

Pengukuran Kinerja dan Akuntabilitas Publik di Indonesia Studi Awal di Pemerintah Daerah

Rusdi Akbar¹

¹Fakultas Ekonomika dan Bisnis, Universitas Gadjah Mada

Abstract: *This article presents initial findings about public accountability and performance measurement practices in Indonesian local government institutions. Moreover, this article provides accountability tools, content, and reason. In addition, factors affecting performance measurement practices, and indications of the existence of institutional isomorphism are also discussed.*

Abstrak: Makalah ini menyajikan temuan awal dari sebuah studi tentang praktik akuntabilitas dan pengukuran kinerja institusi pemerintah daerah di Indonesia. Isi, alat dan alasan pelaporan akuntabilitas dipaparkan dan didiskusikan. Faktor-faktor yang mempengaruhi praktik pengukuran kinerja, dan indikasi keberadaan isomorphism kelembagaan juga dibahas.

Kata kunci: *akuntabilitas, pengukuran kinerja pemerintah daerah, isomorfisma*

¹ Corresponding author's email: rusdi.akbar@ugm.ac.id

Pendahuluan

Sektor publik di Indonesia, khususnya organisasi pemerintahan— terutama pemerintahan daerah, sedang mengalami satu periode waktu yang menuntut adanya perubahan yang cukup cepat dan signifikan. Tumbangnya rezim lama (orde-baru) dengan pola manajemen pemerintahan yang sangat sentralistik menjadi momentum yang sangat tepat untuk mewujudkan pemerintahan yang lebih otonom dan mandiri. Semenjak reformasi bergulir satu dekade yang lalu itulah tuntutan akan perubahan tersebut begitu deras dirasakan oleh institusi pemerintahan daerah. Pertama, kehadiran regulasi baru (terkait otonomi daerah) ‘memaksa’ pemerintah daerah untuk banyak berbenah diri agar dapat mengakomodasi regulasi baru tersebut. Kedua, ekspektasi publik terhadap pemerintah daerah semakin meningkat seiring dengan euforia reformasi dan terbukanya informasi sehingga begitu banyak kesempatan bagi publik untuk mengetahui, mengikuti, menilai dan kemudian mengkritisi program-program yang dijalankan oleh pemerintah daerah.

Regulasi dan ekspektasi publik menjadi faktor yang sangat berpengaruh penting dalam mengubah praktik manajemen pemerintahan di daerah. Pemerintahan yang sentralistik telah menjadi desentralistik, setidaknya dalam dataran formal, setelah kehadiran UU No. 22/1999 tentang pemerintahan daerah dan UU No. 25/1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah (yang kemudian, digantikan oleh UU No. 32 dan No.33 tahun 2005). Di sisi lain, keberadaan publik tidak bisa lagi dipandang sebagai sekedar pelengkap apalagi pelengkap penderita di dalam mekanisme pelayanan publik. Masyarakat yang tidak puas terhadap pelayanan yang diberikan oleh institusi pemerintah tidak mau lagi pasrah dan berdiam diri begitu saja. Protes

dalam berbagai bentukpun biasanya dengan mudah bisa dilakukan oleh masyarakat tanpa takut dengan tindakan represif dari aparat meski terkadang berlebihan dan tidak proporsional lagi.

Tidak bisa dipungkiri bahwa hadirnya rangkaian regulasi yang begitu banyak, beragam dan acapkali tumpang tindih atau bahkan kontradiktif satu sama lain sangat membingungkan bagi pelaksana di lapangan. Regulasi yang sedianya menjadi obat untuk menyembuhkan ‘penyakit’ dalam manajemen pemerintahan justru menjadi penyakit baru yang tidak kalah berbahayanya daripada penyakit semula. Pemerintah daerah di Indonesia memang sedang menghadapi tantangan baru yang tidak mudah untuk ditaklukkan. Meski otonomi daerah telah berjalan satu dekade, upaya untuk mewujudkan akuntabilitas publik jelas masih menyisakan banyak pekerjaan rumah. Keberadaan berbagai regulasi terkait dengan otonomi daerah dan akuntabilitas publik tidak serta-merta menghasilkan pemerintahan yang akuntabel dan berkinerja baik.

Beberapa studi yang dilakukan oleh berbagai lembaga riset di berbagai belahan dunia termasuk Bank Dunia menemukan hubungan yang sangat kuat antara baiknya tata kelola dengan kinerja institusi pemerintah. Bagaimana dengan di Indonesia? Belum banyak ditemukan bukti empirik tentang topik ini. Riset yang terkait dengan topik ini masih sangat diperlukan di Indonesia agar bisa diketahui sejauh mana praktik akuntabilitas berjalan sehingga bisa diambil langkah strategik untuk meningkatkan kualitas dan memperbaikinya jika memang diperlukan.

Makalah ini ditulis berdasarkan sebuah studi empirik tentang praktik akuntabilitas dan pengukuran kinerja di institusi pemerintah, dengan objek penelitian pemerintah daerah di seluruh Indonesia. Studi ini bertujuan untuk menemukan bukti empirik tentang alat, isi, dan

alasan akuntabilitas serta faktor-faktor yang mempengaruhi praktik akuntabilitas dan pengukuran kinerja di dalam tata kelola pemerintahan di institusi pemerintah daerah di Indonesia.

Kajian Literatur

Akuntabilitas dan Pengukuran Kinerja

Akuntabilitas di sektor publik adalah sebuah konsep yang cukup kompleks dan multi dimensi. Salah satu definisi dasar dan umum dari akuntabilitas adalah:

“those acting on behalf of another person or group, report back to the person or group, or are responsible to them in some way”
(Hughes 2003:237)

Dalam dua dekade terakhir, akuntabilitas sektor publik telah menjadi topik yang hangat dan mendunia. Banyak negara yang telah mengintegrasikan konsep ini ke dalam tatanan regulasi dan perundang-undangan (Fowles 1993; Hyndman & Anderson 1995). Salah satu aspek penting dalam akuntabilitas pemerintahan daerah adalah pelaporan kinerja kepada pemerintah pusat dan stakeholder lainnya. Di Indonesia, pengukuran kinerja juga telah menjadi bagian penting dari reformasi manajemen sektor publik (Podger & Perwira 2004). Di era reformasi ini, institusi pemerintahan daerah memiliki tanggung jawab pelaporan kepada pemerintah di atasnya (*vertical accountability*) dan juga kepada publik (*horizontal accountability*) melalui dewan perwakilan rakyat daerah (Mardiasmo 2002).

Akuntabilitas pemerintah daerah diukur dengan indikator keuangan dan kinerja. Indikator kinerja memiliki peran yang signifikan dalam pengendalian manajemen untuk menjamin bahwa organisasi dikelola dengan baik guna melayani para stakeholdernya sebaik mungkin. Oleh karena itu, pengukuran kinerja menjadi sangat vital untuk mewujudkan

akuntabilitas eksternal dan internal (Kloot 1999; McPhee 2005; Tilbury 2006). Akuntabilitas eksternal terwujud jika organisasi publik memberikan pertanggungjawaban kepada pihak luar (Boyne et al 2002), sementara akuntabilitas internal dilakukan di dalam mata rantai birokrasi (Mejier 2003). Pengukuran kinerja sektor publik memiliki banyak definisi, salah satunya yang populer adalah:

“the systematic assessment of how well services are being delivered to a community – both how efficiently and how effectively”
(Hatry 1980:312).

Hubungan antara input yang diperlukan dengan output yang dihasilkan diukur dengan terminologi *efficiency*, sementara hasil dan kualitas pelayanan diukur dengan *effectiveness*. Osborne dan Gaebler (1992) menyatakan jika ingin memenangkan dukungan publik, pejabat pemerintah perlu menunjukkan hasil yang dicapai. Mengelola dan mengukur kinerja telah menjadi salah satu kunci penting dalam reformasi sektor publik (Gianakis 2002).

Pertanyaan mendasarnya adalah: setelah proses perubahan cukup lama berjalan sudahkah, akuntabilitas dan pelaporan kinerja pemerintah terwujud di negeri ini? Jawabannya akan bergantung pada pihak mana yang memberikan jawabannya. Aparat pemerintah kemungkinan besar akan menjawab serentak ‘tentu sudah’. Sejak awal reformasi institusi pemerintah, termasuk pemda memang sudah memberikan laporan akuntabilitas kinerja institusi pemerintah (LAKIP) yang menjadi tuntutan dari Inpres No.7/1999. Di lain pihak, DPRD, dunia usaha dan sebagian besar masyarakat luas nampaknya masih merasakan hal yang berlawanan dengan klaim pemerintah tersebut. Hal ini bisa kita saksikan dengan mudah di dalam kehidupan nyata dimana kekecewaan masih lebih dominan daripada kepuasan publik. Perseteruan lembaga legislatif dan eksekutif semakin sering terjadi. Dunia

usaha juga sering melontarkan ketidak-tanggapan pemerintah terhadap kebutuhan pelaku bisnis sehingga menghambat pertumbuhan dunia usaha.

Institusi pemerintahan hadir untuk melayani kebutuhan para stakeholdernya. Untuk dapat melayani dengan baik, institusi pemerintah memerlukan tata kelola yang mampu mewujudkan sebuah pelayanan yang disediakan secara adil, efektif dan efisien. Akuntabilitas merupakan salah satu pilar penting dari sebuah tata kelola yang baik. Di berbagai belahan dunia, akuntabilitas dan pengukuran kinerja sebagai salah satu pilar pentingnya telah menjadi topik yang hangat dan sangat menarik untuk didiskusikan di dunia praktik maupun akademik. Sebagai negara berkembang, Indonesia juga tidak bisa lepas dari permasalahan tata kelola pemerintahan, terlebih sejak digulirkannya reformasi 10 tahun silam tuntutan masyarakat agar institusi pemerintah lebih akuntabel dan berkinerja bagus semakin kuat.

Isomorfisma

Studi tentang pengukuran kinerja di dalam organisasi pemerintahan muncul sebagai akibat dari kehadiran reformasi sektor publik, oleh karena itu sangat tepat jika kita merujuk pada konsep isomorfisma (Pilcher 2007). Konsep ini menggambarkan sebuah proses homogenisasi organisasi dalam sebuah lingkungan tertentu (DiMaggio dan Powell 1983). Definisi isomorfisma adalah:

“is a constraining process that forces one unit in a population to resemble other units that face the same set of environmental conditions” (DiMaggio dan Powell 1983:149).

Ada dua tipe isomorfisma, yaitu isomorfisma kompetitif (*competitive isomorphism*) dan isomorfisma institusional (*institutional*

isomorphism). Yang pertama berhubungan dengan kompetisi pasar dan yang kedua berhubungan dengan sebuah situasi dimana sebuah organisasi juga harus berkompetisi untuk mendapatkan kekuatan politik dan legitimasi institusional. Studi ini mengadopsi konsep yang kedua karena organisasi pemerintahan daerah tidak berada dalam kompetisi yang bebas dan terbuka sepenuhnya. Ada 3 mekanisme isomorphism, yaitu: (1) coercive isomorphism, yang muncul sebagai akibat dari pengaruh politik dan legitimasi, (2) mimetic isomorphism, yang merupakan reaksi organisasi atas ketidakpastian, dan (3) normative isomorphism, yang diasosiasikan dengan profesionalitas.

Dalam studi ini, persepsi pejabat senior pemerintah daerah tentang praktik akuntabilitas dan pengukuran kinerja ditempatkan dalam rerangka teori institusional. Penggunaan pengukuran kinerja dalam organisasi pemerintahan daerah bergantung kepada tarik-menarik kekuatan antar konstituennya. Misalnya, sangat mungkin sekali bahwa pelaksanaan pengukuran kinerja di daerah dilakukan karena adanya rasa ketergantungan kepada pemerintah pusat, terutama berkaitan dengan alokasi dana APBD. Dalam konteks inilah coercive isomorphism kemungkinan besar hadir dalam tata kelola organisasi pemerintahan di Indonesia.

Ada kurang lebih 450 pemerintah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia (ketika survei dilaksanakan pada mid/akhir 2008). Secara organisasional kondisinya cukup heterogen dari sisi luas wilayah, populasi, SDM, besar asset maupun kemampuan keuangan dan manajerialnya. Dalam hal praktik manajemen pemerintahan seperti pengukuran dan pelaporan kinerja kemampuan mereka juga tidak sama. Sebagian besar masih berada pada level yang sangat elementer, meskipun sudah ada juga yang telah

memiliki kemampuan menengah dan lanjut. Dalam meningkatkan kualitas laporan kinerja, pemerintah daerah tertentu bisa mengambil pelajaran dari koleganya yang telah lebih maju secara langsung maupun tidak. Oleh karena itu, mimetic isomorphism diduga kuat juga hadir di Indonesia.

Mengingat kemampuan SDM pemerintah daerah yang umumnya masih relatif rendah, pada saat ini sudah muncul kecenderungan yang baik dari pemerintah daerah dalam meningkatkan kualitas SDM mereka melalui berbagai jalur. Berbagai pelatihan teknis non-gelar sampai dengan jalur akademik bergelar (diploma, strata satu dan magister) telah digunakan untuk meningkatkan kemampuan SDMnya. Sudah banyak alumni dari berbagai institusi pendidikan tinggi yang kembali bekerja ke daerahnya masing-masing dengan membawa ilmu dan kemampuan baru untuk meningkatkan kualitas manajemen pemerintahan daerah mereka masing-masing. DiMaggio dan Powell (1983) memberikan argumen bahwa semakin berpendidikan SDM yang dimiliki organisasi, semakin besar kemungkinan organisasi tersebut menjadi mirip satu sama lain dalam hal praktik manajemen. Di sini nampaknya normative isomorphism juga akan atau mungkin sudah hadir di Indonesia.

Pra-Survei

Sebelum kuesioner tentang akuntabilitas dan kinerja pemerintah daerah dikirimkan

kepada pejabat senior di kabupaten dan kota di seluruh Indonesia, terlebih dahulu dilakukan pra-survei studi untuk mendapatkan masukan tentang daftar pertanyaan yang akan diajukan. Pra-survei untuk menguji kuesioner ini dilakukan dengan menggunakan mahasiswa Magister Ekonomika Pembangunan UGM yang hampir seluruhnya adalah para pegawai pemerintah daerah dari berbagai pelosok nusantara. Sebanyak 150 mahasiswa dari 7 kelas yang berbeda diberi kesempatan untuk mengisi kuesioner dan 126 kuesioner diterima kembali untuk di analisis. Ada 15 kuesioner yang tidak diisi dengan lengkap sehingga hanya 109 yang bisa di analisis.

Hasil analisis pra-survei dapat dilihat pada tabel 1 s/d 3 berikut ini. Satu variabel, yaitu komitmen manajemen tidak bisa dianalisis dengan menggunakan regresi berganda karena ada masalah dengan reliabilitas data (cronbach alpha rendah). Hal ini mengindikasikan bahwa variabel komitmen tidak terlalu menjadi perhatian serius dari para responden. Hal ini masih bisa dijelaskan mengingat mereka secara umum adalah para pegawai baru yang belum memiliki pengalaman yang banyak dalam organisasi tempat mereka bekerja sehingga persepsi mereka tentang komitmen tidak konsisten. Kesulitan pengukuran, regulasi, dan pengetahuan teknis secara statistik memiliki pengaruh signifikan terhadap pengembangan indikator kinerja.

Tabel 1
Pengembangan Indikator Kinerja

Faktor	<i>coefficient</i>	<i>t</i>	<i>Sig</i>
1. Kesulitan pengukuran	-.294	-3.458	.001
2. Regulasi	.258	2.797	.006
3. Pengetahuan Teknis	.204	2.144	.034

Tabel 2
Penggunaan Indikator Kinerja

<i>variabel</i>	<i>coefficient</i>	<i>t</i>	<i>Sig</i>
1. Regulasi	.373	4.117	.000
2. Pengetahuan Teknis	.275	2.996	.003
3. Kesulitan pengukuran	-.093	-1.127	.262

Untuk penggunaan indikator kinerja, hanya kesulitan pengukuran yang secara statistik tidak berpengaruh signifikan, sedangkan pengetahuan teknis dan regulasi berpengaruh signifikan. Bahkan untuk regulasi bisa dikategorikan sangat signifikan, seperti ditunjukkan oleh tabel 2. Kesulitan pengukuran memang seharusnya tidak mempengaruhi penggunaan indikator karena secara umum kesulitan pengukuran terjadi pada tahapan pengembangan indikator bukan pada tahap penggunaan. Jadi, secara keseluruhan semua faktor yang diduga berpengaruh terhadap pengembangan dan penggunaan indikator kinerja, mendapatkan dukungan bukti empirik dalam tahapan pra-survei ini.

Metoda

Unit analisis dari studi ini adalah pemerintah daerah (Kabupaten dan Kota) yang diwakili oleh pejabat senior yang bertanggung jawab dalam menyusun LAKIP. Survei dilaksanakan pada akhir tahun 2008. Kuesioner

tentang pengukuran kinerja dan akuntabilitas dikirimkan secara serentak kepada pemerintah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Dari 457 kuesioner yang dikirimkan, ada 100 kuesioner yang diterima kembali setelah diisi dengan lengkap oleh responden (tingkat pengembalian 22%). Tidak terlalu tinggi tetapi cukup memadai mengingat para responden yang secara umum sudah sangat disibukkan dengan urusan pemerintahan yang begitu banyak menyita waktu dan tenaga.

Seperti ditunjukkan dalam tabel 3, dari seluruh kuesioner yang diterima kembali, 44% berasal dari pulau Jawa dan 56% dari luar Jawa, cukup memberikan representasi yang berimbang. Dari sisi tipe pemda perimbangan representasi responden juga sangat baik, 78% berasal dari pemerintah kabupaten dan 22% dari pemerintah kota. Sehingga, meskipun tingkat pengembalian tidak tinggi tetapi cukup dapat mewakili populasi pemerintah daerah di Indonesia.

Tabel 3
Sebaran Responden

	Kuesioner dikirim (457)		Kuesioner diterima (100)		Tingkat Pengembalian (21.9)
	Jumlah	%	Jumlah	%	
Lokasi					
Jawa	115	25.2	44	44.0	38.3
Luar Jawa	342	74.8	56	56.0	16.4
Tipe					
Kabupaten	362	79.2	78	78.0	21.5
Kota	95	20.8	22	22.0	23.2

Tabel 4 menunjukkan bahwa responden didominasi oleh laki-laki dan hanya 9% responden wanita. Sekitar 75% responden berusia di atas 40 tahun dan memiliki pengalaman kerja lebih dari 10 tahun. Hampir seluruh responden berlatar belakang pendidikan selain bidang akuntansi.

Hasil dan Pembahasan

Akuntabilitas Pemda

Hasil survei tentang alat, isi dan alasan dilakukannya pelaporan akuntabilitas dapat dilihat secara lengkap pada tabel 5 s/d tabel 8. Sebagian besar responden menyatakan bahwa informasi yang paling banyak disampaikan kepada stakeholder adalah yang sifatnya sangat umum (lihat tabel 5, butir a-c). Sementara yang lebih teknis dan terkait dengan pengukuran kinerja kurang mendapatkan porsi yang besar dan hanya pada level menengah dan rendah

(tabel 5, butir d-h). Fakta ini mengindikasikan keengganan yang bisa jadi disebabkan oleh kekurangmampuan SDM pemerintah daerah dalam menyiapkan komponen laporan yang bersifat lebih teknis.

Laporan keuangan nampaknya masih lebih banyak digunakan daripada laporan kinerja seperti terlihat pada tabel 6, dimana laporan keuangan tahunan menempati urutan teratas sebagai alat profesional untuk menyampaikan akuntabilitas pemerintah daerah kepada stakeholdernya. Sementara itu untuk alat politis program radio, rapat eksekutif dan legislatif berada di urutan teratas adapun Kamar Dagang dan Industri mendapatkan perhatian yang paling minimal. Tidak mengherankan jika dunia usaha sering melontarkan kekecewaannya kepada pemerintah daerah yang mereka pandang kurang berpihak kepada dunia usaha.

Tabel 4
Karakteristik Responden

Jenis Kelamin		Usia		Pendidikan		Bidang Pendidikan		Pengalaman	
Lelaki	91	<30	1	S1	37	Akuntansi	2	< 2	1
Wanita	9	30 – 40	12	S2	63	Lain	98	2 – 5	3
		41 – 50	37					6 – 10	6
		>50	37					11 – 15	33
								>15	44

Tabel 5
Isi Laporan Akuntabilitas

	Skor
a. tujuan dan sasaran program	89
b. tujuan, prioritas dan kebijakan umum pemda	88
c. fungsi dan kegiatan program	84
d. keluaran program	77
e. informasi kinerja program	70
f. hasil program	69
g. komparasi indikator kinerja	62
h. tren indikator kinerja	61

Tabel 6
Alat Akuntabilitas

	Skor
<i>Alat Profesional</i>	
a. laporan keuangan tahunan	83
b. laporan anggaran	78
c. laporan penilaian kinerja	69
d. laporan evaluasi program	68
e. laporan audit keuangan	67
f. laporan audit kinerja	62
<i>Alat Politik</i>	
a. Program Radio	73
b. Rapat Eksekutif	71
c. Rapat Legislatif	69
d. Jalur SMS Khusus	60
e. Situs Internet	59
f. Dengar Pendapat	58
g. Laporan Survey Masyarakat	58
h. Konperensi Pers	57
i. Program Televisi	54
j. Jalur Telepon Khusus	53
k. Rapat Kamar Dagang dan Industri	41

Kapasitas organisasi sangat jelas terlihat mendominasi alasan perlunya akuntabilitas, disusul dengan komitmen manajemen dan tekanan eksternal. Temuan ini cukup menarik dan menggembirakan mengingat jika kita kaitkan dengan konsep isomorphism berarti normative isomorphism lebih dominan daripada coercive isomorphism. Kondisi semacam ini biasanya terjadi di negara-negara maju seperti negara-negara di Eropa, USA, Australia dan Selandia Baru yang sektor publiknya sudah jauh lebih maju. Namun hal ini masih memerlukan investigasi lebih lanjut untuk memperkuat bukti awal dari survei ini melalui

in-depth interview dengan beberapa responden terpilih dalam waktu dekat ini (Lihat tabel 7).

Agar bisa memahami hasil survei lebih jauh diperlukan analisis tambahan terhadap faktor yang mempengaruhi praktik akuntabilitas di pemerintahan daerah di Indonesia. Tiga faktor yang diteliti adalah: (1) kapasitas organisasi, (2) tekanan eksternal, dan (3) komitmen manajemen. Adapun hasil analisis regresi terlihat dalam tabel 8 berikut ini dimana faktor penentu yang paling penting adalah kapasitas organisasi, sementara tekanan eksternal dan komitmen manajemen tidak terbukti berpengaruh.

Tabel 7

Alasan Akuntabilitas

	Skor
Tekanan Eksternal	
a. tekanan masyarakat	45
b. tekanan dunia bisnis	42
c. tekanan anggota DPRD	34
d. pengaruh asosiasi pemda	29
e. tekanan pemerintah pusat	25
f. tekanan institusi donor	17
g. tekanan media	15
h. persaingan politik	12
i. tekanan pemda lain	3
Komitmen Manajemen	
a. keinginan pimpinan puncak untuk memaparkan kinerja	85
b. keinginan manajer untuk memaparkan kinerja	73
c. keinginan pegawai untuk memaparkan kinerja	64
Kapasitas Organisasi	
a. anggaran kinerja	91
b. sistem informasi manajemen	74
c. kemampuan pegawai	63
d. surplus anggaran	27

Tabel 8
Akuntabilitas Kinerja

Faktor	<i>Unstandardized</i>		<i>Standardized</i>	<i>t</i>	<i>Sig.</i>
	<i>Coefficients</i>		<i>Coefficients</i>		
	<i>B</i>	<i>Std. Error</i>	<i>Beta</i>		
1. Kapasitas Organisasi	.497	.127	.456	3.921	.000
2. Tekanan Eksternal	-.096	.082	-.110	-1.175	.243
3. Komitmen Manajemen	.025	.105	.027	.235	.815

Pengukuran Kinerja Pemda

Dari survei ditemukan bahwa pemerintah daerah di Indonesia telah mengembangkan ukuran kinerja untuk dicantumkan dalam LAKIP, meskipun masih didominasi oleh indikator masukan dan keluaran. Tabel 9 menunjukkan indikator keluaran paling banyak dibuat sementara indikator hasil ada di tengah dan proses menempati urutan terbawah. Walaupun anggaran kinerja sudah dijalankan cukup lama namun indikator hasil nampaknya belum menjadi prioritas untuk

dibuat padahal indikator ini merupakan indikator yang penting dalam anggaran kinerja.

Sementara itu untuk penggunaan indikator yang telah dibuat oleh pemerintah daerah, formulasi strategi dan penetapan prioritas dan alokasi dana menempati urutan teratas sementara penetapan anggaran dan tujuan kinerja berada di urutan terbawah. Temuan ini, sekali lagi, cukup mengherankan mengingat keduanya merupakan bagian integral dan sangat penting dalam pelaksanaan anggaran kinerja (Tabel 10).

Tabel 9
Pengembangan Indikator

Tipe Indikator	Skor
a. Keluaran	67
b. Masukan	62
c. Dampak	51
d. Hasil	50
e. Manfaat	49
f. Efisiensi	45
g. Proses	44

Agar bisa memahami temuan tentang pengembangan dan penggunaan indikator kinerja yang dipaparkan sebelumnya, diperlukan analisis lanjut tentang faktor-faktor yang mempengaruhi praktik pengukuran

kinerja tersebut. Regresi berganda digunakan untuk melihat apakah kesulitan dalam memahami dan membuat indikator, komitmen manajemen, pengetahuan teknis dan regulasi mempunyai pengaruh terhadap pengembangan dan penggunaan indikator kinerja.

Seperti dapat dilihat dalam tabel 11, dari empat faktor yang diteliti dalam studi ini ada satu faktor yang berada diambang batas signifikansi, yaitu pengetahuan teknis. Sementara komitmen manajemen merupakan faktor yang memiliki signifikansi tertinggi dalam pengembangan indikator kinerja.

Tabel 10
Penggunaan Indikator

Kegiatan	Skor
a. Formulasi Strategi dan Penetapan Prioritas	66
b. Alokasi Dana	66
c. Koordinasi	61
d. Mengelola perubahan	59
e. Pendanaan Program	57
f. Perbaikan Indikator kinerja	44
g. Penentuan target yang harus dicapai pegawai	43
h. Penghargaan terhadap pegawai	43
i. Penyusunan Program	41
j. Penetapan tujuan kinerja	40
k. Penetapan anggaran Pemda	40

Tabel 11
Pengembangan Indikator Kinerja

Faktor	<i>Unstandardized Coefficients</i>		<i>Standardized Coefficients</i>	<i>t</i>	<i>Sig.</i>
	<i>B</i>	<i>Std. Error</i>	<i>Beta</i>		
1. Komitmen manajemen	.269	.082	.322	3.280	.001
2. Regulasi	.227	.096	.229	2.374	.020
3. Kesulitan pengukuran	-.148	.071	-.168	-2.090	.039
4. Pengetahuan Teknis	.190	.097	.191	1.951	.054

Jika untuk pengembangan indikator kinerja hampir semua faktor memiliki pengaruh, hal serupa tidak terjadi untuk penggunaan indikator kinerja. Hanya ada dua faktor yang memiliki signifikansi, yaitu komitmen manajemen dan regulasi. Seperti sebelumnya, sekali lagi komitmen manajemen adalah faktor yang paling tinggi signifikansinya dalam penggunaan indikator kinerja (lihat tabel 12).

Jika dibandingkan dengan hasil pra-survei dengan responden mahasiswa, hasil regresi dari

survei terhadap pejabat senior pemerintah daerah tidak jauh berbeda hasilnya (lihat dua tabel terakhir). Hanya kali ini, seperti sudah di duga sebelumnya, komitmen manajemen berpengaruh sangat signifikan terhadap praktik pengukuran kinerja. Dalam praktik pelaporan kinerja terlihat bahwa faktor regulasi lebih signifikan daripada faktor pengetahuan teknis. Hal ini mengindikasikan bahwa coercive isomorphism lebih dominan daripada normative isomorphism.

Tabel 12
Penggunaan Indikator Kinerja

Faktor	<i>Unstandardized Coefficients</i>		<i>Standardized Coefficients</i>	<i>t</i>	<i>Sig.</i>
	<i>B</i>	<i>Std. Error</i>	<i>Beta</i>		
1. Komitmen manajemen	.442	.072	.529	6.170	.000
2. Regulasi	.176	.084	.177	2.106	.038
3. Pengetahuan Teknis	.160	.085	.161	1.882	.063
4. Kesulitan pengukuran	-.061	.062	-.069	-.987	.326

Tabel 13
Ringkasan Hasil Regresi Pra-Survei

Faktor	Pengembangan	Penggunaan
1. Regulasi	signifikan	sangat signifikan
2. Pengetahuan Teknis	signifikan	signifikan
3. Kesulitan pengukuran	signifikan	tidak signifikan

Tabel 14
Ringkasan Hasil Regresi Survei

Faktor	Pengembangan	Penggunaan
1. Komitmen Manajemen	sangat signifikan	sangat signifikan
1. Regulasi	signifikan	sangat signifikan
2. Pengetahuan Teknis	signifikan	signifikan
3. Kesulitan pengukuran	signifikan	tidak signifikan

Kesimpulan

Salah satu temuan penting dalam studi tentang praktik akuntabilitas di pemerintah daerah adalah bahwa dari ketiga faktor penentu yang diteliti, hanya kapasitas organisasi yang secara statistik berpengaruh sangat signifikan sementara tekanan eksternal dan komitmen manajemen tidak berpengaruh signifikan. Jika temuan menjadi dasar pengambilan kebijakan, maka jelas sekali bahwa peningkatan kapasitas organisasi yang dalam studi ini dirinci ke dalam empat hal, yaitu: (1) sistem informasi manajemen, (2) anggaran kinerja, (3) kemampuan pegawai, dan (4) surplus anggaran menjadi sangat penting dan harus diberikan porsi yang cukup besar guna meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik yang pada gilirannya akan meningkatkan akuntabilitas dan kinerja pemerintah.

Sementara itu untuk praktik pengukuran kinerja, hal yang patut dicermati adalah adanya dominasi komitmen dan regulasi atas pengetahuan teknis dan kesulitan pengukuran yang mengindikasikan bahwa penyusunan laporan kinerja lebih disebabkan karena adanya peraturan yang mewajibkan pemerintah daerah untuk membuatnya, bukan karena kesadaran akan arti pentingnya laporan itu bagi keberadaan institusi pemerintah yang bersangkutan. Jika ini benar terjadi maka klaim yang dibuat oleh Barreto dan Baden-Fuller (2006) yang mengatakan bahwa indikator kinerja yang dibuat oleh organisasi tidak memiliki pengaruh yang berarti pada operasi internalnya karena hanya dibuat lebih banyak untuk mematuhi regulasi yang memang harus ditaati. Dengan kata lain semua itu dilakukan untuk memenuhi keperluan formal bukan substansial. It's simply to conform not to perform.

Daftar Pustaka

- Allen, R.S., & Helms, M.M., 2002, 'Employee perception of the relationship between strategy, rewards and organizational performance', *Journal of Business Strategies* 19 (2), 115-139.
- Alm, J., & Bahl, R., 2000, 'Fiscal decentralization in Indonesia: Prospects, problems, and the way forward', dipresentasikan di USAID, September.
- Ammons, D.N., 1995, 'Overcoming the inadequacies of performance measurement in local government: The Case of Libraries and Leisure Services', *Public Administration Review* 55(1), 37-47.
- Ammons, D.N., & Rivenbark, W.C., 2008, 'Factors influencing the use of performance data to improve municipal services: Evidence from the North Carolina Benchmarking Project', *Public Administration Review* 68(2), 304-318.
- Anderson, S.W., & Young, S. M., 1999, 'The impact of contextual and process factors on the evaluation of activity-based costing systems', *Accounting, Organizations and Society* 24(7), 525-559.
- Ashworth, R., et al, 2007, 'Escape from the Iron Cage? Organizational change and isomorphic pressures in the public sector', *Journal of Public Administration Research and Theory* 19(1), 165-187.
- Babbie, E. R., 1990, *Survey research methods. 2nd edn.*, Wadsworth Pub. Co., Belmont, Calif.
- Barreto, I., & Baden-Fuller, C., 2006, 'To conform or to perform? mimetic behaviour, legitimacy-based groups and performance consequences', *Journal of Management Studies* 43(7), 1559-1581.

- Barry, C. A., 1998, 'Choosing Qualitative Data Analysis Software: Atlas/ti and Nudist Compared', *Sociological Research Online*, (3).
- Bastian, I., 2007, 'The change of local financial management organization from an administrative to an entrepreneurship: A case of Kepmendagri 29/2002', *Jurnal Akuntansi dan Keuangan* 6(2), 137-150.
- Behn, R.D., 2003, 'Why measure performance? Different purposes require different measures', *Public Administration Review* 63(5), 586-606.
- Bellamy, S., & Kluvers, R., 1995, 'Program budgeting in Australian local government: A study of implementation and outcomes', *Financial Accountability & Management* 11(1), 39.
- Beyer, J.M., & Trice, H.M., 1982, 'The utilization process: A conceptual framework and synthesis of empirical findings', *Administrative Science Quarterly* 27(4), 591-622.
- Boyne, G., et al., 2002, 'Plans, performance informations and accountability: The case of best value', *Public Administration*, 80(4), 691-710.
- Brignall, S., & Modell, S., 2000, 'An institutional perspective on performance measurement and management in the new public sector', *Management Accounting Research* 11, 281-306.
- Broadbent, J., & Guthrie, J., 1992, 'Changes in the public sector: A review of recent 'alternative' accounting research', *Accounting, Auditing and Accountability Journal* 5(2), 3-31.
- Cavalluzzo, K.S., & Ittner, C.D., 2004, 'Implementing performance measurement innovations: evidence from government', *Accounting, Organizations and Society* 29(3-4), 243-267.
- Cooper, D.R., & Schindler, P.S., 2006, *Business research methods. 9th edn.*, Mc Graw Hill, New York.
- de Lancer Julnes, P., 2006, 'Performance measurement: An effective tool for government accountability? The debate goes on', *Evaluation* 12, 219.
- de Lancer Julnes, P., & Holzer, M., 2001, 'Promoting the utilization of performance measures in public organizations: An empirical study of factors affecting adoption and implementation', *Public Administration Review* 61(6), 693-708.
- Delaney, J.T., & Huselid, M.A., 1996, 'The impact of human resources management practices on perceptions of organizational performance', *Academy of Management Journal* 39, 949-969.
- Dess, G., and Robinson, R., 1984, 'Measuring organizational performance in the absence of objective measures: The case of the privately held firm and conglomerate business units', *Strategic Management Journal* 5, 265-273.
- DiMaggio, P.J., & Powell, W.W., 1983, 'The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields', *American Sociological Review* 48, 147-160.
- Dolinger, M.J., & Golden, P.A., 1992, 'Interorganizational and collective strategies in small firms: environmental effects and performance', *Journal of Management* 18, 695-715.
- Foster, G., & Swenson, D.W., 1997, 'measuring the success of activity-based cost management and its determinants', *Journal of Management Accounting Research* 9, 109-141.

- Fowles, A.J., 1993, 'Changing notion of accountability: A social policy view', *Accounting, Auditing and Accountability Journal* 6(3), 97-108.
- Gianakis, G.A., 2002, 'The promise of public sector performance measurement: Anodyne or placebo?', *Public Administration Quarterly* 26(1), 34-64.
- Hatry, H.P., 1980, 'Performance measurement: Principles and techniques', *Public Productivity Review* December, 312-339.
- Hatry, H.P., 2002, 'Performance measurement: Fashions and fallacies', *Public Performance and Management Review* 25(4), 352-358.
- Hood, C. 1991. 'A public management for all seasons', *Public Administration* 6(3), 3-19.
- Hood, C. 1995. 'New public management in the 1980s: Variation and a theme', *Accounting, Organizations and Society* 20, 93-109.
- Hoque, Z., & Moll, J., 2001, 'Public sector reform: Implications for accounting, accountability and performance of state-owned entities-an australian perspectives', *The International Journal of Public Sector Management* 14 (4/5), 304-326.
- Hughes, O.E., 2003, *Public Management and Administration. 3th edn.*, Palgrave Macmillan, New York.
- Hyndman, N.S., & Anderson, R., 1995, 'The use of performance information in external reporting: An empirical study of UK Executive's Agencies', *Financial Accountability and Management* 11(1), 1-17.
- Ittner, C.D., & Larker, D.F., 1998, 'Innovations and performance measurement: Trends and research implications', *Journal of Management Accounting Research* 10, 205-238.
- Johnsen, A., 2005, 'Determinants of non-mandatory performance measurement in Norwegian local government: A comparison of political, economic and sociological explanations', artikel dipresentasikan di *The Study Group of Productivity and Quality in Public Sector at the European Group of Public Administration (EGPA) Conference. Switzerland.*
- Johnson, R.B., & Onwuegbuzie, A.J., 2004, 'Mixed methods research: A Research paradigm whose time has come', *Educational Researcher* 33(7), 14-26.
- Kim, S., 2004, 'Individual level factors and organizational performance in government organization', *Journal of Public Administration Research and Theory* 15(2), 245-261.
- Kim, S., & Lee, H., 2006, 'The impact of organizational context and information technology on employee knowledge-sharing capabilities', *Public Administration Review* 66(3), 370-385.
- Kloot, L., 1999, 'Performance measurement and accountability in Victorian local government', *The International Journal of Public Sector Management* 12 (7), 565-584.
- Laegreid, P., et al., 2007, 'Modern management tools in state agencies: The case of Norway', *International Public Management Journal*, 10(4), 387-413.
- Lapsley, I., 2008, 'The NPM Agenda: Back to the future', *Financial Accountability and Management* 24(1), 77-96.
- Laurensius, F., & Halim, A., 2005, 'Pengaruh faktor-faktor rasional, politik dan kultur organisasi terhadap pemanfaatan informasi

- kinerja instansi Pemerintah Daerah', *Proceeding of 8th National Accounting Symposium*, hal. 774-790.
- Lee, J., & Fisher, G., 2007, 'The perceived usefulness and use of performance information in the Australian public sector', *Accounting, Accountability and Performance* 13(1), 42-73.
- LOGOTRI, 2003, 'Performance measurement and management in Asian-Pacific local government', artikel dipresentasikan di *A Discussion Paper and Investigation into Future Directions*.
- Mardiasmo, 2002, *Akuntansi Sektor Publik*, Andi Offset, Yogyakarta.
- McCracken, M. J., et al., 2001, 'Measuring organizational performance in the hospital industry: An exploratory comparison of objective and subjective methods', *Health Services Management Research* 14, 211-219.
- McLaughlin, J.A., & Jordan, G.B., 1999, 'Logic models: A tool for telling your program's performance story', *Evaluation and Program Planning* 22, 6-72.
- McPhee, I., 2005, 'Outcomes and outputs: Are we managing better as a result?', artikel dipresentasikan di CPA National Public Sector Convention.
- Meijer, A.J., 2003, 'Transparent government: Parliamentary and legal accountability in an information age', *Information Policy* 8 (1/2), 67-78.
- Midwinter, A., 1994, 'Developing performance indicators for local government: The Scottish experience', *Public Money & Management* 14(2), 37-43.
- Moynihan, D.P., & Pandey, S.K., 2004, 'Testing how management matters in an era of government by performance management', *Journal of Public Administration Research and Theory* 15(3), 421-439.
- Osborne, D., & Gaebler, T., 1992, *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley Publishing Company, Massachusetts.
- Pilcher, R.A., 2005, 'Local government financial key performance indicators-not so relevant, reliable and accountable', *International Journal of Productivity and Performance Management* 54(56), 451-467.
- Pilcher, R.A., 2007, 'Preliminary empirical evidence of institutional isomorphism in local authorities', artikel dipresentasikan di Annual Meeting of the International Association for Business and Society. Research Paper. Curtin University of Technology, Australia.
- Podger, O., & Perwira, I., 2004, 'Review of legislation on planning and budgeting', artikel dipresentasikan di Bappenas and ADB, Jakarta.
- Powell, T.C., 1992, 'Organizational alignment as competitive advantage', *Strategic Management Journal* 13(2), 119-134.
- Schmid, H., 2002, 'Relationships between organizational properties and organizational effectiveness in three types of nonprofit human services organizations', *Public Personnel Management* 31: 377-395.
- Scott, R.W., 1987, 'The adolescence of institutional theory', *Administrative Science Quarterly* 32(4), 493-511.
- Seale, C., 2000, 'Using computers to analyze qualitative data', dalam Silverman (Ed.), *Doing Qualitative Research*, Sage Publications, London.

- Sechrest, L., & Sidana, S., 1995, 'Quantitative and qualitative methods: is there an alternative?', *Evaluation and Program Planning* 18(1), 77-87.
- Selznick, P., 1996, 'Institutionalism "Old" and "New"', *Administrative Science Quarterly* 4(2), 270-277.
- Shields, M.D., 1995, 'An empirical analysis of firms' implementation experiences with activity-based costing', *Journal of Management Accounting Research* 7(4), 148-166.
- Stewart, J., & Walsh, K., 1994, 'Performance measureent: When performance can never be finally defined', *Public Money and Management* April-June: 45-49.
- Sydenstricker-Neto, J., 2008, 'Research design and mixed-research approach a hands-on experience', dilihat pada 1 April 2008, dari www.socialresearchmethods.net.
- ter Bogt, H.J., 2004, 'Politicians in search of performance information? Survey research on Dutch Aldermen's use of performance information', *Financial Accountability and Management* 20(3), 221-252.
- Tilbury, C., 2006, 'Accountability via performance measurement: The case of Child Protection services', *Australian Journal of Public Administration* 65(3), 48-61.
- Tolbert, P.S., & Zucker, L.G., 1983, 'Institutinal sources of change in the formal structure of organizations: The diffusion of Civil Services Reform 1880-1935', *Administrative Science Quarterly* 28(1), 22-39.
- Turner, M., 2000, 'Implementing Accountability in Autonomous Region', artikel dipresentasikan di ADB dan Indonesian Ministry of Human Affair.
- van Dooren, W., 2005, 'What makes organizations measure? Hypotheses on the causes and conditions for performance measurement', *Financial Accountability and Management* 21(3), 363-383.
- Venkatraman, N., & Ramanujam, V., 1987, 'Measurement of business economic performance: An examination of method convergence', *Journal of Management*, 13, 109-122.
- Wang, X., 2002, 'Assessing administrative accountability', *American Review of Public Administration* 32(3), 350-370.
- Yang, K., & Hsieh, J.Y., 2007, 'Managerial effectiveness of government performance measurement: Testing a middle-range model', *Public Administration Review* 67(5), 861-879.