

Pengukuran Kinerja dan Akuntabilitas Publik Dalam Implementasi LAKIP (Studi Kasus di Pemerintah Manado)

Irfan Wasilu¹, Makhfudi^{1*}, Stefen Taroreh¹

¹Universitas Muhammadiyah Manado

Email: makhfudi@gmail.com

ABSTRACT

This research presents the findings of a case study on the performance measurement practices of the local government institutions of Manado City. The content, instruments, and underlying rationales of accountability reporting are described and discussed. Factors that may influence performance measurement practices, as well as indications of the presence of institutional isomorphism, are also examined. LAKIP refers to the Government Institution Performance Accountability Report. LAKIP is the final output of the Government Performance Accountability System (SAKIP), which describes the performance achieved by a government institution in implementing programs and activities funded by the State Budget (APBN) and/or Regional Budget (APBD).

Keywords: local government performance; accountability

ABSTRAK

Riset ini menyajikan temuan dari sebuah studi kasus tentang dan praktik pengukuran kinerja institusi pemerintah daerah kota Manado. Isi, alat dan alasan pelaporan akuntabilitas dipaparkan dan didiskusikan. Hal yang dapat mempengaruhi praktik pengukuran kinerja, dan indikasi keberadaan isomorphism kelembagaan juga dibahas. LAKIP adalah Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan. LAKIP merupakan produk akhir SAKIP yang menggambarkan kinerja yang dicapai oleh suatu instansi pemerintah atas pelaksanaan program dan kegiatan yang dibiayai APBN / APBD.

Kata Kunci : kinerja pemerintah daerah; akuntabilitas

PENDAHULUAN

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik menyatakan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik masih diperhadapkan pada kondisi yang belum sesuai dengan kebutuhan dan perubahan di berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Hal tersebut bisa disebabkan oleh ketidaksiapan untuk menanggapi terjadinya transformasi nilai yang berdimensi luas serta dampak berbagai masalah pembangunan yang kompleks. Sementara itu tatanan baru masyarakat diperhadapkan pada harapan dan tantangan global yang dipicu oleh kemajuan di bidang ilmu pengetahuan, informasi, komunikasi, transportasi, investasi dan perdagangan. Kondisi seperti ini perlu disikapi secara bijak melalui langkah-langkah kegiatan yang terus menerus dan berkesinambungan dalam berbagai aspek pembangunan. Untuk itu diperlukan konsepsi tentang pelayanan publik yang berisi nilai, persepsi, dan acuan perilaku yang mampu mewujudkan hak asasi manusia dapat diterapkan sehingga masyarakat memperoleh pelayanan sesuai dengan harapan dan cita-cita tujuan nasional. 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 mengakomodo-dasi regulasi baru tersebut. Kedua, ekspektasi publik terhadap pemerintah daerah semakin meningkat seiring dengan eforia reformasi dan terbukanya informasi sehingga begitu banyak kesempatan bagi publik untuk mengetahui, mengikuti, menilai dan kemudian mengkritisi program-program yang dijalankan oleh

pemerintah daerah.

Untuk mewujudkan akuntabilitas pelayanan publik maka pemerintah Kelurahan harus didukung oleh tersedianya secara memadai beberapa aspek seperti sumberdaya aparatur/pegawai yang memadai baik secara kuantitas maupun kualitas, sarana dan prasarana serta peralatan pendukung dan fasilitas pelayanan yang tersedia secara memadai, dan komitmen yang tinggi dari para aparat penyelenggara pelayanan publik itu sendiri. Keberhasilan pemerintah daerah dalam mengemban mandat masyarakat berupa penyediaan pelayanan publik sangat ditentukan oleh keberhasilan dari seluruh satuan organisasi perangkat daerah (SKPD) dalam menyelenggarakan pelayanan publik sesuai dengan ruang lingkup tugas masing-masing; sementara itu efektivitas pemberian pelayanan langsung kepada masyarakat sangat ditentukan oleh kedekatan antara instansi atau organisasi penyelenggara pelayanan dengan masyarakat sebagai penerima pelayanan (Yousa, 2002). Selain itu mewujudkan akuntabilitas pelayanan publik menuntut adanya profesionalisme dan etos kerja serta moral yang tinggi dari seluruh aparat penyelenggara pelayanan publik. Dari prasarvei yang dilakukan menunjukkan bahwa berbagai prasyarat yang diperlukan untuk mewujudkan akuntabilitas pelayanan publik tersebut masih ada kelemahan atau belum secara maksimal dimiliki pemerintah Kelurahan Mahakeret Timur Kota Manado. Kelemahan tersebut tentu dapat berdampak pada tidak terwujudnya secara optimal akuntabilitas pelayanan publik baik pada aspek akuntabilitas keuangan, akuntabilitas manfaat atau efektivitas maupun akuntabilitas prosedural.

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.

Akuntabilitas dan Pengukuran Kinerja

Akuntabilitas pelayanan publik bermakna bahwa penyelenggaraan pelayanan publik harus dapat dipertanggung jawabkan, baik kepada publik maupun kepada atasan/pimpinan unit pelayanan instansi pemerintah, baik mengenai proses pelayanan, biaya pelayanan maupun produk pelayanan (Dwiyanto, 2002).

Akuntabilitas pelayanan publik merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan secara utuh oleh setiap instansi dan unit pelayanan instansi pemerintah sesuai dengan tugas dan

fungsinya, sehingga itu pemerintah Kelurahan harus dapat melaksanakan secara utuh akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik, terutama akuntabilitas keuangan, akuntabilitas manfaat atau efektivitas, dan akuntabilitas prosedural. Untuk mewujudkan akuntabilitas pelayanan publik maka pemerintah Kelurahan harus didukung oleh tersedianya secara memadai beberapa aspek seperti sumberdaya aparatur/pegawai yang memadai baik secara kuantitas maupun kualitas, sarana dan prasarana serta peralatan pendukung dan fasilitas pelayanan yang tersedia secara memadai, dan komitmen yang tinggi dari para aparat penyelenggara pelayanan publik itu sendiri. Selain itu mewujudkan akuntabilitas pelayanan publik menuntut adanya profesionalisme dan etos kerja serta moral yang tinggi dari seluruh aparat penyelenggara pelayanan publik. Dari prasurvei yang dilakukan menunjukkan bahwa berbagai prasyarat yang diperlukan untuk mewujudkan akuntabilitas pelayanan publik tersebut masih ada kelemahan atau belum secara maksimal dimiliki pemerintah Kecamatan di Manado.

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 pemerintah 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 Laporan 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. Hal yang selama ini menunjukkan bahwa ukuran nilai akuntabilitas pelayanan publik tersebut masih belum optimal terwujud dalam pelayanan publik seperti proses pelayanan dan penyelesaian pelayanan masih lambat, tidak tepat waktu, pelayanan kurang transparan baik dalam hal biaya maupun prosedur, masih adanya perbedaan perlakuan dalam pemberian.

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.

Kajian Isomorfisma Sebagai Driven Politik Pemerintah

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 pemerintah 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.

Persepsi pejabat senior pemerintah daerah tentang praktik akuntabilitas dan pengukuran kinerja ditempatkan dalam rerangka teori institusional. Penggunaan pengukuran kinerja dalam organisasi pemerintah 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 10 pemerintah kecamatan kota di Manado (ketika survei dilaksanakan pada mid /akhir 2018). 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.

Siklus Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah



Gambar 1. Siklus Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah

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 kecamatan dikirimkan kepada pejabat senior di Pemerintah Kota Manado, terlebih dahulu dilakukan pra-survei studi untuk mendapatkan masukan tentang daftar pertanyaan yang akan diajukan. Pra-survei untuk menguji kuesioner ini dilakukan dengan yang hampir seluruhnya adalah para pegawai pemerintah daerah dari berbagai Kecamatan. 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

No	Faktor Faktor	coefficient	t	Sig
1.	Kesulitan pengukuran	-.294	-3.458	.001
2.	Regulasi	.258	2.797	.006
3.	Pengetahuan Teknis	.204	2.144	.034

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.

Tabel 2
Pengembangan Indikator Kinerja

no	Faktor Faktor	coefficient	t	Sig
1.	Regulasi	.373	4.117	.000
2.	Pengetahuan Teknis	.275	2.996	.003
3.	Kesulitan pengukuran	.093	-1.127	.262

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.

METODE

Studi ini adalah Laporan Kinerja pemerintah daerah Kota Manado yang diwakili oleh pejabat senior yang bertanggung jawab dalam menyusun LAKIP. Survei dilaksanakan pada akhir tahun 2018. Kuesioner tentang pengukuran kinerja dan akuntabilitas dikirimkan secara serentak kepada pemerintah kabupaten dan kota Manado kuesioner yang dikirimkan, ada 100 kuesioner. 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,

Tabel 3
Sebaran Responden

	Kecamatan	Kuesioner dikirim		Kuesioner diterima 100		Tingkat Pengembalian
		Jumlah	%	Jumlah	%	
1	Bunaken Kepulauan, Manado	3	100	3	100	100
2	Malalayang, Manado	5	100	4	90	90
3	Mapanget, Manado	3	100	3	100	100
4	Paal Dua, Manado	4	100	4	100	100
5	Sario, Manado	2	100	2	100	100
6	Singkil, Manado	5	100	4	87	87
7	Tikala, Manado	5	100	5	100	100
8	Tuminiting, Manado	4	100	4	100	100
9	Wanea, Manado	6	100	4	80	80
10	Wenang, Manado	4	100	4	100	100

Dari seluruh kuesioner yang diterima kembali, 74% berasal dari 10 Kecamatan, cukup memberikan representasi yang berimbang. Dari sisi tipe pemda perimbangan representasi responden juga sangat baik, 78% berasal dari pemerintah kota Manado. Sehingga, meskipun tingkat pengembalian tidak tinggi tetapi cukup dapat mewakili populasi pemerintah daerah di Provinsi Sulawesi Utara.

Tabel 4
Sebaran Responden pengisi LAKIP Kota Manado

no	Jenis Kelamin	Usia	Pendidikan	Bid Pendidikan	Pengalaman	
1	Bunaken Kepulauan,	<30	3	S1 23	Akutansi 28	< 2 2
2	Malalayang, Manado	30 - 40	5	S2 18	lainya 13	2 - 5 2
3	Mapanget, Manado	41 - 50	3			6 - 10 2
4	Paal Dua, Manado	>50	4			1 - 8 3
5	Sario, Manado	<30	2			2 - 5 2
6	Singkil, Manado	30 - 40	5			1 - 8 2
7	Tikala, Manado	41 - 50	5			2 - 5 2
8	Tuminiting, Manado	>50	4			2 - 5 3
9	Wanea, Manado	41 - 50	6			1 - 8 3
10	Wenang, Manado	>50	4			1 - 8 2
Jumlah			41	41	41	22

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 1-3). Sementara yang lebih teknis dan terkait dengan pengukuran kinerja kurang mendapatkan porsi yang besar dan hanya pada level menengah dan rendah (tabel 5, butir 4-8). Fakta ini mengindikasikan keengganan yang bisa jadi disebabkan oleh kekurangmampuan SDM pemerintah daerah dalam menyiapkan komponen laporan yang bersifat lebih teknis.

Tabel 5
Isi Laporan Akuntabilitas

No	Isi Materi	Skor
1	tujuan dan sasaran program	89
2	tujuan, prioritas dan kebijakan umum pemda	88
3	fungsi dan kegiatan program	84
4	keluaran program	77
5	informasi kinerja program	70
6	hasil program	69
7	komparasi indikator kinerja	62
8	tren indikator kinerja	61

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 6
Alat Akuntabilitas

No	Jenis Kegiatan	Skor
	Alat Profesional	83
1	laporan keuangan tahunan	78
2	laporan anggaran	84
3	laporan penilaian kinerja	77
4	laporan evaluasi program	70
5	laporan audit keuangan	69
	laporan audit kinerja	62
		61
	Alat Politik	
1	Program Radio	83
2	Rapat Eksekutif	78
3	Rapat Legislatif	84
4	Jalur SMS Khusus 7	77
5	Situs Internet	70
6	Dengar Pendapat	69
7	Laporan Survey Masyarakat	62
8	Konperensi Pers	61
9	Program Televisi	83
10	Jalur Telepon Khusus	78
11	Rapat Kamar Dagang dan Industri	84

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 dari-pada coercive isomorphism. (1) Akuntabilitas Keuangan, yaitu merupakan pertanggung jawaban mengenai integritas keuangan, pengungkapan dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan (2) Akuntabilitas Manfaat atau Efektifitas, yaitu memberi perhatian kepada hasil dari kegiatan-kegiatan organisasi pemerintah efektifitas yang harus dicapai bukan hanya berupa output akan tetapi yang lebih penting adalah outcome. (3) Akuntabilitas Prosedural, yaitu merupakan pertanggung jawaban mengenai apakah suatu prosedur penetapan dan pelaksanaan suatu kebijakan telah mempertimbangkan masalah moralitas, etika, kepastian hukum, dan ketaatan terhadap keputusan politis untuk mendukung pencapaian tujuan akhir yang telah ditetapkan. (Lihat tabel 7).

Tabel 7
Alasan Akuntabilitas

No	Fokus	Skor
	Tekanan eksternal	83
1	Tekanan Eksternal	78
2	tekanan masyarakat	84
3	tekanan dunia bisnis	77
4	tekanan anggota DPRD	70
5	pengaruh asosiasi pemda	69
6	tekanan pemerintah pusat	64
7	tekanan institusi donor	62
8	tekanan media	61
9	persaingan politik	59
10	tekanan pemda lain	57
	Komitee Manajemen	
1	keinginan pimpinan puncak untuk memaparkan kinerja	83
2	keinginan manajer untuk memaparkan kinerja	78
3	keinginan pegawai untuk memaparkan kinerja	74
	Kapasitas Organisasi	70
1	anggaran kinerja	69
2	sistem informasi manajemen	68
3	kemampuan pegawai	67
4	surplus anggaran	66

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 8
Akuntabilitas Kinerja

	Faktor	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
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

Tabel 9
Pengembangan Indikator

No	Isi	Skor
1	Keluaran	89
2	Masukan	88
3	Dampak	84
4	Hasil	77
5	Manfaat	70
6	Efisiensi	69
7	Proses	62

Tabel diatas 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 10
Pengembangan Indikator

No	Kegiatan	Skor
1	Formulasi Strategi dan Penetapan Prioritas	89
2	Alokasi Dana	88
3	Koordinasi	84
4	Mengelola perubahan	77
5	Pendanaan Program	70
6	Perbaikan Indikator kinerja	69
7	Penentuan target yang harus dicapai pegawai	62
8	Penghargaan terhadap pegawai	61
9	Penyusunan Program	59
10	Penetapan tujuan kinerja	57
11	Penetapan anggaran Pemda	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,

Tabel 11
Akuntabilitas Kinerja

	Faktor	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
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

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. 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).

Tabel 12
Akuntabilitas Kinerja

	Faktor	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	Komitmen manajemen	.269	.082	.322	3.280	.001
2.	Regulasi	-.227	.096	-.229	2.374	.020
3.	Pengetahuan Teknis	-.160	.085	.161	1.882	.063
4.	Kesulitan pengukuran	.061	.062	-.069	,987	.326

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 13
Regresi Survei

	Faktor	Pengembangan	Penggunaan
1	<i>Regulasi</i>	<i>signifikan</i>	<i>sangat signifikan</i>
2	<i>Pengetahuan Teknis</i>	<i>signifikan</i>	<i>signifikan</i>
3	<i>Kesulitan pengukuran</i>	<i>signifikan</i>	<i>sangat signifikan</i>

Tabel 14
Regresi Survei

	Faktor	Pengembangan	Penggunaan
1	<i>Komitmen manajemen</i>	<i>signifikan</i>	<i>sangat signifikan</i>
2	<i>Regulasi</i>	<i>signifikan</i>	<i>signifikan</i>
3	<i>Pengetahuan Teknis</i>	<i>signifikan</i>	<i>sangat signifikan</i>
4	<i>Kesulitan pengukuran</i>	<i>signifikan</i>	<i>sangat signifikan</i>

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 Kecamatan.

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 keberada-an 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 frame-work 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 or 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 isomor-phism and collective rationality in organi-zational 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.
- Dwiyanto, A. 2002, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta : Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM..
- 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: Anody-ne 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.
- 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.