

# BAB. I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Dalam konsep *New Public Management* (NPM) birokrasi pemerintah sebagai pemberi pelayanan kepada masyarakat dituntut untuk lebih mengedepankan aspek hasil (*result*) dibandingkan dengan sekedar kontrol terhadap pembelanjaan anggaran dan kepatuhan terhadap prosedur (Akizuki, 2004 dalam Nasution, 2010). Masyarakat menuntut pemerintahan yang transparan dan akuntabel baik secara finansial maupun kinerja (Mardiasmo, 2009). Kemampuan pemerintah dalam membelanjakan seluruh dana yang berhasil dihimpun untuk menjalankan program dianggap sebagai suatu bentuk pengukuran kinerja. Friedman (2009) menganggap kondisi semacam ini sebagai salah satu bentuk kebangkrutan. Inilah yang menyebabkan pemerintah gagal dalam memenuhi tuntutan akuntabilitas publik.

Berkenaan dengan penerapan akuntabilitas di daerah, ditegaskan dalam UU No. 28 tahun 1999, bahwa pemerintahan di daerah diselenggarakan berdasarkan sejumlah asas, dimana salah satunya adalah asas akuntabilitas. Oleh sebab itu, pengukuran kinerja diperlukan untuk mengetahui peningkatan akuntabilitas instansi pemerintah. Pengukuran kinerja digunakan untuk menilai pencapaian kinerja dan memberikan gambaran tentang keberhasilan atau kegagalan pencapaian tujuan dan sasaran. Hal tersebut dapat dilakukan melalui beberapa cara, misalnya pengukuran atas proses atau aktivitas, pengukuran atas *output*, dan/atau pengukuran atas *outcome* (Propper dan Wilson, 2003; Hoque, 2008). Pemerintahan yang berorientasi pada hasil akan fokus pada *outcome* apa yang bisa membuat keadaan atau kondisi publik menjadi lebih baik, bukan hanya sekedar melakukan aktivitas

dan menghasilkan *output*. Pengukuran kinerja berbasis *outcome* merupakan hal yang paling utama karena secara langsung menggambarkan pencapaian tujuan (Shah, 2007).

Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 5 tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi. Penetapan standar pelayanan, dalam kaitannya dengan penetapan kinerja, mewajibkan setiap instansi untuk menetapkan indikator dan target kinerja. Akuntansi sektor publik dalam proses penetapan kinerja menyediakan informasi bagi pemerintah dalam mengelola sektor publik mulai dari tahap perencanaan sampai dengan tahap pertanggungjawaban. Informasi akuntansi dibutuhkan terutama untuk menetapkan indikator kinerja yang menjadi sarana mengukur kinerja pemerintah dalam tahap pertanggungjawaban (Mardiasmo, 2004).

Implementasi sistem pengukuran kinerja organisasi pemerintah di Indonesia yang dikenal dengan nama sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (SAKIP) meliputi rencana strategis, perjanjian kinerja, pengukuran kinerja, pengelolaan data kinerja, pelaporan kinerja, serta review dan evaluasi kinerja yang diatur dengan Instruksi Presiden RI Nomor 7 Tahun 1999, merupakan peraturan perundangan pertama yang mengatur sistem pelaporan kinerja pemerintahan di Indonesia, yang telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2014. Dalam Peraturan ini, Presiden menginstruksikan kepada para Menteri, Panglima TNI, Gubernur BI, Jaksa Agung, Kepala Polri, Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen, Pimpinan Sekretariat Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara, Gubernur, dan Bupati/Walikota antara lain untuk melaksanakan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah sebagai wujud pertanggungjawaban instansi pemerintah dalam mencapai misi dan tujuan organisasi bentuk akuntabilitas kinerja instansi pemerintah tersebut diwujudkan dengan menyampaikan laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (LAKIP) kepada Presiden. LAKIP dapat dikategorikan sebagai laporan rutin, karena paling tidak disusun dan disampaikan kepada pihak-pihak yang berkepentingan setahun sekali. LAKIP merupakan

wujud tertulis pertanggungjawaban suatu organisasi instansi kepada pemberi delegasi wewenang dan mandat. LAKIP tersebut akan di evaluasi oleh Kementerian PAN & RB.

Permendagri 54 tahun 2010 adalah pelaksanaan peraturan pemerintah Nomor 8 tahun 2008. Permendagri ini memberikan arahan tentang tahapan, tatacara penyusunan, pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan daerah, yang sangat detail dari RPJPD, RPJMD, hingga Renja SKPD termasuk pengendalian dan evaluasi atas perencanaan pembangunan daerah. Permendagri 54 Tahun 2010 seperti mengukuhkan penerapan implementasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) yang dimulai dari perencanaan strategik hingga pelaporan (LAKIP). Dalam Permendagri 54 tahun 2010 ini pun kita akan mendapati bagaimana seharusnya visi, misi, tujuan, sasaran hingga indikator kinerja harus diselaraskan (Sejati, 2012).

Untuk dapat menerapkan manajemen kinerja yang terukur dalam suatu organisasi tentu saja diperlukan suatu indikator kinerja utama yang terukur secara kuantitatif dan jelas batas waktunya. Oleh karenanya dapat dikatakan bahwa indikator Kinerja Utama merupakan kunci dalam melaksanakan monitoring dan evaluasi kinerja, karena indikator kinerja utama merupakan ukuran keberhasilan dari suatu tujuan dan sasaran strategis (Faozan, 2008).

Indikator kinerja utama (IKU) di lingkungan instansi pemerintah disusun dan ditetapkan berdasarkan Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor PER/09/M.PAN/5/2007 tentang Pedoman Umum Penetapan Indikator Kinerja Utama di Lingkungan Instansi Pemerintah dan Nomor PER/20/M.PAN/11/2008 tentang Petunjuk Penyusunan Indikator Kinerja Utama di Lingkungan Instansi Pemerintah, pemerintah daerah diwajibkan untuk menetapkan indikator kinerja utama (IKU) yang harus memenuhi kriteria indikator kinerja yang baik yaitu spesifik, dapat dicapai, relevan, menggambarkan keberhasilan sesuatu yang diukur, dan dapat dikuantifikasi serta diukur (SMART). Selain itu, peraturan ini juga memberikan arahan bahwa IKU harus digunakan dalam penyusunan

dokumen-dokumen perencanaan baik jangka menengah maupun tahunan, penyusunan laporan akuntabilitas kinerja, evaluasi kinerja instansi pemerintah, dan pemantauan dan pengendalian kinerja pelaksanaan program dan kegiatan.

Instansi pemerintah sering mengalami kesulitan ketika merumuskan indikator kinerja utama (IKU), sehingga IKU pada umumnya hanya menetapkan ukuran-ukuran kinerja yang bersifat keluaran (*output*). Dengan IKU yang bersifat keluaran (*output*) tersebut, akan mengakibatkan indikator tingkatan di bawahnya yaitu indikator kinerja sasaran juga bersifat keluaran (*output*). Oleh karena itu, instansi pemerintah harus merumuskan kembali indikator kinerja yang bersifat hasil (*outcome*).

Perumusan indikator kinerja utama dilakukan dengan melakukan identifikasi ukuran-ukuran kinerja kemudian memilih dari beberapa ukuran kinerja tersebut dijadikan sebagai ukuran keberhasilan yang utama atau Indikator Kinerja Utama. Indikator kinerja utama harus merupakan suatu ukuran kinerja yang menyeluruh, terkait dengan misi, sasaran dan tujuan; mempunyai kemampuan untuk mengukur (*measurable*) yang berorientasi pada hasil (*outcome*). Menentukan ukuran kinerja utama yang bersifat hasil dapat dilakukan dengan pendekatan Alur Logika Program, sesuai dengan alur bisnis (*business process*), Setelah diidentifikasi beberapa indikator kinerja, maka dilakukan seleksi dari berbagai indikator kinerja tersebut untuk dijadikan sebagai indikator kinerja Utama dengan menggunakan Lembar Kerja Kriteria pemilihan IKU yang diperkenalkan oleh Gaspersz (2004).

Pengujian dengan lembar kerja Vincent Gaspersz menggunakan delapan kriteria uji, dimana kriteria uji tersebut lebih mendekati kepada kepentingan instansi pemerintah, hal ini yang mendasari peneliti menggunakan lembar kerja kriteria pemilihan IKU yang diperkenalkan oleh Gaspersz (2004) untuk menilai ketepatan pemilihan IKU.

Di Pemerintah Kota Padang pada tahun 2014 mendapat Penilaian LAKIP dari Kementerian PAN dan RB dengan nilai CC. Berdasarkan evaluasi terhadap beberapa Laporan

Hasil Evaluasi AKIP serta hasil diskusi dengan beberapa instansi pemerintah yang bertugas menyusun LAKIP yang ditetapkan oleh Kementrian PAN RB, dapat diidentifikasi beberapa permasalahan dalam penyusunan LAKIP, antara lain : (a). Pelaksanaan manajemen kinerja yang masih berorientasi pada “*output*” daripada “*outcome*”; (b). Kualitas perencanaan kinerja yang belum menggambarkan alur logika program dan kinerja yang logis; (c). Penetapan kinerja baik kinerja utama maupun kinerja sasaran atau kinerja program yang belum berorientasi hasil (*outcome*); (d). Belum optimalnya evaluasi kinerja internal yang dilakukan serta dibahas dalam LAKIP; (e). Belum dimanfaatkannya LAKIP dalam penyusunan rencana dan pelaksanaan manajemen kinerja pada periode berikutnya.

Berdasarkan hasil evaluasi diatas, Pemerintah Kota Padang belum mengupayakan yang cukup signifikan dalam penerapan kinerja di lingkungan Pemko Padang. Pentingnya penetapan Indikator Kinerja Utama yang berorientasi pada *outcome*. Masih terdapat ketidakselarasan antara kondisi yang ingin diwujudkan jangka menengah setiap tahunnya. Kualitas Renstra SKPD masih belum memadai hal ini terlihat rumusan tujuan dan sasaran masih berorientasi pada *output* serta tidak memiliki ukuran keberhasilan yang cukup mengukur pencapaian keduanya. Hal ini disebabkan kesanggupan SDM di Pemko Padang dalam menerapkan kinerja yang optimal dan kesiapan semua elemen dalam pemerintah Kota Padang dalam menjalankan aturan yang ada.

Visi Walikota dan Wakil Walikota Padang terpilih dan telah dilantik pada tanggal 13 Mei 2014 yaitu “Mewujudkan Kota Padang sebagai Kota Pendidikan, Perdagangan dan Pariwisata yang Sejahtera, Religius dan Berbudaya”. Unsur Perdagangan dalam visi tersebut menjadi pilihan penulis dalam penelitian ini memilih Indikator Kinerja Utama 3 (tiga) SKPD yaitu 1)Dinas Perindustrian, Perdagangan, Pertambangan dan Energi (Perindagtamben), 2)Dinas Pasar, 3)Dinas Koperasi dan Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM). Hal ini disebabkan karena perdagangan, baik untuk produksi pertanian dan usaha kecil dan

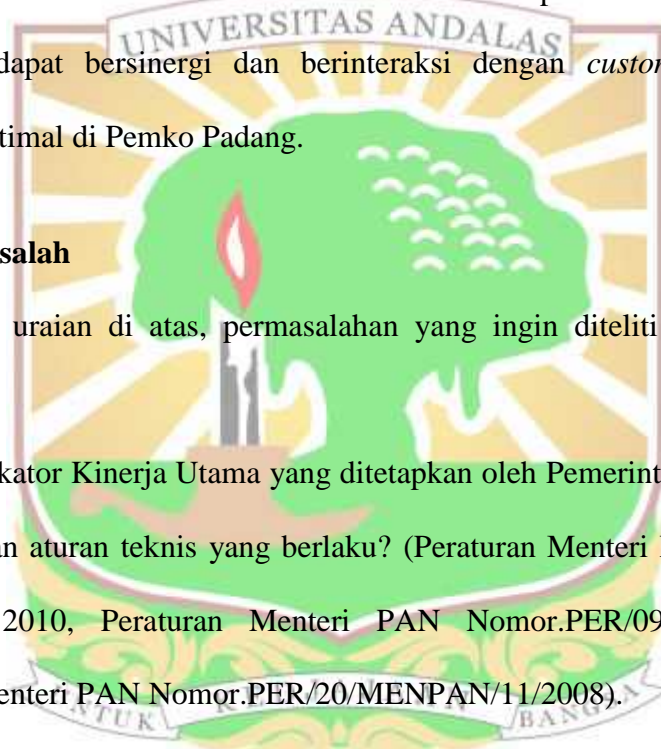
menengah (UKM) yang diproduksi dalam provinsi Sumatera Barat dan daerah tetangga yang berdekatan menjadi kegiatan ekonomi yang dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan warga kota. Jiwa wirausaha masyarakat kota padang yang relatif lebih baik merupakan faktor pendorong utama untuk mendorong kegiatan perdagangan tersebut.

Dengan fenomena yang ada di Pemko Padang, penulis tertarik meneliti analisis Indikator Kinerja Utama yang menjadi barometer keberhasilan suatu organisasi dan konsistensi dengan dokumen perencanaan yang ada dan dipilih 3 (tiga) SKPD terkait untuk mewujudkan visi dari Walikota dan Wakil Walikota terpilih. Sehingga tugas prinsip pelayanan publik dapat bersinergi dan berinteraksi dengan *customer's oriented* dapat terlaksana secara optimal di Pemko Padang.

## 1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, permasalahan yang ingin diteliti dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah Indikator Kinerja Utama yang ditetapkan oleh Pemerintah Kota Padang telah sesuai dengan aturan teknis yang berlaku? (Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010, Peraturan Menteri PAN Nomor.PER/09/M.PAN/5/2007 dan Peraturan Menteri PAN Nomor.PER/20/MENPAN/11/2008).
2. Apakah Indikator Kinerja Utama yang ditetapkan oleh Pemerintah Kota Padang telah tepat jika dianalisis dengan menggunakan alur logika program dan Lembar Kerja Gaspersz (2004)?
3. Apakah Indikator Kinerja Utama yang digunakan sebagai dasar pengukuran akuntabilitas kinerja telah diterapkan secara konsisten dengan dokumen perencanaan yang ada?



### 1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui apakah Indikator Kinerja Utama yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Kota Padang telah sesuai dengan peraturan yang berlaku. (Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010, Peraturan Menteri PAN Nomor.PER/09/M.PAN/5/2007 dan Peraturan Menteri PAN Nomor.PER/20/MENPAN/11/2008).
2. Untuk mengetahui apakah Indikator Kinerja Utama yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Kota Padang telah tepat sebagai Indikator Kinerja Utama jika dianalisis dengan menggunakan alur logika program dan Lembar Kerja Gaspresz (2004).
3. Untuk mengetahui konsistensi penggunaan Indikator Kinerja Utama dengan dokumen perencanaan.

### 1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk:

1. Memberikan masukan bagi Pemerintah Kota Padang dalam menyusun Indikator Kinerja Utama dan konsisten terhadap dokumen perencanaan yang ada.
2. Sebagai bahan referensi bagi peneliti lain yang tertarik dalam bidang kajian pengukuran kinerja sektor publik.

