkaya isu-isu strategis, tujuannya kita kan pengen berstandar internasional, jadi *benchmark* itu juga perlu kita lakukan sih...”

Dalam menetapkan indikator kinerja, BPS senantiasa melakukan *benchmark* dengan NSO di negara-negara yang lebih maju dalam pelaksanaan kegiatan statistik. Hal ini dilakukan untuk mendapatkan perspektif yang tepat dalam menentukan indikator kinerja yang dapat digunakan untuk mengukur keberhasilan pelaksanaan kegiatan statistik di BPS. Beberapa indikator kinerja yang dinilai tepat dengan kondisi BPS juga dipertimbangkan untuk diadopsi sebagai indikator kinerja BPS. Hal ini memperlihatkan bahwa pengembangan indikator kinerja di BPS diwarnai oleh adanya fenomena isomorfisma mimetik karena adanya upaya meniru atau melakukan imitasi terhadap lembaga statistik lain dengan mengadopsi beberapa indikator kinerjanya.

5. Faktor Penghambat

Selain faktor yang telah diuraikan sebelumnya, diidentifikasi pula beberapa faktor yang menghambat proses pengembangan indikator kinerja di BPS. Faktor-faktor tersebut yaitu ketersediaan data kinerja, kurangnya komitmen internal, adanya konflik kepentingan, dan pemahaman *stakeholder* mengenai statistik pemerintah. Berikut uraian masing-masing faktor penghambat tersebut.

Ketersediaan data kinerja

Data kinerja merupakan faktor yang harus dipertimbangkan dalam menetapkan suatu indikator kinerja. Data kinerja dapat dikumpulkan sendiri oleh instansi bersangkutan, baik berasal

dari catatan pelaksanaan kegiatan atau melalui survei untuk mendapatkan data dari luar instansi. Instansi juga dapat langsung memanfaatkan data kinerja yang telah disediakan instansi lainnya, seperti BPS. Berikut kutipan wawancara mengenai isu ketersediaan data kinerja.

“...ketersediaan yah, orang-orang aja kalau misalkan ke sini...kan sebenarnya mencari indikator, kalau ada kementerian lain kerjasama, sebenarnya kan dia nyari indikator kinerja buat dia, artinya biaya gak sedikit...memang harus ada indikator yang bener-bener buat BPS, karena kita harus memproduksi dulu, punya biaya besar, padahal kita sebenarnya punya tugas untuk *produce*, mereka kan enggak, jadi dari segi anggaran juga jadi bertambah...”

Tanggapan partisipan di atas memperlihatkan bahwa data kinerja menjadi salah satu penghambat dalam mengembangkan indikator kinerja BPS. Data BPS sering dijadikan indikator kinerja oleh instansi lain, tetapi BPS sendiri sebenarnya agak kesulitan dalam mengembangkan indikator kinerjanya. Hal ini disebabkan data kinerja BPS tidak banyak disediakan oleh instansi lain sehingga BPS harus mengusahakan sendiri data kinerjanya. Tentunya, hal ini membutuhkan biaya yang cukup besar untuk memperoleh data-data kinerja tersebut.

Kurangnya komitmen internal

Kurangnya komitmen internal disinyalir menjadi salah satu faktor yang menyebabkan belum optimalnya pengembangan indikator kinerja yang dilakukan BPS. Hal ini dapat dilihat dari tanggapan partisipan yang menyatakan bahwa komitmen internal BPS terhadap masalah pengembangan indikator kinerja tidak begitu baik. Kurangnya kepedulian internal dan sulitnya koordinasi dengan *subject matter* merupakan dua hal yang menjadi indikasi atas rendahnya komitmen yang dimiliki internal BPS tersebut. Berikut

kutipan wawancara yang mendukung fakta tersebut.

“...jadi kadang-kadang temen-temen di teknis yah, mereka lebih fokus kepada kegiatan teknisnya, kan gitu, kalau ini kan boleh dibilang manajemen yah, mereka boleh dibilang kurang peduli atau *care*...”

“...cuman yah kalau kita ngundang pun, kadang-kadang yang hadir juga, gak semuanya bisa hadir, kadang-kadang itu koordinasi, suatu hal yang sulit juga...itu kan suatu masalah juga, jadi gak bisa nyambung...”

Hubungan antara komitmen internal dengan keberhasilan pelaksanaan sebuah inovasi dalam organisasi telah banyak dibuktikan oleh penelitian sebelumnya. Penelitian Akbar (2011, 135) menemukan bahwa pengembangan indikator kinerja pada pemerintah daerah di Indonesia memiliki korelasi yang positif dengan komitmen manajemen. Selain itu, Sari (2016, 63-64) juga menyatakan bahwa komitmen internal sebagai faktor yang memengaruhi penggunaan indikator kinerja pada Kementerian Luar Negeri. Kedua penelitian ini memperlihatkan pentingnya indikator kinerja untuk mendukung sebuah proses dalam organisasi. Tanpa adanya komitmen internal yang kuat, keberhasilan organisasi dalam mencapai sasaran yang diharapkan akan sulit tercapai.

Adanya konflik kepentingan

Pengembangan indikator kinerja BPS juga diwarnai oleh adanya konflik kepentingan (*conflict of interests*). Konflik kepentingan dimaksud ialah dilema yang dihadapi BPS antara menetapkan indikator kinerja yang ideal dengan tuntutan untuk tetap berkinerja baik. Hal inilah yang membuat BPS cenderung menetapkan indikator kinerja yang mudah dicapai untuk meminimalisir resiko atas tidak tercapainya indikator tersebut. Berikut kutipan wawancara yang mendukung fakta tersebut.

“...kita masih belum bisa menunjukkan yang seharusnya seperti apa, karena kan efeknya sih banyak yah, ketika indikator itu jelek, nanti di *reward and punishment* untuk keuangan juga jadi turun, itu berakibat pada anggaran yang akan dikasih tahun depan, belum lagi nanti di Bappenas, ketika kita nilainya merah, kita pasti kinerjanya jelek, akan dipanggil lagi, seperti itu...”

Tanggapan partisipan di atas memperlihatkan konflik kepentingan yang terjadi dalam pengembangan indikator kinerja BPS. Beberapa partisipan berpendapat bahwa penyebab terjadinya hal tersebut ialah BPS kurang percaya diri terhadap kemampuannya dalam mencapai kinerja yang ditetapkan sehingga cenderung menggunakan indikator yang mudah dicapai. Hal inilah yang membuat penilaian Kemenpan RB atas indikator kinerja BPS belum cukup baik karena kurang menggambarkan peran dan fungsi BPS yang seharusnya.

Pemahaman stakeholder mengenai official statistics

BPS merupakan lembaga statistik resmi (*official statistics*) yang bertanggung jawab dalam penyediaan data dan informasi statistik dasar di Indonesia. Dalam melakukan kegiatan statistiknya, BPS harus tunduk pada prinsip dasar *official statistics* yang ditetapkan oleh *United Nations Statistics Division* (UNSTAT). Namun, posisi BPS sebagai *official statistics* ini belum dipahami dengan baik oleh *stakeholder* terkait. Berikut kutipan wawancara yang mendukung fakta tersebut.

“...posisi BPS inilah *official*, ada aturan-aturan *official* yang kita ikutin, umpama kalau kita misalnya prinsip statistik yang sudah dibangun secara internasional, kan kita mengacu ke situ...”

“...dan Menpan masih melihatnya, dia belum paham bener tentang *official statistics*...artinya itu menjadi

perdebatan yang akan selalu muncul...”

Tanggapan partisipan di atas memperlihatkan bahwa masih adanya gap antara Kemenpan RB dan BPS dalam memahami posisi *official statistics*. Salah satunya ialah masih belum adanya kesepakatan mengenai ukuran penjaminan kualitas data statistik. Kurangnya keterlibatan *stakeholder* dalam pengembangan indikator kinerja BPS disinyalir menjadi penyebab adanya gap informasi antara BPS dengan *stakeholder* tersebut.

Untuk mengetahui adanya fenomena isomorfisma dalam pengembangan indikator kinerja di BPS, dilakukan analisis terhadap data wawancara mengenai isu tersebut. Tabel 4 memperlihatkan bahwa fenomena isomorfisma (baik isomorfisma koersif, mimetik, dan normatif) turut mewarnai pengembangan indikator kinerja di BPS. Isomorfisma koersif merupakan tema yang paling banyak diungkap oleh partisipan sebanyak 5 kali, isomorfisma mimetik dan normatif masing-masing sebanyak 3 kali.

Tabel 4. Tanggapan Partisipan atas Keberadaan Fenomena Isomorfisma

No.	Tema Isomorfisma	Motif yang diangkat	Generalitas	Intensitas
1	Koersif	Penilaian Menpan, Ritual administrasi, Tuntutan Regulasi	2	5
2	Mimetik	Benchmark dengan NSO di negara lain, indikator statistik di negara lain	3	3
3	Normatif	Prinsip aturan statistik internasional, Konsultan ahli,	2	3

Fakta di atas menunjukkan bahwa isomorfisma koersif menjadi faktor dominan yang memengaruhi pengembangan indikator kinerja di BPS. Isomorfisma koersif tampak dari pandangan partisipan yang menganggap bahwa proses pengembangan indikator kinerja di BPS hanya sekedar memenuhi persyaratan regulasi dari pemerintah. Isomorfisma mimetik tampak dari cara BPS meniru lembaga statistik lain dengan mengadopsi indikator kinerjanya, sedangkan normatif tergambar dari upaya BPS menerapkan prinsip dasar *official statistics* dalam melakukan kegiatan statistik dan mengembangkan indikator kinerjanya.

Simpulan dan Rekomendasi

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan di atas, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut.

1. Hasil evaluasi memperlihatkan bahwa skor pemenuhan untuk keseluruhan proses pengembangan indikator kinerja BPS ialah sebesar 55,0 persen (atau sebanyak 11 poin dari 20 pernyataan yang ada). Skor pemenuhan pada tahap perumusan pernyataan kinerja dan penyusunan daftar indikator masing-masing sebesar 58,3 persen, sedangkan tahap pemilihan dan reviu indikator kinerja hanya sebesar 50,0 persen. Hasil ini menunjukkan bahwa proses pengembangan indikator kinerja di BPS belum dilakukan secara optimal.
2. Hasil analisis menggunakan kerangka *Performance Blueprint* menunjukkan bahwa sebagian besar indikator kinerja BPS belum dapat menggambarkan kinerjanya dengan baik.
3. Faktor-faktor yang berperan dalam pengembangan indikator kinerja di

BPS yaitu dukungan manajemen, kompetensi teknis, tuntutan regulasi, dan perkembangan statistik di negara lain. Selain itu, faktor yang menghambat pengembangan indikator kinerja BPS yaitu ketersediaan data kinerja, kurangnya komitmen internal, adanya konflik kepentingan, dan pemahaman stakeholder mengenai *official statistic* belum sama.

4. Pengembangan indikator kinerja di BPS diwarnai oleh adanya fenomena isomorfisma. Isomorfisma koersif menjadi faktor dominan yang memengaruhi pengembangan indikator kinerja di BPS. Hal ini tampak dari pandangan partisipan yang menganggap bahwa proses pengembangan indikator kinerja di BPS hanya sekedar memenuhi persyaratan regulasi dari pemerintah.

Berdasarkan simpulan yang telah dikemukakan di atas, beberapa hal yang dapat direkomendasikan kepada BPS ialah sebagai berikut.

1. BPS perlu menyempurnakan beberapa pernyataan kinerjanya agar sesuai dengan peran dan fungsi yang diamanatkan dalam UU Nomor 16 Tahun 1997 tentang Statistik, terutama terkait dengan pemanfaatan data statistik dalam perencanaan pembangunan nasional.
2. BPS perlu menerapkan kerangka *Performance Blueprint* dalam menyusun indikator kinerjanya sehingga indikator kinerja yang terbentuk memiliki kesesuaian informasi antar dokumen perencanaan maupun dengan sasaran kinerja yang ingin dicapai.
3. BPS perlu meningkatkan kompetensi personil manajemen pada setiap unit kerja guna meningkatkan kualitas indikator kinerja yang dihasilkan. Hal ini dapat dilakukan dengan memberikan pelatihan terkait penyusunan indikator kinerja.

4. BPS perlu meningkatkan komunikasi dengan *stakeholder* terkait (khususnya Kemenpan RB) mengenai pengembangan indikator kinerja di BPS. Hal ini dilakukan untuk mengurangi kesenjangan informasi dalam menentukan indikator kinerja yang seharusnya dikembangkan oleh BPS.

Referensi

- Australian National Audit Office [ANAO]. 2012. *Development and Implementation of Key Performance Indicators to Support the Outcomes and Programs Framework*. Canberra: ANAO.
- Akbar, Rusdi. 2011. "Performance Measurement and Accountability in Indonesian Local Government." *Thesis Doctor of Philosophy*. Curtin University.
- Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan [BPKP]. 2011. *Akuntabilitas Instansi Pemerintah*. Jakarta: BPKP.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional [Bappenas]. 2009. *Pedoman Evaluasi dan Indikator Kinerja Pembangunan*. Jakarta: Bappenas.
- Bastian, Indra. 2001. *Akuntansi Sektor Publik di Indonesia*. Yogyakarta: BPFE.
- Budiarti, Ema Ratnasari. 2015. "Evaluasi Penyusunan Indikator Kinerja (Studi Pada Pemerintah Kabupaten Demak)." *Tesis Magister Akuntansi*. Universitas Gadjah Mada.
- Christensen, Tom, dan Per Laegreid. 2014. "Performance and Accountability – A Theoretical Discussion and an Empirical Assessment." *Public Organization Review* (2015) 15: hal 207-225.
- Creswell, John W. 2014. *Research Design Qualitative, Quantitative,*

- and Mix Methods Approaches*. Edisi 4. London: Sage Publications.
- Damanpour, Fariborz, dan Marquerite Schneider. 2009. "Characteristics of Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers." *Public Administration Research and Theory*, Vol. 19, No. 3 (Jul 2009): hal 495-522.
- Dimaggio, Paul J., dan Walter W. Powell. 1983. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." *American Sociological Review*, Volume 48, Issue 2 (April, 1983): hal 147-160.
- Gudono. 2016. *Teori Organisasi*. Edisi 3. Yogyakarta: BPFPE.
- Hatry, Harry P. 2006. *Performance Measurement: Getting Results*. Edisi 2. Washington DC: Urban Institute Press.
- Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Presiden Republik Indonesia. 15 Juni.
- Julnes, Patria de Lancer, dan Marc Holzer. 2001. "Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation." *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 6 (November – Desember, 2001): hal 693-708.
- Laporan Hasil Evaluasi atas Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Badan Pusat Statistik 2015. Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. 11 Desember.
- Longo, Paul J. 2002. "The Performance Blueprint, An Integrated Logic Model Developed to Enhance Performance Measurement Literacy: The Case Of Performance-Based Contract Management." *Annual Conference of the American Evaluation Association*, VA, November 6-10.
- Mahmudi. 2013. *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Edisi Kedua. Yogyakarta: UPP STIM YKPN.
- Nakamura, Akira, Pietro Michelli, dan Andy Neely. 2010. "Performance Measurement in the Public Sector in England: Searching for the Golden Thread." *Public Administration Review*, Vol. 70, No. 4 (Juli – Agustus, 2010): hal 591-600.
- Nordiawan, Deddi, dan Ayuningtyas Hertianti. 2010. *Akuntansi Sektor Publik*. Edisi 2. Jakarta: Salemba Empat.
- Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor PER/20/M.PAN/11/2008 tentang Petunjuk Penyusunan Indikator Kinerja Utama. Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara. 26 November.
- Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Presiden Republik Indonesia. 21 April.
- Sihaloho, Ferry Laurensius, dan Abdul Halim. 2005. "Pengaruh Faktor-Faktor Rasional, Politik dan Kultur Organisasi Terhadap Pemanfaatan Informasi Kinerja Instansi Pemerintah." *Simposium Nasional Akuntansi VIII*: 774-790.