

Evaluasi Implementasi Sistem Pengukuran Kinerja Pada Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara

Ferica Christinawati Putri*¹ Rusdi Akbar²

¹Universitas Boneo Tarakan, Indonesia

²Departemen Akuntansi, Fakultas Ekonomika dan Bisnis, Universitas Gadjah Mada, Indonesia

INTISARI

Penyelenggaraan pemerintah yang akuntabel akan mendapat dukungan dari publik. Di pihak penyelenggara, akuntabilitas mencerminkan komitmen pemerintah dalam melayani publik. Sistem pengukuran kinerja sektor publik bertujuan untuk membantu manajer publik dalam menilai pencapaian suatu strategi untuk melayani masyarakat. Pengukuran kinerja didasarkan atas capaian indikator kinerja pada dokumen perencanaan dan diharapkan berorientasi pada hasil.

Penelitian ini menggunakan *Performance Blueprint* untuk mengevaluasi kesesuaian informasi dari dokumen perencanaan dan pelaporan kinerja sebagai bagian dari sistem pengukuran kinerja dan menilai orientasi indikator kinerja. Analisis dilakukan terhadap dokumen dan wawancara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat ketidaksesuaian informasi antara dokumen perencanaan dan pelaporan kinerja serta indikator kinerja berorientasi pada penyediaan layanan kepada masyarakat. Faktor-faktor yang berperan dalam implementasi sistem pengukuran kinerja pada Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara secara teknis terdiri dari regulasi, kualitas SDM, dan kelengkapan dokumen. Dalam penelitian ini terbukti faktor motivasi yang terdiri dari isomorfisma mimetik, koersif, dan normatif terjadi dalam sistem pengukuran kinerja Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara.

Kata kunci: Sistem Pengukuran Kinerja, Isomorfisma, dan *Performance Blueprint*

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Fenomena yang dapat diamati dalam perkembangan sektor publik dewasa ini ialah semakin menguatnya tuntutan pelaksanaan akuntabilitas publik terkait dengan perlunya dilakukan transparansi dan pemberian informasi kepada publik dalam rangka pemenuhan hak-hak publik (Mardiasmo, 2002). Tuntutan yang kemudian muncul ialah perlunya dibuat laporan yang dapat menggambarkan pengukuran kinerja pemerintah (Mardiasmo, 2002; Mahsun, 2016). Penyelenggaraan pemerintah yang akuntabel akan mendapat dukungan dari publik.

Di Indonesia, sistem pengukuran kinerja untuk pemerintah baik pusat maupun daerah mulai diatur di era reformasi semenjak dikeluarkannya Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 7 Tahun 1999 yang telah diganti dan disempurnakan menjadi Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 29 Tahun 2014. Regulasi tersebut mengamanatkan dilaksanakannya Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) di semua level instansi pemerintah (Akbar dan Primasanti, 2015). SAKIP menuntut instansi pemerintah melaporkan keberhasilan dan kegagalan tingkat kinerja yang dicapai dengan melaporkan dokumen yang disebut Laporan Akuntabilitas dan Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Sebagai laporan tahunan, LAKIP telah berkembang lebih ke sistem pengukuran kinerja dengan mengharuskan instansi pemerintahan untuk dapat menggambarkan misi, visi, tujuan, indikator kinerja utama (IKU), dan mekanisme yang menghubungkan antara IKU dengan tujuan dan anggaran (Akbar, 2013). Akuntabilitas kinerja pemerintah daerah adalah perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah.

Kondisi yang terjadi saat ini menggambarkan bahwa implementasi sistem pengukuran kinerja di instansi pemerintah belum terbangun secara optimal. Dalam laporan yang diunggah pada situs Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan & RB) mengenai pelaporan akuntabilitas kinerja pada tahun 2014 dan 2015 Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara memperoleh predikat D yang menunjukkan bahwa sistem dan implementasi kinerja sangat tidak dapat diandalkan. Berdasarkan hasil revidi dari Inspektorat atas LAKIP tahun 2015 menunjukkan bahwa LAKIP yang disajikan memiliki kelemahan format penyajian, mekanisme penyusunan dan substansi muatan di dalam LAKIP. Hal tersebut mengindikasikan bahwa sistem pengukuran kinerja pada Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara belum optimal.

Sistem pengukuran kinerja merupakan salah satu komponen implementasi manajemen kinerja. Oleh karena itu penelitian ini akan mengevaluasi implementasi sistem pengukuran kinerja pada Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara dengan menggunakan *performance blueprint* untuk menilai kesesuaian informasi yang disajikan pada dokumen perencanaan dan pelaporan kinerja dan menilai orientasi fokus utama penyelenggaraan manajemen kinerja serta mengidentifikasi faktor manajemen yang berperan dalam implementasi sistem pengukuran kinerja.

Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengevaluasi implementasi sistem pengukuran kinerja di Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara dengan menggunakan *performance blueprint* untuk melihat kesesuaian informasi pada dokumen perencanaan dan pelaporan kinerja serta mengidentifikasi faktor-faktor yang berperan dalam implementasi.

LANDASAN TEORI Model Logika

Performance blueprint merupakan model logika inovatif yang merupakan konstruksi model logika digabungkan dengan pendekatan empat kuadran Friedman (Longo, 2002). Penggunaan pendekatan empat kuadran Friedman merupakan cara untuk mengidentifikasi dan mengkategorisasikan indikator kinerja kedalam empat kuadran terkait dengan mengukur keluaran-usaha dan keluaran-hasil.

Penggunaan empat pertanyaan Friedman akan membantu mengidentifikasi keluaran yang akan menjadi komponen hasil berorientasi upaya atau hasil berorientasi dampak. Komponen keluaran akan terindikasi menjadi komponen yang berorientasi upaya ketika indikator kinerja yang digunakan pada dokumen perjanjian kinerja dan laporan kinerja berorientasi pada internal organisasi. Indikator pada pada komponen keluaran akan teridentifikasi menjadi komponen yang berorientasi hasil ketika indikator tersebut disusun berdasarkan target kebermanfaatan yang akan diterima oleh masyarakat sebagai pemberi amanah atas penyelenggaraan pemerintahan.

Performance blueprint akan digunakan untuk mengevaluasi implementasi sistem pengukuran kinerja pada Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara dengan menilai kesesuaian informasi dari dokumen perencanaan hingga pelaporan kinerja yang kemudian akan mengidentifikasi komponen hasil. Komponen hasil akan dipetakan ke dalam empat kuadran Friedman. Pemetaan komponen hasil terdiri dari indikator kinerja pada dokumen perencanaan dan dokumen laporan kinerja. Hasil dari pemetaan indikator akan mengidentifikasi orientasi pada setiap indikator. Orientasi tersebut terdiri dari indikator berorientasi upaya atau penyediaan layanan kepada masyarakat dan berorientasi hasil atau kebermanfaatan kepada masyarakat sebagai penerima layanan.

Teori Institusional

Teori institusional telah banyak digunakan untuk menjelaskan fenomena serta memberikan pandangan yang kompleks dan kaya dalam lingkungan organisasi sektor publik (Gudono 2014). Teori institusional memaknai keberadaan organisasi dipengaruhi oleh tekanan normatif yang kadang-kadang timbul dari sumber eksternal seperti lingkungan, namun bisa juga timbul dari dalam organisasi itu sendiri (Akbar, 2013).

DiMaggio dan Powell (1983) mengidentifikasi tiga mekanisme untuk perubahan atau upaya yang dilakukan organisasi untuk menyesuaikan diri dengan lingkungan. Pertama, isomorfisma koersif merupakan hasil dari tekanan formal berupa kepatuhan terhadap regulasi yang berlaku. Kedua, isomorfisma mimetik terjadi ketika sumber daya manusia termotivasi melakukan tanggung jawabnya dengan meniru sesuatu hal yang dianggap berhasil dilakukan oleh institusi lain. Ketika terdapat ketidakpastian lingkungan yang simbolik maka organisasi akan cenderung menjadikan diri mereka sebagai model yang sama seperti organisasi lain dan mendorong organisasi untuk melakukan imitasi (DiMaggio dan Powell, 1983; Wijaya dan Akbar 2013). Ketiga adalah isomorfisma normatif berkaitan dengan profesionalisme sumber daya manusia yang digunakan. Institusi akan cenderung mengikuti arahan dari ahli profesi dalam bidang tertentu untuk melaksanakan tanggung jawabnya (DiMaggio dan Powell, 1983).

TINJAUAN PUSTAKA Sistem Pengukuran Kinerja

Sistem pengukuran kinerja merupakan suatu sistem yang bertujuan untuk membantu manajer publik menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan nonfinansial (Mahsun, 2016). Sebelum proses pengukuran kinerja dilakukan, berbagai aktivitas manajemen strategi harus sudah didesain dan dilaksanakan yaitu perencanaan strategi, penyusunan program, penyusunan anggaran, dan implementasi. Dari hasil pengukuran kinerja dilakukan umpan balik sehingga tercipta sistem pengukuran kinerja yang mampu memperbaiki kinerja organisasi secara berkelanjutan.

SAKIP

Peraturan Presiden No 29 Tahun 2014 menyebutkan SAKIP yaitu rangkaian sistematis dari berbagai aktivitas, alat, dan prosedur yang dirancang untuk tujuan penetapan dan pengukuran, pengumpulan data, pengklasifikasian, pengikhtisaran, dan pelaporan kinerja pada instansi

pemerintah dalam rangka pertanggungjawaban dan peningkatan kinerja instansi pemerintah. Penyelenggaraan SAKIP meliputi

1. Rencana strategis. Kementerian Negara/Lembaga menyusun rencana strategis sebagai dokumen perencanaan Kementrian/Lembaga untuk periode lima tahunan. SKPD menyusun rencana strategis sebagai dokumen perencanaan SKPD untuk periode lima tahunan.
2. Perjanjian kinerja merupakan salah satu dokumen perencanaan strategis untuk periode satu tahun.
3. Pengukuran kinerja. Pengukuran kinerja dilakukan dengan menggunakan indikator kinerja yang telah ditetapkan dalam lembar/dokumen perjanjian kinerja.
4. Pengelolaan data kinerja. Pengelolaan data kinerja dilakukan dengan cara mencatat, mengolah, dan melaporkan data kinerja.
5. Pelaporan Kinerja. Laporan kinerja terdiri dari laporan kinerja interim dan laporan kinerja tahunan.
6. Reviu dan evaluasi kinerja. Aparat pengawas intern pemerintah melakukan reviu atas laporan kinerja dalam rangka meyakinkan keandalan informasi.

PENELITIAN TERDAHULU

Penelitian yang dilakukan oleh Kusumaningrum (2015) menunjukkan bahwa Hasil evaluasi indikator kinerja pada dokumen perencanaan dan pelaporan Poltekkes Ternate menggunakan empat kuadran menghasilkan bahwa dari 36 indikator kinerja, sebagian besar yaitu 15 indikator (41,67%) masuk kuadran prioritas empat pada kuantitas upaya, sehingga secara umum indikator kinerja masih berorientasi upaya bukan hasil.

Penelitian Agia (2015) menunjukkan bahwa indikator kinerja Dinas Pendidikan Provinsi Riau masih berfokus pada kuantitas dan kualitas dari upaya (*quantity and quality of effort*) sehingga belum berfokus pada hasil.

Penelitian Kusuma (2016) menunjukkan bahwa Inspektorat Kabupaten Purworejo telah melakukan suatu sistem pengukuran kinerja kegiatan namun penilaian tersebut belum sesuai dengan Permenpan dan RB Nomor 12 Tahun 2015 tentang Pedoman Evaluasi atas Implementasi Sistem Pengukuran Kinerja Instansi Pemerintah. Dalam penelitian ini terbukti mekanisme isomorfisma koersif terjadi dalam sistem pengukuran kinerja kegiatan pemantauan TLHP di Inspektorat Kabupaten Purworejo.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terletak pada usia objek penelitian yaitu pada Pemerintah Provinsi termuda di Indonesia dengan mengeksekusi *performance blueprint* dari komponen masukan dan keluaran. Sehingga diharapkan melalui penelitian ini kesesuaian informasi dari dokumen perencanaan hingga pelaporan kinerja dapat teridentifikasi dari proses perencanaan hingga pelaporan kinerja.

METODE PENELITIAN

Pendekatan lapangan akan menentukan cara pengumpulan data dan metode penelitian yang akan digunakan (Hennink, 2012). Penelitian ini menggunakan pendekatan lapangan yaitu studi kasus. Penelitian studi kasus dimulai dengan mengidentifikasi satu kasus spesifik yang dalam penelitian ini adalah sistem pengukuran kinerja pada Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara.

Teknik Pengumpulan Data

Bukti atau data untuk keperluan studi kasus berasal dari enam sumber yaitu: dokumen, rekaman arsip, wawancara, pengamatan langsung, observasi partisipan, dan perangkat-perangkat fisik (Yin, 2015). Teknik pengumpulan data pada penelitian ini terdiri dari dokumentasi dan wawancara.

1. Dokumentasi

Penerapan teknik pengumpulan data ini dengan melakukan penelusuran yang sistematis terhadap dokumen yang relevan (Yin, 2015). Sumber data dalam teknik pengumpulan data ini antara lain dokumen perjanjian kinerja dan LAKIP tahun anggaran 2014 dan 2015.

2. Wawancara

Perekrutan partisipan sebagai narasumber wawancara pada penelitian ini dipilih berdasarkan orang-orang yang memiliki peran penting pada implementasi sistem pengukuran kinerja di Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara serta memiliki pengaruh untuk mendorong pejabat lainnya untuk berpartisipasi dalam penelitian. Jumlah partisipan dalam penelitian ini ditentukan berdasarkan teknik *purposive sampling* yang merupakan teknik penentuan partisipan berdasarkan kriteria yang disesuaikan. Partisipan untuk wawancara ini terdiri dari pejabat di lingkungan Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara yang terdiri dari Kepala Sub Bagian Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan (Kasubbag AKIP), Kepala Bagian Ketatalaksanaan, Inovasi dan Akuntabilitas, Sekretaris Provinsi, Kepala Inspektorat, dan Kepala Bappeda.

Penentuan partisipan secara *purposive sampling* pada penelitian ini dengan kriteria partisipan tersebut memiliki fungsi jabatan yang sesuai dengan tujuan pertanyaan penelitian ini yang berkaitan dengan kesesuaian informasi dari dokumen perencanaan dan pelaporan kinerja serta identifikasi faktor-faktor yang berperan dalam implementasi sistem pengukuran kinerja. Partisipan yang terpilih merupakan *gatekeeper* dalam lingkungan Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara.

Teknik Analisis Data

Proses analisis data pada penelitian ini melibatkan pengembangan kode, deskripsi kode, perbandingan, kategorisasi, konseptualisasi dan pengembangan teori (Hennink, 2012). Pada tahap pengembangan kode, peneliti akan menentukan kode yang bersifat induktif dan deduktif.

Selanjutnya pada tahap deskripsi kode dilakukan dengan cara membandingkan setiap kode dengan kode lainnya melalui perbedaan konteks kode tersebut. Melalui deskripsi kode akan ditemukan pola isu yang menonjol dengan menentukan frekuensi penyebutan kode oleh partisipan, namun tidak ditentukan dalam bentuk angka dikarenakan penyebutan frekuensi dengan menggunakan angka terkesan menjadi penelitian yang bersifat kuantitatif.

Setelah deskripsi kode dilakukan maka tahap selanjutnya adalah melakukan perbandingan antar kode induktif dan deduktif untuk meyakinkan peneliti bahwa kode tersebut memiliki perbedaan konteks yang mendasar. Kategorisasi dilakukan secara bersamaan dengan konseptualisasi dengan menentukan *common attribute* dan *category label* agar bisa terkonsep melalui kode, tema, dan penentuan atribut serta label atas suatu isu. Pada tahap analisis data terakhir dilakukan pengembangan teori. Pengembangan teori yang dimaksudkan adalah mengembangkan runtutan dari metode penelitian yang digunakan hingga mencapai analisis data kemudian menunjukkan hasil berupa temuan data.

Tahap selanjutnya peneliti dapat memperoleh umpan balik dari rangkuman dengan mengembalikan informasi kepada partisipan yang selanjutnya disebut sebagai strategi validasi (Creswell, 2015). Strategi validasi pada penelitian ini menggunakan triangulasi dan pemeriksaan anggota.

HASIL ANALISIS DAN PEMBAHASAN Analisis Dokumen

Analisis dokumen dengan menggunakan *performance blueprint* untuk menilai kesesuaian informasi dari perjanjian kinerja yang ditetapkan berdasarkan UU No 20 Tahun 2012 tentang pembentukan Provinsi Kalimantan utara dengan Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) serta pemetaan terhadap indikator kinerja yang telah dilaporkan pada LAKIP tahun anggaran 2014 dan 2015. Perlu diketahui sehubungan dengan status Provinsi Kalimantan Utara tahun 2014 dan 2015 merupakan daerah otonom yang baru terbentuk (DOB) dan belum memiliki dokumen perencanaan jangka panjang dan menengah daerah.

Analisis Kesesuaian Informasi Menggunakan *Performance Blueprint*

Berdasarkan dokumen-dokumen yang ada penelitian ini menggunakan *performance blueprint* untuk melakukan evaluasi implementasi sistem pengukuran kinerja pada Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara. Secara teknis evaluasi dilakukan ketika komponen-komponen *performance blueprint* telah dilengkapi berdasarkan analisis dokumen sehingga pertanyaan penelitian mengenai kesesuaian informasi dari dokumen perencanaan strategis hingga pelaporan kinerja dapat terjawab. Komponen *performance blueprint* terdiri dari masukan, strategis dan aktivitas, keluaran, dan *outcomes*. Penentuan komponen didasarkan pada konfirmasi yang telah dilakukan oleh peneliti dengan partisipan melalui wawancara yang telah dilakukan. Pengujian kesesuaian informasi dari dokumen perencanaan dengan dokumen pelaporan menggunakan *performance blueprint*.

Komponen Masukan

Komponen masukan merupakan sumber daya yang penting untuk terlaksananya suatu aktivitas (Knowlton, 2013). Komponen masukan dapat berupa material maupun non material (Longo, 2002), sehingga masukan untuk *performance blueprint* kinerja ini terdiri dari UU No 20 Tahun 2012, Pejabat Gubernur, PNS, dan SKPD.

Komponen Strategi

Komponen strategi merupakan seluruh tindakan spesifik yang mendukung terlaksananya suatu program (Knowlton, 2013). Dalam lingkungan Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara, sasaran strategis merupakan upaya yang dapat dilakukan untuk melaksanakan amanat UU No 20 Tahun 2012 terkait penyelenggaraan pemerintah dalam jangka waktu tahunan yang tertuang dalam perjanjian kinerja. Hasil penelitian terhadap kesesuaian sasaran strategis pada dokumen perencanaan dan laporan kinerja Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara tahun anggaran 2014 dan 2015 menunjukkan kesesuaian dan *internally-oriented activities*.

Komponen Aktivitas

Komponen aktivitas dapat berupa aktivitas yang berbasis internal dan eksternal organisasi (Longo, 2002). Aktivitas dilakukan untuk mendukung sasaran strategi. Aktivitas pada dokumen penelitian berasal dari LAKIP terdapat pada bagian akuntabilitas. Kesesuaian komponen aktivitas diuji dengan menggunakan *performance blueprint* dan hasilnya menunjukkan bahwa antara komponen perencanaan yang terdiri dari sasaran strategis dan komponen aktivitas yang telah dilakukan dan dilaporkan pada dokumen pelaporan menunjukkan kesesuaian dan *internally-oriented activities*.

Komponen Keluaran dan Pemetaan Indikator

Tahap selanjutnya adalah menguji kesesuaian informasi dokumen perencanaan hingga dokumen pelaporan dan pemetaan indikator ke dalam empat kuadran Friedman. Komponen keluaran ini terdiri dari indikator kinerja pada Perjanjian Kinerja dan Laporan Kinerja.

Berdasarkan analisis kesesuaian informasi dari dokumen Perjanjian Kinerja dan LAKIP 2014 ditemukan bahwa terdapat ketidaksesuaian informasi. Ketidaksesuaian informasi terlihat pada indikator keempat yang telah direncanakan dalam dokumen Perjanjian Kinerja tidak dilaporkan dalam LAKIP. Berdasarkan pemetaan indikator yang dilakukan ditemukan bahwa sebesar 75% indikator kinerja berada dalam kuadran 1 dan 25% indikator kinerja berada dalam kuadran 2. Kuadran 1 memetakan indikator kinerja berorientasi pada kuantitas-upaya. Kuadran 2 memetakan indikator kinerja berorientasi pada kualitas-upaya.

Kuadran 1 dan 2 menunjukkan bahwa indikator kinerja yang merupakan bagian dari implementasi sistem pengukuran kinerja pada Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara yang memiliki fokus terhadap jumlah organisasi dan personil perangkat daerah yang dibutuhkan untuk melayani masyarakat. Komponen keluaran dalam hal ini indikator kinerja yang berada pada kuadran 1 dan 2 menunjukkan bahwa pada perencanaan indikator kinerja dan pelaporan kinerja berorientasi pada penyediaan layanan atau upaya (Friedman, 2005).

Perjanjian Kinerja dan LAKIP 2014 memiliki masing-masing empat indikator kinerja utama. Indikator kinerja pertama hingga ketiga memiliki fokus terhadap penyediaan dan penataan kelembagaan sehingga struktur kewenangan, tugas, fungsi, dan kegiatan pokok organisasi. Fokus pada indikator kinerja tersebut berada pada level kepentingan internal organisasi. Sehingga hal tersebut menjadikan indikator kinerja pertama hingga ketiga berada pada kuadran 1 yang menunjukkan kuantitas-upaya.

Indikator kinerja keempat menunjukkan bahwa Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara telah memfokuskan pada kualitas upaya yang dilakukan agar masyarakat terlayani pada sembilan bidang pendidikan, kesehatan, pertanian, sosial, perhubungan, perdagangan, industri dan koperasi, perencanaan, serta pengawasan. Dalam Perjanjian Kinerja dan LAKIP 2014, target dan capaian kinerja atas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat sebesar 80%. Indikator tersebut berfokus untuk melakukan upaya agar masyarakat dapat mendapatkan pelayanan pada sembilan bidang agar mengalami peningkatan kualitas hidup setelah menerima upaya pelayanan yang diberikan. Sehingga hal tersebut menjadikan indikator kinerja keempat berada pada kuadran 2 yang menunjukkan kualitas-upaya.

Berdasarkan analisis kesesuaian informasi dari dokumen Perjanjian Kinerja dan LAKIP 2015 ditemukan bahwa terdapat ketidaksesuaian informasi. Ketidaksesuaian informasi terlihat pada indikator ketiga yang telah direncanakan dalam dokumen Perjanjian Kinerja mengalami perubahan ketika dilaporkan ke dalam LAKIP. Berdasarkan pemetaan indikator yang dilakukan ditemukan bahwa semua indikator kinerja atau sebesar 100% berada dalam kuadran 1.

Jumlah keseluruhan indikator kinerja pada dokumen Perjanjian Kinerja dan LAKIP 2015 masing-masing sebanyak lima indikator. Tahun 2015 merupakan tahun kedua Provinsi Kalimantan

Utara menjadi Daerah Otonomi Baru (OTB). Berdasarkan LAKIP 2015, pada tahun kedua ini Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara menyusun indikator kinerja pada Perjanjian

Kinerja dengan melanjutkan target tahun sebelumnya sehingga terwujud kesinambungan kinerja pada tahun anggaran yang baru. Pada tahun 2015 tersebut indikator kinerja berada dalam kuadran kuantitas-upaya yaitu dengan mengupayakan jumlah pelayanan yang akan diberikan kepada masyarakat Kalimantan Utara. Berdasarkan analisis dokumen ditemukan ketidaksesuaian informasi dan indikator kinerja pada tahun 2014 dan 2015 mayoritas berada dalam kuadran kuantitas-upaya.

Faktor yang Berperan dalam Implementasi Sistem Pengukuran Kinerja

Penentuan faktor yang berperan dalam implementasi sistem pengukuran kinerja ditentukan berdasarkan pengembangan kode dan analisis siklus yang telah dilakukan sebelumnya. Berikut adalah faktor secara teknis yang berperan dalam implementasi sistem pengukuran kinerja pada Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara

1. Regulasi

UU No 20 Tahun 2012 tentang Pembentukan Provinsi Kalimantan Utara menjadi acuan untuk menyusun sasaran strategis dan indikator kinerja Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara yang tercantum dalam dokumen perjanjian kinerja. Dokumen perjanjian kinerja merupakan dokumen perencanaan yang dimiliki oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara sebagai pengganti dokumen RPJMD yang belum dimiliki dikarenakan RPJMD hanya bisa disusun ketika Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara telah meresmikan Gubernur dan Wakil Gubernur. Sejak tahun 2013 terbentuknya Provinsi Kalimantan Utara dipimpin oleh Pejabat Gubernur yang tidak memiliki amanah untuk melakukan penyusunan dokumen perencanaan yaitu RPJMD. Dokumen perjanjian kinerja terdiri atas sasaran strategis dan indikator kinerja yang diperjanjikan dan akan dilaporkan pada dokumen laporan kinerja. UU No 20 Tahun

2012 mengamanatkan kepada Pejabat Gubernur untuk menyelenggarakan pemerintahan dengan terwujudnya penataan organisasi dan pengisian perangkat daerah, terbentuknya keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah, memfasilitasi pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, lalu terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien, serta terwujudnya penatausahaan keuangan yang baik

Berdasarkan amanat tersebut arah penyelenggaraan Pemerintahan Provinsi Kalimantan Utara yakni penyediaan layanan kepada masyarakat dengan membentuk Organisasi Perangkat Daerah

(OPD), personil perangkat daerah, dan penataan internal organisasi perangkat daerah yang belum berbasis *outcome*.

Keberadaan regulasi lainnya yaitu Permenpan No 53 Tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Perjanjian Kinerja, Pelaporan Kinerja, dan Tata Cara Reviu Atas Laporan Kinerja Instansi Pemerintah menjadi acuan pada penyajian LAKIP dan tata cara reviu atas LAKIP. Penyajian LAKIP berkaitan dengan format penyusunan pelaporan kinerja dan fungsi pengawasan oleh Inspektorat untuk melaksanakan reviu atas LAKIP sebelum diserahkan kepada Kemenpan menjadi tanggung jawab yang harus dilaksanakan oleh Inspektorat. Berikut adalah pernyataan dari beberapa partisipan mengenai penyajian LAKIP berdasarkan Permenpan No 53 Tahun 2014.

2. Kualitas SDM

Koordinasi SKPD, komitmen kepala SKPD, dan kemampuan SDM memiliki peran dalam implementasi sistem pengukuran kinerja. Koordinasi yang baik pada SKPD yang bertanggung jawab dalam penyusunan dokumen perencanaan, penyajian LAKIP, dan pelaksanaan penilaian LAKIP menjadi faktor yang secara teknis berperan dalam pelaksanaan pengukuran kinerja. Komitmen kepala SKPD sebagai penentu pelaksanaan kinerja yang telah diperjanjikan memiliki pengaruh pada penyusunan LAKIP tingkat provinsi. Penyusunan LAKIP tingkat provinsi dilakukan oleh satu tim. Kendala yang dihadapi pada umumnya adalah kesulitan pengumpulan data untuk setiap SKPD sehingga diperlukan peningkatan komitmen kepala SKPD untuk dapat mengakomodir ketersediaan data yang menunjang penyusunan LAKIP tingkat provinsi tersebut.

Kemampuan SDM pada penyusunan indikator dan penyajian LAKIP menjadi salah satu penyebab nilai akuntabilitas kinerja Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara rendah. Pemahaman tentang penyusunan dokumen dan LAKIP diakui masih sangat terbatas baik pada tingkat SKPD maupun provinsi.

Pernyataan mengenai pemahaman yang mengenai penyusunan LAKIP yang kurang tersebut dapat didukung oleh data latar belakang pendidikan SDM sejak tahun 2014 dan 2015. Berdasarkan Surat Keputusan Gubernur tahun 2014 dan 2015 tentang tim penyusun Lakip Sekretariat dan Daerah dan Lakip Provinsi SDM yang ada terdiri dari berbagai latar belakang pendidikan dan jumlah yang sedikit pada awal tahun Provinsi Kalimantan Utara berdiri. Pada tahun 2014 dan 2015 jumlah penyusun LAKIP pada tingkat provinsi adalah 14 dan 17 yang kemudian diakui menjadi salah satu faktor kekurangan mereka dalam penyusunan LAKIP tingkat provinsi. Berdasarkan hasil wawancara dengan Bagian

Organisasi, maka ditemukan bahwa di tahun 2014 telah dilakukan upaya untuk menambah jumlah SKPD, namun mengalami kendala terkait Provinsi Kalimantan Utara sebagai Daerah Otonom Baru (DOB) yang belum memiliki Gubernur definitif dan masih tergantung pada dana hibah berdasarkan UU No 20 Tahun 2012. Sehingga pengajuan SKPD baru kepada Kementerian Dalam Negeri hanya disetujui sekitar 50% saja (Wismono, 2014). Hal tersebut berakibat pada jumlah sumber daya aparatur yang sedikit.

3. Kelengkapan Dokumen

Kelengkapan dari dokumen perencanaan hingga dokumen laporan kinerja mempengaruhi kualitas menjadi faktor teknis yang berperan dalam penyusunan indikator yang berbasis *outcome* dan kelengkapan dokumen akan dinilai pada template penilaian oleh Kemenpan & RB. Ketiadaan RPJMD sebagai fokus penyelenggaraan pemerintahan menjadi alasan yang disebutkan oleh partisipan dan mempengaruhi bobot penilaian atas akuntabilitas kinerja pemerintah pada tahun-tahun awal Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara berdiri.

Setelah melakukan analisis dokumen dengan menggunakan *performance blueprint* ditemukan bahwa pada implementasi sistem pengukuran kinerja tahap penyusunan dokumen perencanaan perencanaan dan pelaporan kinerja berorientasi pada penyediaan layanan. Indikator kinerja belum berorientasi pada kebermanfaatan layanan atau belum berbasis *outcome* dikarenakan penyusunan mengikuti amanah dari Undang-Undang Pembentukan Kalimantan Utara.

Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara menggunakan UU No 20 Tahun 2012 tentang Pembentukan Provinsi Kalimantan Utara sebagai landasan untuk menyusun dokumen perencanaan termasuk didalamnya penentuan indikator kinerja. Penggunaan UU No 20 Tahun 2012 sebagai pengganti dari ketiadaan RPJMD yang menyebabkan dokumen perencanaan yang dimiliki oleh Pemerintah provinsi Kalimantan Utara tidak lengkap. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2012 telah mengamanatkan agar Provinsi Kalimantan Utara dapat mendorong peningkatan pelayanan di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan serta dapat memberikan kemampuan terselenggaranya tata pemerintahan yang baik. Sehingga perlu diperhatikan bahwa LAKIP yang disajikan hanya bersifat laporan kinerja yang belum mencantumkan visi dan misi yang hanya berdasarkan pada UU No 20 Tahun 2012 yang masih lebih berfokus pada pembangunan internal organisasi.

Institusional Isomorfisma

Berdasarkan wawancara yang telah dilakukan, beberapa partisipan menyebutkan secara tidak langsung bahwa dalam praktiknya sistem pengukuran kinerja pada Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara digerakkan atas beberapa faktor motivasi yang disebut sebagai Isomorfisma. Faktor motivasi yang terindikasi pada implementasi sistem pengukuran kinerja pada Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara antara lain mimetik, koersif dan normatif.

1. Mimetik

Upaya implementasi sistem pengukuran kinerja pada Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara dengan cara mengadopsi penyusunan LAKIP dari provinsi lainnya merupakan faktor yang memotivasi Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara dalam implementasi sistem pengukurannya. Hal ini dilakukan karena kualitas SDM mengenai pemahaman akan penyusunan LAKIP sebagai salah satu dokumen pada sistem pengukuran kinerja masih terbilang sangat minim.

Salah satu narasumber mengakui bahwa sarana dan prasana yang ada di Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara secara tidak langsung berperan terhadap upaya mimetik yang dilakukan. Hal ini terlihat dari tanggapan yang diberikan di atas bahwa banyak Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara berusaha mencontoh organisasi pemerintah lainnya sebagai cara yang aman dan mudah untuk mematuhi peraturan yang ada. Ada kecenderungan bagi organisasi pemerintah yang lebih kecil menjadikan organisasi pemerintah lainnya sebagai tolak ukur dalam menghasilkan laporan kinerja (Pilcher and Dean, 2009).

2. Koersif

Penyajian LAKIP dilaksanakan berdasarkan kepatuhan terhadap aturan dan kaidah yang berlaku. Hal ini menunjukkan bahwa terdapat motivasi yang dilakukan oleh organisasi untuk menyajikan dokumen dan mengumpulkan dokumen laporan kinerja yang disebabkan oleh kepatuhan terhadap regulasi. Sehingga kepatuhan terhadap Undang-Undang menjadi faktor yang berperan dalam implementasi sistem pengukuran kinerja dan berdampak pada kelengkapan penyajian LAKIP seperti terdapat lampiran hasil reuiu Inspektorat dan indikator kinerja yang tidak tercantum pada LAKIP.

3. Normatif

Implementasi sistem pengukuran kinerja berdasarkan bimbingan dari tenaga ahli profesional menjadikannya sebagai faktor yang memiliki peran dalam meotivasi upaya pelaksanaan sistem pengukuran kinerja. Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara telah mendapatkan pendampingan dan arahan dari pihak profesional terkait pelaksanaan penyusunan dokumen perencanaan hingga pelaporan kinerja untuk mendukung akuntabilitas kinerja. Pada tingkat perencanaan untuk menyusun RPJP Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara melibatkan pihak akademis untuk melakukan penyusunan dokumen RPJP. Hal yang sama juga telah dilakukan pada tahun 2016 dengan melibatkan UGM sebagai pihak akademis untuk penyusunan RPJMD. Hal tersebut menunjukkan isomorfisma normatif berdasarkan implementasi sistem pengukuran kinerja pada tahap penyusunan dokumen perencanaan mengacu pada peran dari pihak profesional dalam hal ini pihak akademis dan Kemenpan & RB untuk mengkaji dokumen perencanaan tersebut. Berikut adalah pernyataan dari beberapa partisipan yang mengindikasikan terdapat isomorfisma normatif sebagai faktor motivasi dalam implementasi sistem pengukuran kinerja.

Kesadaran akan kemampuan SDM yang ada pada Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara menyebabkan implementasi sistem pengukuran kinerja melibatkan pihak profesional dari universitas dalam penyusunan dokumen perencanaan agar mampu menerapkan sistem pengukuran kinerja seperti provinsi lainnya. Dalam DiMaggio dan Powell (1983) menyebutkan semakin terdidik angkatan kerja dalam hal kualifikasi akademis sebagai pihak profesional yang terlibat semakin besar tingkat dimana organisasi menjadi serupa dengan organisasi lain di lapangan.

KESIMPULAN

Beberapa simpulan dari penelitian ini diuraikan sebagai berikut

1. Telah ditemukan ketidaksesuaian informasi pada dokumen Perjanjian Kinerja dan LAKIP dan indikator kinerja pada Perjanjian Kinerja dan LAKIP berada dalam kuadran upaya. Indikator yang masih berbasis upaya tersebut disebabkan oleh keberadaan Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara di tahun awal berdirinya masih berupaya untuk memfasilitasi penyelenggaraan pemerintahan sehingga belum berfokus pada kebermanfaatan layanan yang diberikan kepada masyarakat (*outcomes*).
2. Regulasi yang digunakan sebagai acuan penyusunan dokumen perencanaan tidak mengamanatkan kepada Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara untuk menyusun indikator kinerja yang berbasis *outcome*. Sehingga dalam implementasinya, indikator yang ada pada sistem pengukuran kinerja Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara masih berbasis pada penyediaan layanan kepada masyarakat.
3. Koordinasi antarSKPD, komitmen kepala SKPD, dan kemampuan SDM dalam hal penyajian LAKIP dan penyusunan indikator menjadi faktor teknis yang berpengaruh pada implementasi sistem pengukuran kinerja. Ketiga hal ini memiliki fungsi yang saling berkaitan. Koordinasi yang baik antara Bappeda sebagai pelaksana fungsi perencanaan daerah, Inspektorat dengan fungsi pengasawan terhadap penyajian LAKIP sebelum dilaporkan kepada Kemenpan, serta kerjasama dengan tim penyusun LAKIP tingkat provinsi akan memudahkan proses pengukuran kinerja atas akuntabilitas kinerja Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara. Koordinasi yang baik ini tidak didukung oleh komitmen pimpinan SKPD dalam hal penyediaan data sehingga berdampak pada LAKIP tahun 2014 yang tidak mencantumkan pencapaian kinerja atas indikator pendidikan.
4. Pada tahun 2014 hingga 2015 Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara dipimpin oleh Pejabat Gubernur yang tidak memiliki wewenang untuk menyusun RPJMD. Penyusunan RPJMD hanya boleh dilaksanakan ketika Pilkada Gubernur dan Wakil Gubernur telah dilakukan. Sehingga ketiadaan RPJMD ini menyebabkan Provinsi Kalimantan Utara memiliki bobot yang rendah atas penilaian akuntabilitas kinerja yang dilakukan oleh Kemenpan berdasarkan template penilaiannya.

5. Implementasi sistem pengukuran kinerja pada Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara terindikasi dipengaruhi oleh faktor motivasi yang bersifat kepatuhan kepada regulasi atau koersif, pengadopsian dari provinsi lain atau mimetik dan dokumen-dokumen perencanaan seperti RKPD disusun berdasarkan kerjasama dengan pihak akademis yaitu UGM yang disebut normatif.

KETERBATASAN

Keterbatasan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Objek penelitian ini dilakukan pada provinsi baru yang sedang dalam proses kemandiriannya untuk membangun organisasi dan personil perangkat daerah sehingga terdapat beberapa dokumen penting yang seharusnya bisa menjadi referensi peneliti untuk mendalami fenomena tidak didapatkan. Kekurangan dokumen yang dimaksudkan adalah lembar hasil evaluasi dari Kemenpan dan RB terhadap nilai akuntabilitas kinerja Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara pada tahun 2015. Penelitian selanjutnya akan lebih baik jika mendapatkan hasil evaluasi akuntabilitas kinerja pemerintah oleh Kemenpan dan RB untuk melihat hasil revidi yang bisa menjadi referensi bagi penelitian.
2. Ketiadaan dokumen perencanaan strategis beserta dokumen turunan lainnya merupakan keterbatasan dari penelitian ini. Hal tersebut dikarenakan regulasi yang mengatur wewenang Pejabat Gubernur hanya sebatas penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan UU No 20 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Provinsi Kalimantan Utara.
3. Penelitian ini belum bisa memvisualisasikan analisis kesesuaian informasi dari komponen input hingga outcome dalam satu grafik yang dapat memudahkan pembaca memahami alur kesesuaian informasi tersebut.

IMPLIKASI

Implikasi dari temuan penelitian ini mencakup dua hal, yaitu implikasi praktis dan teoritis. Implikasi praktis dengan mempertimbangkan penggunaan *performance blueprint* pada proses perencanaan dan evaluasi laporan kinerja sebagai bagian dari sistem pengukuran kinerja. Sumber daya manusia yang ada direkomendasikan untuk meningkatkan kualitas SDM dengan menambah pemahaman mengenai sistem pengukuran kinerja dengan menggunakan *performance blueprint* sebagai alat perencanaan dan evaluasi indikator kinerja.

Implikasi teoritis berkaitan dengan teori isomorfisma, dalam implementasi sistem pengukuran kinerja sumber daya manusia di lingkungan Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara termotivasi melakukan tanggung jawabnya dengan cara meniru LAKIP Provinsi lain, dorongan atas kepatuhan terhadap regulasi, dan mengikuti arahan dari pihak yang dipandang profesional dan memiliki wewenang dalam memberi arahan terhadap implementasi sistem pengukuran kinerja. Oleh karena itu, Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara direkomendasikan untuk terus meningkatkan sarana dan prasarana untuk kemudahan mengakses adopsi dari provinsi lain, memberikan arahan terhadap aturan yang berlaku, dan meningkatkan kerjasama dengan pihak profesional.

DAFTAR PUSTAKA

- Agia, Nur. 2015. *Evaluasi Penerapan Sistem Pengukuran dan Pelaporan Kinerja (Studi Kasus Pada Dinas Pendidikan Provinsi Riau)*. Tesis. ETD Repository UGM.
- Akbar dan Sofyani. 2013. *Hubungan Faktor Internal Institusi dan Implementasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) di Pemerintah Daerah*. Jurnal Akuntansi dan Keuangan Indonesia.
- Akbar, Rusdi. 2013. *Implementing Performance Measurement Systems Indonesian Local Government Under Pressure*. Emerald Insight.
- Akbar dan Primasarisanti. 2015. *Factors Influecing The Success of Performance Measurement: Evidence From Local Government*. Journal of Indonesian Economy and Business.
- Akbar dan Wijaya. 2016. *Faktor Internal Pemerintan Daerah dan Implementasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi*. Jurnal Akuntansi dan Keuangan Indonesia.
- Creswell, John. W. 2015. *Penelitian Kaulitatif & Desain Riset* (Terjemahan). Edisi Ketiga. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- DiMaggio, P.J, and W.W. Powell. 1983. *The Iron Cage Revisited: Institutional and Collective Rationally in Organizational Fields*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Friedman, Mark. 2005. *Trying Hard Is Not Good Enough : How to Produce Measurable Improvements for Customers and Communities*. FPSI Publishing. Gudono. 2014.
- Teori Organisasi Edisi 3*. Yogyakarta: BPFE Yogyakarta.
- Hennink, M., Hutter, L., dan Bailey, A. 2012. *Qualitative Research Methods*. London. Sage Publications.

- Longo, Paul J. 2002. "Logic Models in Evaluation Design." Ohio Program Evaluator Group, Evaluation Basic Workshop, November 15&16, 2002, 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>.
- Kusumaningrum, 2015. *Evaluasi Sistem Pengukuran Kinerja Poltekkes Kemenkes Ternate*. Tesis.
- Kusuma, 2016. *Evaluasi Sistem Pengukuran Kinerja pada Aparat Pengawas Inspektorat Kabupaten Purworejo*. Tesis
- Knowlton, L.W. & Phillips, C.C. 2013. *The Logic Model Guidebook: Better Strategies for Great Results (2nd Edition)*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara, 2014. Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara, 2015. Laporan Hasil Reviu Atas Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara, 2015
- Mardiasmo, 2003. *Akuntansi Sektor Publik*. Penerbit Andi.
- Mahmudi. 2010. *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, UPP STIM YKPN, Yogyakarta. Mahsun, Mohammad. 2016. *Pengukuran Kinerja Sektor Publik*, Edisi Pertama – Cetakan Keempat, Yogyakarta: BPFE Fakultas Ekonomi UGM.
- Pilcher, R. 2011. *Implementing IFRS in Local Government – Institutional Isomorphism as NPM goes mad?*. Local Government Studies, Volume 37.
- Republik Indonesia, Perjanjian Kinerja Provinsi Kalimantan Utara, 2014. Republik Indonesia, Perjanjian Kinerja Provinsi Kalimantan Utara, 2015. Republik Indonesia, Hasil Evaluasi Akuntabilitas Kemenpan & RB, 2016.
- Republik Indonesia, Peraturan Presiden No 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.
- Republik Indonesia, Peraturan Presiden No 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi.
- Republik Indonesia, *Instruksi Presiden Nomor 7 tahun 1999* tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.
- UU No 20 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Provinsi Kalimantan Utara. 14 April.

Wijaya, A.H.C and R. Akbar, 2013. *The Influence of Information, Organizational Objective and Targets, and External Pressure Toward The Adoption of Performance Measurement System in Public Sector*. Journal of Indonesian Economy and Business, 28, 62-83.

Whittaker, James B., *The Government Performance and Result Act of 1993;1995, A mandate for Strategic Planning and Performance Measurement*, Educational Service Institute, Airlington, Virginia, USA.

Wismono, Fani. 2014. *Penataan Kelembagaan Pada Daerah Otonom Baru (DOB) Sttudi Kasus di Provinsi Kalimantan Utara*. Jurnal Borneo Administrator, Volume 11.

Yin, Robert. 2013. *Studi Kasus Desain & Metode*. Raja Grafindo Persada.