

EVALUASI IMPLEMENTASI SISTEM PENGUKURAN KINERJA
(STUDI PADA DINAS PEKERJAAN UMUM, PERUMAHAN DAN ENERGI
SUMBER DAYA MINERAL DIY)

Zulfatun Ruscitasari

INTISARI

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh adanya tuntutan untuk meningkatkan akuntabilitas kinerja pemerintah. Permasalahan dalam penelitian ini ialah ketidaksesuaian informasi pada dokumen perencanaan hingga pelaporan di Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Energi Sumber Daya Mineral (PUP-ESDM) DIY. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengevaluasi kesesuaian informasi pada dokumen perencanaan hingga pelaporan, serta mengidentifikasi faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi sistem pengukuran kinerja. Alat analisis yang digunakan dalam penelitian ini meliputi model performance blueprint yang digunakan untuk menganalisis ketepatan indikator yang telah disusun dan analisis tematik untuk data hasil wawancara.

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Hasil penelitian menunjukkan sistem pengukuran kinerja dari mulai perencanaan hingga pelaporan Dinas PUP-ESDM DIY belum sepenuhnya menunjukkan kesesuaian informasi. Selain itu, indikator kinerja Dinas PUP-ESDM DIY tahun 2015 telah berorientasi pada manfaat yang diterima masyarakat, namun tahun 2016 masih dalam orientasi penyedia layanan. Faktor-faktor yang menyebabkan permasalahan dalam akuntabilitas kinerja Dinas PUP-ESDM DIY ialah kualitas personil, mutasi pegawai, dan ketersediaan data. Sedangkan yang menjadi faktor pendukung ialah pelatihan, peraturan-peraturan, komitmen pimpinan, ketersediaan sistem informasi, *reward* dan *punishment*.

Kata kunci: akuntabilitas kinerja, *performance blueprint*, indikator kinerja, isomorfisma.

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Pemerintah sebagai organisasi publik memiliki tanggung jawab untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan menjalankan roda pemerintahan secara efektif dan efisien guna mewujudkan tata kelola yang baik. Namun, beberapa tahun terakhir banyak organisasi publik telah dibawah tekanan besar untuk meningkatkan efisiensi dan transparansi *output*, merasionalisasikan penggunaan sumber daya publik, dan meningkatkan kualitas pelayanan (Gomes *et al.*, 2008). Dalam konteks ini, organisasi sektor publik didorong untuk memperkenalkan reformasi birokrasi yang baru, yaitu *New Public Management* (NPM). Reformasi ini bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas kinerja organisasi yang didasarkan pada pengukuran berbasis keluaran (*output*) dan hasil (*outcome*).

Akuntabilitas di Indonesia telah diatur dalam Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 7 Tahun 1999 tentang Pelaporan Akuntabilitas Kinerja

Instansi Pemerintah. Dalam mendukung pelaksanaan Inpres tersebut, pemerintah juga menerbitkan Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara (LAN) Nomor 589/IX/6/Y/1999 tentang Pedoman Implementasi Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, kemudian disempurnakan dengan menerbitkan Keputusan LAN Nomor 239/IX/6/8/2003 tentang Perbaikan Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas kinerja Instansi Pemerintah. Akuntabilitas merupakan pemberian informasi dan pengungkapan atas aktivitas dan kinerja finansial pemerintah kepada pihak-pihak yang berkepentingan dengan pelaporan tersebut (Mahsun, 2013).

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah merupakan bentuk penegasan kembali atas Inpres Nomor 7 Tahun 1999. Pada sistem manajemen pemerintah hanya berfokus pada peningkatan akuntabilitas dan berorientasi pada *outcome* atau dikenal dengan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP). SAKIP diatur dalam Peraturan Presiden

Nomor 29 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PermenPAN dan RB) Nomor 12 Tahun 2015 tentang Pedoman Evaluasi atas Implementasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Pelaksanaan sistem akuntabilitas kinerja disajikan dalam bentuk Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Akan tetapi, saat ini instansi pemerintah cenderung hanya melaporkan kinerja yang baik dan meminimalkan informasi yang berlebihan tentang kegagalan program (Ahyaruddin & Akbar, 2016).

Akbar *et al.*, (2012) mengatakan bahwa implementasi sistem pengukuran kinerja dan indikator kinerja di Indonesia lebih bertujuan untuk memenuhi kebutuhan regulasi daripada membuat organisasi tersebut lebih efektif dan efisien. Hal ini menunjukkan bahwa teori institusional telah menjadi bagian dalam implementasi sistem pengukuran kinerja di Indonesia. Teori institusional isomorfisma ialah sebuah kerangka teori yang menjelaskan fenomena sosial dengan dasar perubahan pada sebuah institusi (Syachbrani & Akbar, 2013).

Teori isomorfisma dapat memengaruhi kinerja instansi di Indonesia. Menurut penelitian dari Akbar *et al.*, (2012), isomorfisma melandasi pemerintahan daerah (pemda) di Indonesia dalam menerapkan faktor-faktor yang memengaruhi pengembangan indikator kinerja. Hal tersebut dikarenakan banyak instansi menerapkan Sistem Pengukuran Kinerja (SPK) karena adanya peraturan yang memaksa. Akibatnya, pelaksanaan perubahan tersebut hanya menggunakan indikator kinerja untuk pelaporan formal, persyaratan legislatif atau politik saja (Akbar *et al.*, 2012).

Beberapa tahun belakangan, banyak penelitian dan analisis mengenai pengukuran kinerja sektor publik secara umum, tetapi hanya sedikit literatur yang berfokus pada pengukuran kinerja pada infrastruktur publik. Selain itu, penerapan sistem pengukuran kinerja di Indonesia masih memiliki kendala yang cukup signifikan. Nurkhamid (2008) mengatakan bahwa masalah dalam pelaksanaan sistem pengukuran kinerja dikarenakan belum ada penelitian untuk mengungkapkan kondisi pelaksanaan sistem pengukuran kinerja di peme-

rintah sehingga pemerintah sering kali melakukan kesalahan yang sama.

Tahun 2015 LAKIP DPUP-ESDM DIY memperoleh peringkat BB dengan nilai hasil evaluasi sebesar 76,48% yang berarti sangat baik, akuntabel, berkinerja baik, dan memiliki sistem manajemen kinerja yang handal. Kemudian, tahun 2016 DPUP-ESDM DIY kembali memperoleh peringkat BB dengan jumlah nilai lebih tinggi dari tahun sebelumnya, yakni 77,61. Peningkatan nilai tersebut tidak lantas membuktikan bahwa kinerja DPUP-ESDM DIY telah sangat baik, hal tersebut dikarenakan untuk tahun 2015 dan 2016 DPUP-ESDM DIY menerima rekomendasi dari Inspektorat yang menyatakan masih perlu perbaikan dalam pencapaian sasaran atau kinerja organisasi, terutama pada kinerja yang dilaporkan (*output*) dan kinerja yang dilaporkan (*outcome*).

Selanjutnya, untuk melihat lebih jauh implementasi sistem pengukuran kinerja, maka diperlukan suatu kerangka untuk membantu dalam berpikir logis, yakni dengan menggunakan *performance blueprint*

(model cetak biru kinerja). Model cetak biru kinerja ialah sebuah cara untuk mengidentifikasi dan mengukur kinerja sesuai dengan misi yang ditetapkan dan keterkaitan antara misi dengan program yang dibuat. Berdasarkan hal tersebut, penelitian ini akan mengevaluasi permasalahan terkait capaian/sasaran kinerja yang belum optimal dengan melihat kesesuaian antar dokumen-dokumen perencanaan hingga pelaporan pada DPUP-ESDM DIY dengan menggunakan salah satu pendekatan evaluasi dan perencanaan yang komprehensif, yakni model cetak biru kinerja.

Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini ialah untuk mengevaluasi kesesuaian informasi dalam dokumen perencanaan hingga pelaporan pada sistem pengukuran kinerja yang ditetapkan Dinas PUP-ESDM DIY dan mengidentifikasi faktor-faktor yang mendukung dan menghambat dalam implementasi sistem pengukuran kinerja di Dinas PUP-ESDM DIY.

LANDASAN TEORI

Good Governance

Menurut BPKP & LAN (2000) menjelaskan bahwa *good governance* merupakan suatu penyelenggaraan pemerintah negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif, dengan menjaga kesinergian interaksi yang konstruktif diantara domain-domain negara, sektor swasta, dan masyarakat.

Karakteristik atau prinsip-prinsip yang harus dianut dan dikembangkan dalam praktek penyelenggaraan *good governance* dikemukakan oleh UNDP(1997) meliputi:

1. Partisipasi

Setiap warga negara berhak memiliki suara yang sama dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung ataupun melalui lembaga perwakilan yang mewakili kepentingannya.

2. Akuntabilitas

Para pengambil keputusan dalam sektor publik, swasta dan masyarakat madani memiliki pertanggungjawaban kepada publik, sebagai-

mana halnya kepada *stakeholders*.

3. Aturan hukum

Kerangka aturan hukum dan perundang-undangan dilaksanakan secara adil dan tanpa pandang bulu, terutama mengenai aturan hak asasi manusia.

4. Transparansi

Transparansi harus dibangun dalam rangka kebebasan aliran informasi. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.

5. Daya tangkap

Setiap intuisi dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan.

6. Berorientasi konsensus

Menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk mencapai konsensus atau kesempatan yang terbaik bagi kepentingan masing-masing pihak, dan berbagai kebijakan dan prosedur yang akan ditetapkan pemerintah.

7. Berkeadilan

Setiap warga negara baik terhadap laki-laki maupun perempuan berhak untuk meningkatkan kualitas hidupnya.

8. Efektivitas dan Efisiensi

Setiap proses kegiatan dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan melalui pemanfaatan yang sebaik-baiknya dengan berbagai sumber yang tersedia.

9. Visi Strategis

Setiap pemimpin harus memiliki perspektif yang luas dan jangka panjang tentang penyelenggaraan pemerintah yang baik dan pembangunan manusia.

Akuntabilitas publik merupakan sarana pemberian informasi atas aktivitas dan kinerja pemerintah kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Akuntabilitas publik juga merupakan kewajiban pihak pemegang amanah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi

tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah (Mardiasmo, 2009). Oleh karena itu, pemerintah dituntut untuk meningkatkan akuntabilitas kinerjanya agar kinerjanya semakin lebih baik dari tahun ke tahun.

Sistem Pengukuran Kinerja

Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan atau program atau kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi yang tertuang dalam perencanaan strategis organisasi (Mahsun, 2013). Kinerja sendiri bisa diketahui apabila mempunyai kriteria keberhasilan berupa tujuan atau target tertentu yang hendak dicapai. Menurut Mardiasmo (2009), pengukuran kinerja sektor publik dilakukan untuk memenuhi tiga maksud. Pertama, untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah dengan berfokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja sehingga dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas organisasi sektor publik. Kedua, pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan. Ketiga, untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

Sistem pengukuran kinerja komprehensif dirancang untuk bisa memberikan manfaat jangka panjang (Mahsun, 2013). Sebelum proses pengukuran kinerja dilaksanakan, berbagai aktivitas manajemen strategi harus sudah didesain dan dilaksanakan terlebih dahulu, diantaranya perencanaan strategi, penyusunan program, penyusunan anggaran dan implementasi. Dari hasil pengukuran kinerja tersebut, dilakukan *feedback* sehingga tercipta suatu sistem pengukuran kinerja yang dapat memperbaiki kinerja organisasi secara berkelanjutan.

Evaluasi Implementasi Sistem Pengukuran Kinerja

Evaluasi merupakan kegiatan penilaian atas keberhasilan atau kegagalan manajer publik dalam melaksanakan kegiatan dan fungsi yang diamanatkan guna mewujudkan visi dan misi organisasi (Mahsun, 2013). Menurut PermenPAN dan RB (2015), evaluasi atas implementasi sistem pengukuran kinerja meliputi kegiatan evaluasi terhadap perencanaan strategis, termasuk di dalamnya perjanjian kinerja dan sistem pe-

ngukuran kinerja, penilaian terhadap penyajian dan pengungkapan informasi kinerja, evaluasi terhadap program dan kegiatan; dan evaluasi terhadap kebijakan instansi/unit kerja yang bersangkutan. Mahmudi (2015), menyatakan bahwa pada tahap implementasi, organisasi melaksanakan pengukuran kinerja untuk menilai implementasi sistem pengukuran kinerja dalam suatu SKPD. Berdasarkan PermenPAN dan RB Nomor 12 Tahun 2015 menjelaskan definisi implementasi evaluasi SAKIP, yaitu suatu aktivitas analisis yang sistematis, pemberian nilai, atribut, apresiasi, dan pengenalan permasalahan, serta pemberian solusi atas masalah yang ditemukan untuk tujuan peningkatan akuntabilitas dan kinerja instansi/unit kerja pemerintah.

Secara umum, tujuan evaluasi atas implementasi sistem pengukuran kinerja, yaitu:

- a. memperoleh informasi tentang implementasi;
- b. menilai tingkat implementasi;
- c. memberikan saran perbaikan untuk peningkatan implementasi; dan

- d. memonitor tindak lanjut rekomendasi hasil evaluasi periode berikutnya.

Teori Institusional

Teori institusional bermula dari para filsuf Yunani yang menyadari bahwa institusi yang satu dengan yang lainnya saling berinteraksi (Gudono, 2014). Teori ini kemudian disebut sebagai isomorfisma institusional. Gudono (2014), menjelaskan pengaruh tersebut ada dua macam. Pertama ialah yang menyebabkan individu memaksimalkan manfaat aturan dalam institusi. Kedua, perilaku sekedar menjalankan tugas sesuai aturan. Teori institusional digunakan untuk mengetahui sejauh mana perkembangan sistem pengukuran kinerja, akuntabilitas kinerja, dan penggunaan informasi kinerja dipengaruhi oleh adanya pemaksaan, fenomena isomorfisma mimetik dan normatif (Primarisanti & Akbar, 2015).

Menurut DiMaggio & Powell (1983), isomorfisma dibagi ke dalam tiga kategori. Pertama, isomorfisma koersif yang berasal dari pengaruh politik dan legitimasi. Kedua, isomorfisma mimetik yang diartikan sebagai

tindakan meniru organisasi lain akibat dari ketidakpastian sistem dalam organisasi tersebut. Terakhir, isomorfisma normatif yang dapat dikaitkan dengan profesionalisme dan cara kolaborasi formal dan informal yang dapat menyebabkan homogenisasi organisasi (Akbar *et al.*, 2012).

Indikator Kinerja

Indikator kinerja merupakan kriteria yang digunakan untuk menilai keberhasilan pencapaian tujuan organisasi yang diwujudkan dalam ukuran-ukuran tertentu (Mahsun, 2013). Indikator kinerja juga dapat digunakan sebagai sumber informasi bagi pihak yang berkepentingan dalam pengambilan keputusan di berbagai entitas pemerintah. Akan tetapi, indikator kinerja disetiap level di instansi pemerintah berbeda. Hal ini dikarenakan setiap tingkatan pada instansi tersebut memiliki tanggungjawab yang berbeda-beda.

Menurut Perpres nomor 29 tahun 2014, indikator kinerja adalah ukuran keberhasilan yang akan dicapai dari kinerja program dan kegiatan yang telah direncanakan. Sedangkan menurut Mahsun (2013),

jenis-jenis indikator kinerja pemerintah meliputi:

a. Indikator masukan (*input*)

Indikator ini mengukur jumlah sumber daya seperti anggaran/biaya, sumber daya manusia, material, dan masukan lain yang dipakai melaksanakan kegiatan.

b. Indikator proses (*process*)

Dalam indikator proses, organisasi merumuskan ukuran kegiatan, baik dari sisi kesepatan, ketepatan, maupun tingkat akurasi pelaksanaan kegiatan tersebut.

c. Indikator keluaran (*output*)

Merupakan sesuatu yang diharapkan langsung dapat dicapai dari sebuah kegiatan baik berupa fisik maupun non fisik. Indikator keluaran digunakan untuk mengukur keluaran yang dihasilkan dari sebuah kegiatan.

d. Indikator hasil (*outcome*)

Merupakan segala sesuatu yang menggambarkan tingkat

pencapaian atas hasil yang lebih tinggi yang mencakup kepentingan banyak pihak.

e. Indikator manfaat (*benefit*)

Merupakan manfaat yang diperoleh dari indikator hasil. Manfaat akan terlihat setelah beberapa waktu kemudian, khususnya dalam jangka menengah dan panjang.

f. Indikator dampak (*impact*)

Merupakan pengaruh yang ditimbulkan baik bersifat positif, maupun negatif.

***Performance Blueprint* (model cetak biru kinerja)**

Model model cetak biru kinerja merupakan gabungan dari model logika dan pendekatan empat kuadran milik Friedman. Dalam model ini menggunakan model logika standar (*input*, aktivitas, *output*, dan *outcome*) yang *outputnya* dianalisis dengan menggunakan pendekatan empat kuadran Friedman yang kemudian diidentifikasi ke dalam empat tipe pengukuran kinerja yang berhubungan dengan ukuran upaya (*effort*) dan hasil (*effect*) serta terbagi

lagi ke dalam kuantitas (jumlah hitungan dan kasus) dan kualitas (tingkat dan presentase). Model cetak biru kinerja juga membedakan antara *outcome* penyedia layanan dan *outcome* masyarakat.

Menurut Friedman (2005), sistem akuntabilitas kinerja dapat diukur dengan pendekatan empat kuadran yang mencakup kuantitas dan kualitas dari upaya serta hasil *output* suatu program yang dihasilkan. Friedman (2005) juga mengatakan bahwa semua sistem akuntabilitas kinerja ditetapkan dengan cara ukuran (indikator) kinerja dikategorikan, diseleksi, dan digunakan. Semua ukuran kinerja yang dapat diturunkan dari pemikiran mengenai kuantitas dan kualitas dan upaya dan hasil.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan menggunakan metode studi kasus. Pendekatan kualitatif dipilih karena bertujuan memberikan pemahaman mendalam tentang isu penelitian dan dapat digunakan untuk menjelajahi topik baru atau memahami masalah yang kompleks (Hennink

et al., 2012). Creswell (2015) juga mengatakan bahwa pendekatan kualitatif dapat digunakan untuk menyelidiki dan memahami makna masalah sosial yang berasal dari individu atau kelompok. Selain itu, Creswell (2015) juga mengatakan bahwa apabila peneliti ingin lebih mengungkapkan fenomena sekarang atau lebih mendalam mengenai kasus kontemporer, maka studi kasus merupakan metode yang tepat karena merupakan salah satu metode dalam penelitian kualitatif.

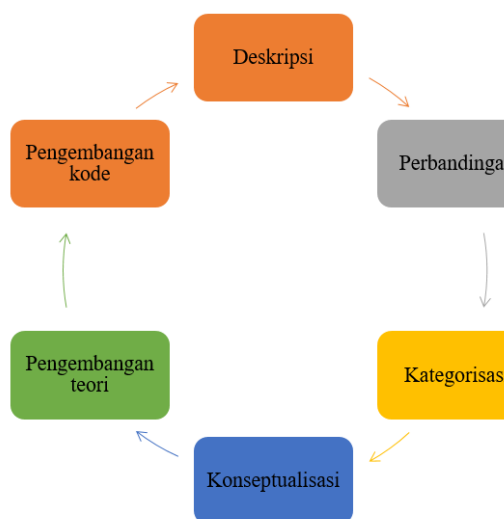
Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah dengan wawancara dan dokumentasi. Wawancara dilakukan dengan melakukan sesi tanya jawab langsung terhadap narasumber yang berkaitan dengan penelitian. Responden yang diwawancarai dipilih secara *sampling* dengan teknik *snowball sampling*. *Snowball sampling* adalah suatu pendekatan untuk menemukan informan-informan kunci yang memiliki banyak informasi (Hennink *et al.*, 2012). Teknik wawancara yang digunakan adalah semi terstruktur (*semi-structured interview*). Sedangkan do-

kumen yang digunakan akan disesuaikan dengan kebutuhan untuk membantu menjawab pertanyaan penelitian dengan informasi yang relevan terhadap penelitian dan sumber dari obyek penelitian. Penggunaan dokumen yang paling penting adalah untuk mendukung dan menambah bukti dari sumber-sumber lain (Yin, 2015).

Teknik Analisis Data

Proses analisis dalam penelitian ini menggunakan siklus analisis Hutter-Hennink (2012), yang menjelaskan bahwa suatu siklus penelitian kualitatif dimulai dengan membuat rencana analisis dan memberikan panduan untuk mengetahui sejauh mana penelitian telah dilakukan.



Alat Analisis

Alat analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis tematik. Analisis tematik merupakan sebuah metode kualitatif yang digunakan untuk mengidentifikasi, menganalisis dan menyajikan pola atau tema berdasarkan data-data yang diperoleh (Braun & Clarke, 2006). Langkah-Langkah analisis dalam penelitian ini, yakni menganalisis data penelitian untuk memecahkan masalah yang ada, dengan melakukan beberapa tahapan sebagai berikut.

1. Analisis alur logika perencanaan strategis

Analisis dilakukan dengan melihat aspek-aspek yang terdapat dalam alur model logika.

2. Analisis deskriptif atas proses sebelumnya

Pada tahap ini menganalisis tahapan proses yang dilakukan sebelumnya dengan data dan informasi yang mendukung dalam pengukuran kinerja dengan alat analisis, yaitu model cetak biru kinerja.

3. Analisis siklus penelitian dan hasil wawancara dengan tematik analisis

Setelah mendapatkan hasil wawancara, kemudian dianalisis dengan menggunakan tematik analisis.

4. Pengambilan keputusan

Dalam tahap ini akan ditarik sebuah kesimpulan atas proses yang telah dilakukan, kemudian akan diberikan rekomendasi atas penelitian ini.

Pengujian Data

Pada penelitian ini, peneliti akan menggunakan triangulasi sumber dan *member check* sebagai uji validasi data.

HASIL ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Analisis Dokumen Perencanaan Strategis dan Pelaporan Kinerja

Berdasarkan hasil analisis model logika, antara misi, tujuan dan sasaran yang ada pada dokumen perencanaan dengan dokumen pelaporan kinerja telah sesuai.

Ketidaksamaan Misi, Tujuan dan Sasaran Kinerja pada Renstra dengan LAKIP Dinas PUP-ESDM DIY

Berdasarkan hasil analisis yang telah dilakukan, menunjukkan bahwa terdapat ketidaksamaan sasaran kinerja dalam dokumen perencanaan dan pelaporan. Pada Renstra berjumlah 8 sasaran, dan di LAKIP hanya 7 sasaran. Yang membedakan tujuan tersebut adalah dalam Renstra tertulis adanya tujuan untuk meningkatkan capaian pelaksanaan program pendukung sasaran RPJM.

Ketidaksamaan Indikator Kinerja Pada Dokumen Perencanaan dan Dokumen Pelaporan

Dari hasil analisis tersebut ditemukan adanya ketidaksamaan indikator kinerja dalam dokumen PK dan LAKIP. Pada sasaran strategis yang pertama, indikator kinerja yang ditetapkan di PK berbeda dengan yang dilaporkan pada LAKIP. Selain itu, terdapat perubahan indikator yang dilaporkan di LAKIP. Perubahan tersebut dikarenakan redaksi sebelumnya dirasa belum pas, sehingga dirasa perlu dilakukan perubahan

pada kalimat tersebut. Selain itu, faktor SDM yang merencanakan atau menyusun laporan juga dapat berpengaruh. Karena setiap orang memiliki persepsi yang berbeda-beda.

Ketidakesesuaian Program Dinas PUP-ESDM DIY

Dari hasil analisis tersebut menunjukkan adanya perbedaan jumlah program dan kegiatan di tahun 2015 dan 2016. Tahun 2015 terdapat 33 program sedangkan di tahun 2016 terdapat 27 program. Penurunan program pada tahun 2016 tersebut disebabkan ada beberapa program di tahun 2015 yang telah dilaksanakan, tidak lagi dilaksanakan ditahun 2016.

ANALISIS IMPLEMENTASI SISTEM PENGUKURAN KINERJA

Analisis Perencanaan Strategis

Dinas PUP ESDM DIY dalam menyusun perencanaan didasarkan pada RPJMD tahun 2012-2017. Kemudian diturunkan menjadi Renstra SKPD tahun 2012-2017. Renstra SKPD merupakan dokumen perencanaan SKPD untuk periode 5 (lima) tahun. Renstra Dinas PUP-ESDM DIY memuat visi, misi, tujuan,

strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan yang disusun sesuai dengan tugas dan fungsi Dinas PUP-ESDM DIY, guna mewujudkan sistem perencanaan pembangunan yang sinergis dan optimal sebagai perwujudan kinerja pemerintahan yang baik dan akuntabel. Selanjutnya, Renstra tersebut dituangkan ke dalam dokumen RKT dan Renja. Setelah menyusun RKT, Dinas PUP-ESDM DIY kemudian menyusun Perjanjian Kinerja (PK). PK disusun dengan menggunakan indikator kinerja program atau indikator kinerja utama SKPD. Sedangkan, Renja dijabarkan dalam bentuk Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DIPA) sebagai dasar dalam penyusunan laporan keuangan.

Dalam menganalisis alur logika perencanaan, dokumen yang digunakan ialah Renstra, RKT, dan PK. Dokumen-dokumen tersebut dievaluasi dengan melihat kesesuaian atau keselarasan dari komponen-komponen yang ada di dalamnya. Komponen-komponen tersebut meliputi; misi, tujuan, sasaran dan indikator kinerja. Dari sisi kesesuaian dan keselarasan, komponen-komponen tersebut telah tergolong cukup baik.

Meskipun masih ada beberapa sasaran dari Renstra yang kurang sesuai dengan LAKIP.

Analisis Pengukuran Kinerja

Dalam menganalisis alur logika pengukuran, komponen yang dievaluasi diantaranya Indikator Kinerja Utama (IKU), implementasi pengukuran dan hasil pengukuran atau capaian. Dinas PUP-ESDM telah memiliki IKU yang penyusunannya dilakukan bersama dengan Bappeda.

Proses pengukuran kinerja di Dinas PUP-ESDM DIY, diawali dengan pengumpulan data-data kinerja dari setiap bidang. Setiap akhir tahun, tiap bidang harus melaporkan capaiannya apakah sudah memenuhi target atukah belum. Mulai dari programnya seperti apa, hingga kegiatannya seperti apa. Pada Dinas PUP-ESDM DIY, program tersebut diukur menggunakan indikator kinerja program. Jadi, setiap program yang direncanakan diawal itu sudah memiliki formulasi pengukuran, sehingga ketika dilakukan pengukuran, itu sudah ada acuannya masing-masing. Begitu juga dengan kegiatan. Kegiatan yang dilaksanakan juga sudah

memiliki formulasi indikator masing-masing untuk menilai sejauh mana capaian dari kegiatan tersebut. Sedangkan, untuk indikator kinerja utama atau sasaran dari SKPD, akan diukur dengan formulasi indikator tersendiri.

Meskipun Dinas PUP-ESDM DIY telah melaksanakan pengukuran kinerja secara terstruktur dari unit terbawah, akan tetapi masih terdapat kendala-kendala pada saat melakukan pengukuran kinerja. Salah satunya keakuratan data.

Analisis Pelaporan Kinerja

Komponen yang digunakan dalam menganalisis pelaporan kinerja yaitu LAKIP. LAKIP merupakan bentuk pertanggungjawaban atas perjanjian kinerja Dinas PUP-ESDM DIY mengenai capaian sasaran strategis. Dinas PUP-ESDM DIY telah menyusun LAKIP sesuai dengan PermenPAN dan RB Nomor 53 tahun 2014 dan Peraturan Gubernur (Pergub) DIY nomor 94 tahun 2016. LAKIP yang disusun oleh Dinas PUP-ESDM DIY juga telah meliputi perencanaan, penyajian

akuntabilitas kinerja, evaluasi, dan capaian kerjanya. Akan tetapi, masih ada beberapa kendala dalam pelaporan kinerja, diantaranya data yang tidak segera dilaporkan. Data yang terlambat dilaporkan tentu menghambat kinerja dalam penyusunan LAKIP. Selain itu, masih terdapat kendala mengenai perhitungan data yang kurang akurat dan waktu pelaporan yang terlalu singkat.

Analisis Empat Kuadran Friedman (*Four Quadrant Analysis*)

Berdasarkan hasil analisis empat kuadran Friedman, sebagian besar indikator kinerja yang digunakan pada Dinas PUP-ESDM DIY tahun 2015 berada dalam kategori kualitas hasil. Hal tersebut menandakan bahwa kinerja dari Dinas PUP-ESDM DIY telah berorientasi pada manfaat yang diterima masyarakat. Sedangkan untuk tahun 2016, sebagian besar indikator kinerja yang digunakan masih berada dalam kategori kualitas upaya. Hal tersebut menandakan bahwa kinerja yang dilakukan Dinas PUP-ESDM DIY masih berada dalam upaya penyediaan layanan. Oleh sebab itu,

perlu dilakukan peningkatan kinerja agar bisa berada pada kategori kualitas hasil.

Analisis Teori Institusional

Dinas PUP-ESDM DIY memiliki tiga teori institusional yakni isomorfisma koersif, normatif, dan mimetik. Isomorfisma koersif berkaitan dengan legitimasi, normatif berkaitan dengan profesionalitas, dan mimetik berkaitan dengan upaya penyeragaman untuk menyamakan template pelaporan kinerja.

Faktor Penghambat Implementasi Sistem Pengukuran Kinerja

Beberapa faktor penghambat implementasi sistem pengukuran kinerja, diantaranya:

1. Kualitas Personil

Sumber daya manusia merupakan faktor penting dalam mendorong keberhasilan implementasi SPK. Salah satu kelemahan yang ada di Dinas PUP-ESDM yang terkait dengan kualitas SDM ialah masih kesulitan untuk mendistribusikan pekerjaan. Selain permasalahan tersebut, tidak semua pegawai memahami Renstra. Padahal pemahaman akan

Renstra itu penting, karena sebagai pegawai harus paham apa yang akan dilakukan kedepan.

Mengingat masih kurangnya kualitas dari SDM di Dinas PUP-ESDM DIY, diharapkan untuk rekrutmen selanjutnya akan lebih memperhatikan aspek psikologis dan akademis. Sehingga dapat tercipta kerjasama tim yang baik, karena kedua hal tersebut juga dapat mendorong SKPD untuk terus meningkatkan kinerjanya.

2. Mutasi pegawai

Mutasi atau perpindahan SDM menjadi salah satu penghambat dalam implementasi sistem pengukuran kinerja. Meskipun tingkat mutasi di Dinas PUP-ESDM DIY tidak tinggi, namun mutasi atau rotasi itu memiliki dampak terhadap kinerja organisasi. Hal tersebut dikarenakan, ketika terjadi mutasi atau rotasi harus dilakukan pelatihan ulang.

3. Ketersediaan data

Data merupakan komponen penting yang digunakan baik untuk perencanaan, pengukuran, maupun pelaporan kinerja instansi peme-

rintah. Dengan adanya ketersediaan dan keakuratan data, maka akan semakin dapat menunjang dalam proses pengambilan keputusan dan penilaian organisasi. Akan tetapi, pada Dinas PUP-ESDM DIY, data yang dibutuhkan terhitung cukup banyak, sehingga harus menggunakan bantuan dari pihak ketiga atau penyedia jasa. Kesulitan dalam mengumpulkan data kinerja tentu akan berdampak pada kinerja instansi.

Faktor Pendukung Implementasi Sistem Pengukuran Kinerja

1. Pelatihan

Pelatihan merupakan salah satu faktor pendukung dalam implementasi sistem pengukuran kinerja. Dengan diadakannya pelatihan, maka kapasitas pegawai akan terus meningkat.

2. Peraturan-peraturan

Peraturan juga merupakan salah satu faktor pendukung dalam implementasi sistem pengukuran kinerja. Dengan adanya peraturan-peraturan yang jelas, maka akan memperjelas arah gerak dalam pelaksanaan kinerja.

3. Komitmen Pimpinan

Peran pimpinan sangatlah penting dalam peningkatan kinerja instansi. Hal tersebut dikarenakan, pimpinan merupakan teladan atau motivasi bagi pegawai untuk terus meningkatkan kinerja pegawai.

4. Ketersediaan sistem informasi

Sistem informasi tersebut merupakan salah satu faktor pendukung yang dapat membantu proses implementasi SPK. Dengan ada sistem informasi yang baik, maka akan mempermudah alur komunikasi antar bidang maupun dengan pimpinan.

5. *Reward and Punishment*

Dinas PUP-ESDM DIY juga telah menerapkan *reward* dan *punishment* dalam penilaian kerjanya. Dengan adanya *reward* dan *punishment*, akan memotivasi pegawai untuk senantiasa meningkatkan kerjanya.

Pencapaian Kinerja/Sasaran yang Belum Optimal

Setelah dilakukan wawancara, narasumber menyatakan bahwa penilaian kinerja yang berkaitan dengan

SAKIP untuk SKPD di lingkungan pemda DIY didasarkan pada data-data capaian setiap program dan kegiatan SKPD yang telah dilaporkan melalui sistem e-sakip.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil evaluasi implementasi sistem pengukuran kinerja pada Dinas PUP-ESDM DIY, belum menunjukkan kesesuaian informasi dalam dokumen perencanaan hingga pelaporan. Ketidakesesuaian informasi tersebut, antara lain tujuan, sasaran, dan indikator kinerja yang terdapat pada Renstra, PK, dan LAKIP.

Hasil dari analisis model cetak biru kinerja Dinas PUP-ESDM DIY, indikator kinerja keluaran tahun 2015 berada pada kategori indikator kinerja yang berorientasi manfaat pada masyarakat (*community outcomes*). Sedangkan, untuk tahun 2016, indikator kinerja keluaran Dinas PUP-ESDM DIY masih berada pada kategori indikator kinerja yang berorientasi pada penyediaan layanan (*services delivery outcomes*).

Dalam mengimplementasikan sistem pengukuran kinerja, Dinas

PUP-ESDM DIY masih mengalami beberapa hambatan, antara lain: kondisi kualitas SDM yang masih kesulitan untuk mendistribusikan pekerjaan, memahami renstra dan melakukan kerjasama tim; adanya mutasi atau rotasi pegawai yang dapat menghambat pelaksanaan SAKIP; dan kurangnya ketersediaan dan keakuratan data terutama pada saat melaksanakan proses pengukuran dan pelaporan.

Sedangkan, faktor pendukung implementasi sistem pengukuran kinerja yakni: pelatihan rutin yang diadakan setiap tahun agar kualitas pegawai terus meningkat; peraturan perundang-undangan yang dijadikan sebagai acuan pelaksanaan SAKIP; komitmen pimpinan untuk terus meningkatkan akuntabilitas kinerja; ketersediaan sistem informasi yang memadai; dan adanya *Reward* dan *punishment* untuk memotivasi kinerja pegawai.

Keterbatasan

1. Penelitian ini berfokus pada evaluasi sistem pengukuran kinerja yang didalamnya mencakup evaluasi dokumen

perencanaan (Renstra, RKT, PK) dan LAKIP Dinas PUP-ESDM DIY tahun 2015 dan 2016.

2. Penelitian hanya dilakukan pada Dinas PUP-ESDM DIY yang berarti hasil penelitian ini tidak bisa digeneralisasi atau disama-ratakan untuk SKPD lainnya.
3. Terdapat kesulitan dalam melakukan wawancara terhadap dua narasumber di Inspektorat DIY, karena jawaban dari wawancara hanya mengacu pada aturan-aturan dan kurang memahami kondisi obyek yang diteliti, sehingga hasil wawancara tersebut tidak dimasukkan dalam penelitian ini.

Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan dari hasil penelitian sebagaimana telah dijelaskan pada bagian sebelumnya dan kendala-kendala sistem pengukuran kinerja, maka peneliti menyarankan kepada Dinas PUP-ESDM DIY untuk melakukan hal-hal berikut.

1. Dalam menyusun sasaran dan indikator kinerja pada dokumen perencanaan hingga pelaporan sebaiknya Dinas PUP-ESDM DIY menggunakan model cetak biru kinerja agar lebih menunjukkan kesesuaian informasi.
2. Dinas PUP-ESDM DIY sebaiknya melakukan penyusunan indikator kinerja *output* dengan menggunakan analisis empat kuadran Friedman agar lebih berorientasi pada manfaat yang dapat dirasakan masyarakat.
3. Melakukan pelatihan mengenai pelaksanaan SAKIP terutama dalam perencanaan strategis dan melakukan sosialisasi Renstra kepada seluruh pegawai.
4. Memberikan *deadline* lebih singkat agar laporan kinerjanya dapat diperiksa terlebih dahulu, sehingga apabila ada kesalahan perhitungan dapat diperbaiki dengan cepat.
5. Melakukan pelatihan kepada pegawai yang dimutasi sesuai dengan tugas dan fungsinya yang baru.
6. Menyusun sistem pengumpulan data melalui *Standard Operating Procedure* (SOP) mengenai mekanisme pengumpulan data dari masing-masing bidang, baik ketika pengukuran, evaluasi, maupun pelaporan data kinerja.
7. Menyusun rencana tindak lanjut rekomendasi, kemudian melakukan perbaikan dengan penuh komitmen dan tanggungjawab.

DAFTAR PUSTAKA

- Agia, L.N. 2015. *Evaluasi Penerapan Sistem Pengukuran dan Pelaporan Kinerja (Studi Kasus Pada Dinas Pendidikan Provinsi Riau)*. Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Ahyaruddin, M. & Akbar, R. 2016. The relationship between the use of a performance measurement system, organizational factors, accountability, and the performance of public sector organizations. *Journal of Indonesian Economy and Business*, 31(1): 1–22.
- Akbar, R. 2013. *Konsep Logic Model*. Tersedia di <http://slideplayer.info/slide/2335766/> [Accessed 1 Maart 2017].

- Akbar, R., Pilcher, R. & Perrin, B. 2012. Performance measurement in Indonesia: The case of local government. *Pacific Accounting Review*, 262–291.
- BPKP & LAN 2000. Modul Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. 1st ed. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Braun, V. & Clarke, V. 2006. Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*. 3: 77–101.
- Creswell, J.W. 2015. *Penelitian Kualitatif & Desain Riset*. 1st ed. Yogyakarta: Pustaka Belajar.
- DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. 1983. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism & Collective Rationality In Organizational Fields. *American Sociological Review*. 48(2): 147– 160.
- Esfahani, H.I. 2005. Measuring Public Sector Performance in Infrastructure. Washington DC: World Bank.
- Friedman, M. 2005. *Trying Hard is Not Good Enough: How to Produce Measurable Improvements for Customers and Communities*. Washington D.C.: FSPI.
- Gomes, P., Mendes, S. & Carvalho, J. 2008. Use of performance measurement in the public sector: the case of the police service. *Implementing Reforms in Public Sector Accounting*, 407–426.
- Gudono 2014. *Teori Organisasi*. 3rd ed. Yogyakarta: BPFE.
- Hennink, M., Hutter, I. & Ajay Bailey 2012. *Qualitatif Research Methods*. Washington D.C.: SAGE.
- Indrawati K.K. 2016. *Evaluasi Implementasi Sistem Pengukuran Kinerja (Studi Pada Inspektorat Kabupaten Purworejo)*. Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 7 Tahun 1999 tentang Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*.
- Kellogg, W. 2004. *Logic Model Development Guide*. Battle Creek, Michigan.
- Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara (LAN) Nomor 589/IX/6/Y/1999 tentang Pedoman Implementasi Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*.
- Keputusan LAN Nomor 239/IX/6/8/2003 tentang Perbaikan Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas kinerja Instansi Pemerintah*.
- Kusumaningrum S. 2015. *Evaluasi Implementasi Sistem Pengukuran Kinerja (Studi Pada Poltekkes Kemenkes Ternate)*. Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

- Longo, Paul J. 2004. "Logic Models in Evaluation Design." Ohio Program Evaluator Group, Evaluation Basic Workshop, November 15&16, 2004, 2011. An Approach to performance Measurement: Using the performance blueprint and Related Ongoing performance Measurement & Management (OPM&M) Techniques). Lates
Version.<http://paullongo.org/products.html>.
- Mahmudi 2015. *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN.
- Mahsun, M. 2013. *Pengukuran Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta: BPFE.
- Mardiasmo 2009. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: ANDI.
- Nurkhamid, M. 2008. Implementasi Inovasi Sistem Pengukuran Kinerja Instansi Pemerintah. *Jurnal Akuntansi Pemerintah*, 3: 45–76.
- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 12 Tahun 2015*.
- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 53 Tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Perjanjian Kinerja, Pelaporan Kinerja, dan Tata Cara Reviu atas Laporan Kinerja Instansi Pemerintah*.
- Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP)*.
- Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah*.
- Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*.
- Primarisanti, H. & Akbar, R. 2015. Factors Influencing the Success of Performance Measurement : Evidence From Local Government. *Journal of Indonesian Economy and Business*, 30(1): 56–71.
- Sujiartono 2016. *Evaluasi Keselarasan Indikator Kinerja (Studi Pada Badan Pusat Statistik Se-provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta)*. Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Syachbrani, W. & Akbar, R. 2013. Faktor-Faktor Teknis dan Keorganisasian yang Memengaruhi Pengembangan Sistem Pengukuran Kinerja Pemerintah Daerah. *Jurnal Reviu Akuntansi dan Keuangan*, Pp 447--464(2): 447–464.
- UNDP 1997. *Governance for sustainable human development A UNDP policy document-Foreword*. Tersedia di <http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/>

undppolicydoc97-e.pdf.

Windya E. Y. 2015. *Evaluasi Implementasi Sistem Pengukuran Kinerja*. Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Yin 2015. *Studi Kasus Desain & Metode*. 1st ed. Jakarta: Rajawali Pers.

Zein L. M. 2014. *Evaluasi Sistem Pengukuran Kinerja (Studi Di Dinas Bangunan Gedung dan Aset Daerah)*. Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.