

**DAMPAK ORIENTASI MODEL PENGUKURAN KINERJA DALAM MENINGKATKAN  
TRANSPARANSI PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH  
(Studi Kasus di Kota Gorontalo)**

**Mattoasi\*, Rose Shamsiah Syamsudin\*\***

\*Universitas Negeri Gorontalo, \*\*College of Business (COB) Universiti Utara Malaysia  
email: mattosuming@gmail.com, shamsiah@uum.edu.my

**Abstract**

*Performance measurement orientation model is important to be the concern to all heads of organizations, particularly in public sector organizations in providing maximum service to the community. Measurement orientation of the input will be different from those of output and outcome, especially the impacts to the community. This study intends to look at the impact of performance measurement orientation towards transparency of the reporting of local administration. The method used is qualitative by (1) analysis of literatures and some of the laws and regulations that relate to a model of performance measurement that has ever been and is being implemented in Gorontalo and (2) content analysis, by analyzing each performance report both for input oriented as well as output and outcome oriented. The results show that output and outcome oriented performance measurement model is more transparent in presenting information to the public compared to the performance measurement model that have an input orientation.*

**Keywords:** *performance, performance measurement, performance measurement orientation, transparency*

**Abstrak**

*Orientasi model pengukuran kinerja penting menjadi perhatian kepada semua pimpinan organisasi khususnya pada organisasi sektor publik dalam memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat. Orientasi pengukuran pada input akan berbeda dengan orientasi pengukuran pada output dan outcome terutama dampak yang dihasilkan kepada masyarakat. Penelitian ini bermaksud untuk melihat dampak orientasi pengukuran kinerja terhadap transparansi pelaporan kinerja pemerintah daerah. Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif dengan cara (1) melakukan analisis penelitian terhadap literature dan beberapa peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan model pengukuran kinerja yang pernah dan sedang diterapkan di Gorontalo dan (2) konten analisis, dengan cara menganalisis masing-masing laporan kinerja baik yang orientasi input maupun laporan kinerja yang berorientasi pada output dan outcome. Hasil penelitian menunjukkan bahwa model pengukuran kinerja yang memiliki orientasi pada output dan outcome lebih transparan dalam menyajikan informasi kepada masyarakat dibandingkan dengan model pengukuran kinerja yang memiliki orientasi pada input.*

**Kata kunci:** *kinerja, pengukuran kinerja, orientasi pengukuran kinerja, transparansi*

**Pendahuluan**

Seiring dengan perubahan masa Orde Baru ke masa reformasi yang dilanjutkan dengan adanya otonomi daerah yang luas kepada daerah sebagai bentuk perubahan hubungan pusat dan daerah, maka terjadi pula

perubahan model pengelolaan keuangan daerah sejak tahun 1999 hingga saat ini. Hal ini sejalan dengan diberikannya oleh Pemerintah Pusat kepada daerah mengelola keuangan daerah yang bersumber dari pendapatan asli daerah dan dana alokasi dari pemerintah pusat.

Berdasarkan perubahan pengelolaan keuangan tersebut, ditunjukkan bahwa pemerintah daerah diharapkan dapat mengelola keuangan daerah secara efektif, efisien dan ekonomi agar setiap pengeluaran pemerintah dapat memberikan dampak kepada masyarakat dan hasilnya dilaporkan secara transparan. Keadaan ini sejalan dengan pandangan (Epstein, 2010) bahwa pemerintah daerah harus memaksimalkan pengelolaan keuangan daerah dalam meningkatkan kinerja organisasi. Sementara itu (Halacmi. et.al., 2011) mengatakan bahwa kinerja organisasi harus ditingkatkan dengan bentuk pelayanan kepada masyarakat sebagai pembayar pajak.

Dari beberapa hasil penelitian menunjukkan bahwa perubahan model pengukuran kinerja *input* yang disusun berdasarkan anggaran berimbang pada masa orde baru dengan model pengukuran kinerja pada masa otonomi daerah dengan orientasi *output* dan *outcome* merupakan suatu langkah tepat pemerintah dalam meningkatkan kinerja organisasi. Hal ini dapat terjadi karena model pengukuran kinerja pada masa orde baru memiliki orientasi *input* dengan kecenderungan untuk menghabiskan anggaran sebagai tanda keberhasilan setiap satuan kerja perangkat daerah (SKPD) tanpa sasaran kinerja yang jelas seperti mana yang diharapkan dalam model pengukuran kinerja yang memiliki orientasi keluaran dan hasil, dampak dan manfaat kepada pihak yang berkepentingan yang disusun berdasarkan anggaran berbasis kinerja.

Dari uraian di atas maka penelitian ini bermaksud untuk mengevaluasi transparansi pelaporan kinerja pemerintah daerah khususnya pemerintah Kota Gorontalo sebagai dampak perubahan model pengukuran kinerja. Model pengukuran kinerja yang dimaksudkan adalah model pengukuran kinerja dengan konsep MAKUDA yang disusun berdasarkan anggaran berimbang dan model pengukuran kinerja dengan menggunakan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) yang disusun berdasarkan anggaran berbasis kinerja.

Berdasarkan latar belakang dan fenomena yang telah diuraikan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini apakah perubahan orientasi model pengukuran kinerja akan berdampak terhadap transparansi pengelolaan keuangan daerah di Kota Gorontalo ?

## **Tinjauan Pustaka**

### ***Pengertian Kinerja***

Menurut Sturman (2001) bahwa kinerja merupakan suatu hasil dari suatu proses yang dimulai dari input dalam setiap organisasi. Namun demikian perlu difahami bahwa kinerja dapat dilihat dari siapa yang menilai. Penilaian dapat dilakukan dari beberapa aspek penting yaitu darimana seorang menilainya. Rivai & Basri (dalam Basrindu, 2012) menjelaskan tidak jauh berbeda dengan apa yang diungkapkan oleh para ahli di atas, bahwa kinerja merupakan suatu proses dari pelaksanaan aktivitas dari proses pelaksanaan kinerja yang dapat dipertanggungjawabkan oleh suatu organisasi berdasarkan tujuan yang telah ditetapkan berdasarkan rencana. Kemudian Bernardin & Russel (2000); Noel (2009) mereka berpendapat yang hampir sama yaitu suatu kinerja merupakan kelompok dari catatan tentang hasil yang diperoleh dari fungsi-fungsi pekerjaan tertentu dalam kurun waktu tertentu dengan memperhatikan aspek kualitas, kuantitas, ketepatan waktu, efisiensi biaya, serta hubungan antar perseorangan dalam melaksanakan aktivitas organisasi.

Sejalan dengan pandangan sebelumnya, maka (Radin, 2006) mengemukakan bahwa kinerja adalah capaian bersama yang meliputi output dan dampak yang diperoleh melalui proses pelayanan yang efisien, logis dan berpedoman pada hasil akhir. Sebab dalam hasil penelitian Aldri (2014) suatu pelayanan yang diberikan oleh instansi pemerintah daerah dapat mencerminkan bentuk budaya kerja yang diterapkan para aparatur sehingga berdampak kepada penilaian kinerja yang dilakukan organisasi pemerintah daerah tersebut.

Pandangan berikutnya yaitu Lukas & John (2009) bahwa kinerja merupakan sesuatu yang harus dicapai karena merupakan dasar dari keberhasilan sektor publik. Berdasarkan beberapa pandangan mengenai kinerja organisasi sektor publik, maka para ahli yang lain memandang bahwa kinerja dapat dipahami dari 2 sudut pandang yaitu kinerja organisasi dan kinerja pegawai. Kinerja organisasi adalah hasil akhir dari suatu proses yang berawal dari input, sementara kinerja pegawai merupakan sumber daya yang dapat menghasilkan prestasi (VanScotter, Motowidlo, & Cross, 2000; Ilgen & Pulakos, 1999; Borman dan Motowidlo, 1993; Frese, Garst, & Fay, 2000).

## ***Dampak Orientasi Model ...***

Pendapat yang sama yang dikemukakan oleh Clegg, (2000); Lawler (2000) mendefinisikan kinerja pegawai sebagai suatu bentuk perilaku yang memiliki kaitan dengan tujuan organisasi. Dari beberapa uraian di atas, maka kinerja dapat difahami sebagai suatu hasil dari proses yang berawal dari perencanaan dan pelaksanaan suatu aktifitas dengan memperhatikan aspek kualitas, kuantitas, ketepatan waktu, efisiensi biaya, serta hubungan antar perseorangan dalam melaksanakan aktivitas organisasi. Sementara itu kinerja yang dicapai lebih komprehensif dengan memperhatikan aspek keuangan dan aspek bukan keuangan.

### ***Pengukuran Kinerja***

Berdasarkan beberapa pandangan tentang kinerja organisasi, maka dapat difahami bahwa setiap organisasi harus mempunyai kinerja yang baik dalam memberikan pelayanan kepada pelanggan. Demikian halnya dalam organisasi sektor publik, bahwa kinerja merupakan suatu kewajiban pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan berkualitas kepada masyarakat.

Sejalan dengan itu maka untuk mengetahui suatu kinerja dalam organisasi, perlu melakukan pengukuran kinerja dengan cara yang tepat. Lebas (1995) mengungkapkan bahwa pengukuran kinerja merupakan suatu bagian terpenting dari pengelolaan organisasi sebagai tahap evaluasi dalam menilai keberhasilan suatu organisasi. Sementara itu Radnor & Barnes (2007) mengemukakan bahwa pengukuran kinerja bermaksud menyediakan informasi untuk masa depan dengan cara mengukur aktivitas masa yang lalu. Namun demikian pengukuran kinerja juga dapat dilakukan dalam mengembangkan aktivitas-aktivitas dalam pembentukan nilai yang dapat mendukung suatu organisasi untuk mencapai suatu tujuan (Carman & Fredericks, 2008; Carman, J.G; 2009). Tidak jauh berbeda dengan penelitian sebelumnya, maka hasil penelitian oleh Vande Walle (2008); Kuhlman (2007) mengatakan bahwa hasil pengukuran kinerja akan menjadi dasar dalam setiap pengambilan keputusan. Berdasarkan hal tersebut, maka oleh Mahsum, (2006); Jann & Jantz, 2008; Eab (2010) menekankan agar pengukuran kinerja yang dilakukan dapat menghasilkan kinerja yang tepat, dan setiap pengukuran kinerja harus memiliki indikator yang jelas.

Berdasarkan uraian di atas maka dapat dimengerti bahwa pengukuran kinerja harus

dilakukan sebagai evaluasi terhadap setiap program pemerintah daerah. Sementara itu hasil pengukuran kinerja akan menjadi informasi kepada pimpinan suatu organisasi dalam pengambilan keputusan dengan syarat bahwa pelaksanaan harus memperhatikan indikator-indikator pengukuran prestasi yang lebih jelas.

### ***Orientasi Model Pengukuran Kinerja***

Pada dasarnya perubahan orientasi pengukuran kinerja khususnya pada organisasi sektor publik akan memberikan dampak positif terhadap kehidupan masyarakat sebagai pembayar pajak. Perubahan orientasi pengukuran kinerja pemerintah daerah dari orientasi input menjadi orientasi *output* akan berdampak pada tercapainya program-program yang telah direncanakan oleh pemerintah Melalui Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) berdasarkan anggaran yang telah ditentukan. Keadaan ini dimaksudkan bahwa program pemerintah yang berhasil dilaksanakan sampai pada tahap *output* tentu akan memberikan dampak terhadap kemajuan daerah khususnya penyediaan sarana dan prasarana yang dapat dinikmati oleh masyarakat (Gaebler, O, 1992).

Sejalan dengan pandangan di atas, maka beberapa penelitian seperti yang dilakukan oleh Ployhart et.al (2006) menemukan perubahan orientasi pengukuran pemerintah daerah dari input menjadi orientasi *output* bermaksud untuk meningkatkan kualitas layanan kepada masyarakat. Penelitian yang dilakukan oleh Darmanto & Syarif (2010) menemukan suatu keterbukaan yang dilakukan oleh instansi pemerintah daerah merupakan prasyarat bagi memberikan ruang kepada masyarakat berpartisipasi secara aktif dalam memberikan umpan balik kepada pemerintah daerah atas kualitas kepuasan yang mereka rasakan atas program yang telah dilakukan oleh pemerintah daerah. Hasil penelitian Aldri dan Muhamad Ali (2015) peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat (publik) dapat memberikan peningkatan kepuasan masyarakat sekaligus meningkatkan citra pemerintah daerah. Sejalan dengan pendapat Ryzin (dalam Aldri dan Muhamad Ali, 2015) kepuasan itu merupakan cerminan hasil penilaian publik terhadap pelayanan yang menyeluruh berdasarkan persepsi masyarakat tersebut atas jasa pelayanan yang telah diterimanya.

Sementara itu (Sabine K., 2010) menga-

takan bahwa walaupun orientasi *input* dan *output* sebagai model pengukuran kinerja tradisional, namun hal tersebut menjadi suatu tahapan untuk mencapai orientasi *outcome* yang lebih berkualitas. Namun demikian, penelitian yang lain (Ployhart et.al, 2006) mengatakan bahwa orientasi pengukuran kinerja oleh pemerintah daerah sampai pada tahap *output* dianggap lebih baik dibandingkan dengan orientasi *input*, namun demikian capaian kinerja sampai pada tahap *output* masih dikategorikan sebagai ukuran tradisional yang bersifat jangka pendek. Orientasi tersebut dianggap sebagai ukuran yang tradisional terutama dalam menghabiskan anggaran keuangan (Sven Modell, 2009) dan orientasi tersebut menyebabkan pemerintah daerah lebih fokus pada penciptaan suatu produk atau program (Cristoper P, 1996).

Berdasarkan uraian di atas maka dapat difahami bahwa orientasi pengukuran kinerja sampai pada tahap *output* dianggap lebih efektif jika dibandingkan dengan orientasi pada tahap *input*. Namun demikian capaian pada tahap *output* menurut beberapa hasil penelitian juga belum maksimal karena lebih cenderung pada penciptaan suatu produk atau jasa, sehingga orientasi pengukuran kinerja pemerintah daerah dapat ditingkatkan pada tahap yang lebih baik yaitu tahap *outcome*. Keadaan ini mengandung makna bahwa setiap program pemerintah harus tercapai agar dapat memberikan manfaat kepada masyarakat.

Sejalan dengan uraian di atas, maka beberapa peneliti memberikan pandangan tentang pentingnya orientasi pengukuran kinerja pemerintah sampai pada tahap *outcome*. Sabine K., (2010) berpandangan bahwa orientasi pengukuran sampai pada tahap *input* dan *output* belum mampu untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, sehingga perlu ditingkatkan pada orientasi *outcome*. Peneliti lain seperti (Modell, 2009; Kelly LeRoux et.al. 2010; Ostergren, 2011) mengatakan bahwa pengukuran kinerja yang efektif dapat mengukur sampai pada tahap *outcome*, namun untuk tahap dampak dan manfaat bersifat jangka panjang.

Berdasarkan beberapa pandangan di atas menunjukkan bahwa orientasi pengukuran kinerja pemerintah daerah perlu ditingkat dari setiap tahapan sejalan dengan tuntutan dan keperluan masyarakat. Seirama dengan hal tersebut maka konsep pengukuran kinerja yang

digunakan Pemda pada saat ini sejalan dengan konsep New Publik Manajemen (NPM) bahwa pengukuran kinerja tidak hanya terbatas input, proses, *output* tetapi dapat ditingkatkan sampai pada tahap *outcome*. Namun jika memungkinkan pengukuran prestasi pemerintah dapat ditingkatkan sampai pada tahap dampak dan manfaat kepada masyarakat.

### **Transparansi Kinerja Instansi Pemerintah**

Pemerintah daerah memiliki tanggungjawab untuk menyediakan informasi yang berguna kepada masyarakat mengenai perencanaan program, pelaksanaan program dan hasil yang dicapai selama masa tertentu. Transparansi juga dimaksudkan untuk memberikan keyakinan kepada masyarakat atas kinerja pemerintah selama periode tertentu (Lindblom dan Woodhouse, 1993). Sementara itu dalam konteks pemerintahan di Indonesia, maka transparansi merupakan keterbukaan dan kebebasan masyarakat dalam mengakses setiap informasi yang berguna atas kinerja yang dicapai pemerintah daerah (Mardiasmo, 2006), dengan informasi yang kredibel (Besley 2006), dan harus diuraikan secara jujur dan terbuka (Standar Akuntansi Pemerintah, 2005).

Berdasarkan urian di atas, maka kita memahami arti transparansi menurut beberapa peneliti yang lain seperti yang dilakukan (Przeworski, 2003) sebagai alat pertanggungjawaban kepada masyarakat atas penggunaan dana yang dimiliki secara jujur dan transparan. Sementara itu Hood (2007) juga mempunyai pandangan yang tidak jauh berbeda dengan pandangan sebelumnya, namun demikian pelaksanaan transparansi akan lebih efektif jika dipadukan dengan aspek hukum yang dapat menghasilkan informasi yang berkualitas kepada masyarakat.

Perpaduan antara transparansi dan aspek hukum akan menghilangkan terjadinya penyimpangan informasi tentang kinerja suatu organisasi (Heinrich & Marschke, 2010). Berdasarkan beberapa pandangan tentang transparansi organisasi terutama dalam organisasi sektor publik, maka peneliti yang lain juga berpandangan bahwa transparansi pemerintah daerah kepada masyarakat perlu dilakukan, karena dia menjadi hak asasi setiap masyarakat (Birkinshaw, 2006), yang mempunyai nilai yang sangat berharga dalam memperoleh kepercayaan dari masyarakat, tapi mesti didukung oleh faktor yang lain seperti efektifitas,

kepercayaan, akuntabilitas, otonomi, keadilan dan legitimasi hukum (Heald, 2006b). Selanjutnya López A (2004); Roberts (2007); Guerrero, B. (2009) selain faktor itu maka transparansi dapat maksimal jika didukung oleh perilaku individu dan budaya dalam organisasi. Berhubungan dengan perilaku individu dan budaya ini dalam hasil penelitian Aldri dan Muhamad Ali (2012); dan Aldri (2014) menemukan pula apabila keadaan keterbukaan dilaksanakan oleh instansi pemerintah daerah akan dapat membangun kepercayaan masyarakat kepada pemerintah ataupun pemerintah daerah tersebut. Penataan sistem manajemen dan prosedur kerja di lingkungan pemerintah daerah dalam memberikan transparansi dan pelayanan publik yang berkelas tinggi dapat terwujud dengan mengoptimalkan budaya kerja positif di kalangan aparatur sipil negara (ASN) termasuk para Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Sebagai bukti pentingnya suatu transparansi dalam penilaian kinerja pemerintah daerah, maka (Prat, 2007) mengatakan bahwa setiap organisasi yang memiliki kaitan dengan ekonomi khususnya pada sektor publik maka perlu dilaporkan secara transparan. Sejalan dengan hal tersebut, maka Banisar (2006); Roberts (2010) mengemukakan transparansi telah dilaksanakan oleh setiap organisasi termasuk organisasi sektor publik akan menghasilkan peningkatan kinerja organisasi tersebut. Demikian pula menurut Prat (2007); Garet, V (2008) mereka menegaskan transparansi perlu dilakukan untuk kepentingan organisasi dan masyarakat, agar tidak menimbulkan efek negatif terhadap pemerintahan yang dijalankan. Selanjutnya Aldri dan Muhamad Ali (2011) menjelaskan bahwa dengan adanya keterbukaan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah memungkinkan terwujudnya ketersediaan informasi yang dapat diberikan dan didapat oleh masyarakat luas. Sehingga dengan demikian memungkinkan terciptanya partisipasi aktif masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan.

Berdasarkan uraian di atas maka dapat dimengerti bahwa transparansi merupakan suatu kewajiban pemerintah daerah dalam memberikan informasi kepada masyarakat dalam memahami keberhasilan pemerintah dalam waktu tertentu. Transparansi akan terlaksana dengan baik jika setiap informasi yang dimiliki pemerintah harus diungkap dan bukan sebaliknya dengan cara asimetri informasi.

## **Metodologi Penelitian**

Penelitian ini bermaksud untuk memahami dampak orientasi model pengukuran kinerja pemerintah daerah khususnya pemerintah daerah kota Gorontalo. Sejalan dengan hal tersebut, maka jenis penelitian yang digunakan adalah studi kasus (Bungin, 2008; Sugiono, 2007). Penelitian ini dilakukan menggunakan cara (1) melakukan analisis penelitian berbagai literature baik berupa jurnal, buku, dan beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan model pengukuran kinerja pemerintah daerah khususnya pemerintah Kota Gorontalo (2) *Content Analysis*. Analisis isi difokuskan pada pemahaman terhadap model pengukuran kinerja pemerintah daerah yang memiliki orientasi input dengan sistem Makuda dan model pengukuran kinerja orientasi output dan outcome berdasarkan LAKIP.

Analisa dokumen LAKIP yang dilakukan dalam penelitian adalah LAKIP Pemerintah Kota Gorontalo dari tahun 2009 sehingga 2013. Selain itu pengumpulan data juga didukung dengan menggunakan wawancara yang mana para informan dalam penulisan hasil penelitian diberi kode oleh peneliti, dan tidak menyebutkan identitas yang bersangkutan.

## **Hasil dan Pembahasan**

### ***Sekilas tentang Lokasi Penelitian***

Kota Gorontalo merupakan ibu kota Provinsi Gorontalo yang memiliki 9 (Sembilan) wilayah Kecamatan yakni (1) Kecamatan Kota Selatan, (2) Kecamatan Kota Utara (3) Kecamatan Kota Barat (4) Kecamatan Duingingi (5) Kecamatan Kota Timur (6) Kecamatan Kota Tengah (7) Kecamatan Sipatana (8) Kecamatan Dumbo Raya dan (9) Kecamatan Hulonthalangi. Hingga sampai tahun 2013 pemerintah daerah Kota Gorontalo telah memiliki 5.408 pegawai yang tersebar pada masing-masing satuan kerja. Total satuan kerja yang ada pada pemerintah Kota Gorontalo sampai tahun 2013 sejumlah 45 buah yang terdiri dari ; (1) bagian terdiri dari 9 kantor, (2) dinas sejumlah 12 kantor, (3) Badan meliputi 7 kantor, (4) Kantor, meliputi 3 satuan kerja, (5) rumah sakit terdiri dari 2 rumah sakit, (6) lembaga tekhnis yang lain meliputi 3 satuan kerja dan (7) kecamatan terdiri dari 9 kecamatan. Setelah otonomi daerah efektif dilaksanakan, jika ditinjau dari atas dasar harga berlaku, maka PDRB Kota Gorontalo secara nominal tiga tahun terakhir ini

mengalami peningkatan secara signifikan, tahun 2010 sebesar Rp. 1.594.798.120.000,-, tahun 2011 sebesar Rp. 1.838.126.360.000,- dan tahun 2012 sebesar Rp. 2.135.682.200.000.-. (Narasi LAKIP, 2013).

### ***Model Pengukuran Kinerja dengan Orientasi Input***

Temuan penelitian dengan penelusuran dokumen dan dilakukan analisis konten maka diperoleh data bahwa Model manual administrasi keuangan daerah (Makuda) yang efektif digunakan pada masa orde baru disusun berdasarkan anggaran berimbang dengan sistem pelaporan anggaran berbasis kas. Keberhasilan pemerintah dalam menggunakan model pengukuran kinerja pada masa orde baru dalam menyusun anggaran disebabkan karena model MAKUDA sangat sederhana terutama dalam menetapkan perencanaan program, pelaksanaan dan pencatatan serta pertanggungjawaban setiap kegiatan.

Sejalan dengan hal tersebut, maka model MAKUDA dianggap sangat sederhana karena dalam penyusunan anggaran hanya menambah dan mengurangi jumlah rupiah yang sudah ada tanpa merubah item-item pengeluaran yang telah dibuat pada tahun sebelumnya. Sementara itu isi laporan yang dibuat pemerintah daerah hanya melaporkan perhitungan anggaran dan nota penggunaan anggaran selama 1 tahun.

Hasil tersebut dilakukan pendalaman dengan melakukan wawancara dengan beberapa informan yang sesuai dengan karakteristik penelitian ini. Hasil wawancara dengan para informan tersebut yaitu (Informan KB-01,KB-05,SU-01,KP-04) menyatakan; "Model pengukuran prestasi MAKUDA mempunyai berbagai kelemahan dalam pelaksanaan, yang menyebabkan model MAKUDA tidak dapat digunakan pada masa otonomi daerah berkesan dilaksanakan, sebab pengukuran prestasi yang diharapkan adalah mempunyai orientasi pada keluaran dan hasil. Selari dengan kelemahan model MAKUDA maka pihak Pemerintah bersama DPR (dewan Perwakilan Rakyat) menetapkan suatu model pengukuran prestasi sebagai penambah baikan dari model MAKUDA menjadi model LAKIP sesuai dengan Instruksi Presiden Nomor 7 tahun 1999 yang disusun berdasarkan anggaran prestasi dengan sistem perancangan prestasi yang lebih jelas dan terukur" (KB-01/08/10/2014). Hasil wawancara selanjutnya yaitu "Pada dasarnya

model pengukuran prestasi yang digunakan Pemda pada masa kini yaitu LAKIP yang disusun berdasarkan anggaran prestasi mempunyai perancangan terhadap capaian prestasi yang lebih jelas, merupakan pembangunan model pengukuran prestasi yang bersifat tradisional berdasarkan model MAKUDA yang disusun dengan sistem anggaran berimbang" (KB-05/05/11/2014). Hal ini juga ditegakan oleh informan berikut ini bahwa "Model tersebut disusun dengan sistem perencanaan program kerja organisasi secara terukur sehingga dapat dilaksanakan kegiatan secara efisien dan efektif"(SU-01/27/08/2014). Penegasan informan lainnya yaitu "Model pengukuran prestasi yang digunakan Pemda pada masa kini dimulai dengan diberlakukannya otonomi daerah seluas-luasnya agar tidak terjadi permasalahan maka disusun pengukuran prestasi kerja dengan model LAKIP ini. Sehingga dibanding dengan Makuda maka LAKIP ini dapat menghasilkan program kegiatan pembangunan dapat dilakukan dengan tepat sasaran, terukur, kejelasan program, dan dapat dipertanggungjawabkan"(KP-04/15/11/2014).

Berdasarkan hasil wawancara diatas menunjukkan model pengukuran prestasi yang digunakan Pemda pada masa reformasi ini dilaksanakan berdasarkan perbaikan dari model pengukuran prestasi MAKUDA yang digunakan pada masa orde baru.

Beberapa kelebihan yang dijumpai dalam pelaksanaan model pengukuran kinerja yang bersifat tradisional, maka beberapa peneliti juga memberi pandangan bahwa model ini memiliki kelebihan.

Rubin (2007) mendapati bahwa model sumber daya yang digunakan sangat terbatas dan memiliki sistem pengawasan yang lebih baik. Sejalan dengan itu Jones & Pendlebury (1996); Shah & Shen (2007) berpendapat bahwa model tradisional dapat memaksimalkan sumber daya yang dimiliki oleh organisasi pemerintah.

Dari uraian di atas dapat difahami bahwa model pengukuran kinerja yang bersifat tradisional yang digunakan pada masa orde baru lebih sederhana terutama dalam penentuan anggaran pemerintah daerah. Sementara itu dalam penelitian ini juga memberikan pemahaman bahwa model tersebut tidak memerlukan sumber daya manusia yang banyak, namun perlu pengawasan yang ketat agar sumber daya

### *Dampak Orientasi Model ...*

manusa yang dimiliki lebih berkualitas. Selain itu, maka model ini lebih mementingkan kualitas dalam penyusunan anggaran berbanding dengan nilai pertanggungjawaban terhadap anggaran.

Perbaikan model pengukuran kinerja ini disebabkan model pengukuran kinerja yang digunakan pemerintah pada masa orde lama dan masa orde baru yang dianggap memiliki beberapa kelemahan, karena model tersebut tidak dapat menyajikan laporan keuangan yang diperlukan pemerintah dalam pengambilan keputusan terutama laporan neraca laporan dan laporan arus kas. Penggunaan LAKIP sebagai model pengukuran kinerja dengan orientasi *output* dan *outcome* sehingga penyusunan anggaran berbasis kinerja. Dengan demikian dapat terukur secara kinerja tersebut dimulai dari perencanaan, menetapkan sasaran kinerja, menentukan program kerja, menetapkan indikator kinerja, target kinerja, capaian kinerja dan realisasi kinerja. Sehingga setiap satuan kerja perangkat daerah (SKPD) diharapkan dapat menyusun laporan kinerja setiap tahun sebagai evaluasi pemerintah daerah terhadap masing-masing bidang sesuai dengan tugas pokok yang telah ditetapkan. Karenanya terlihat secara jelas bahwa model pengukuran kinerja berdasarkan LAKIP lebih efektif dan efisien jika dibandingkan dengan model pengukuran kinerja yang bersifat tradisional.

Selain itu, kelebihan dari model LAKIP yang disusun berdasarkan anggaran berbasis kinerja setelah efektif diterapkan yaitu model tersebut; (1) disusun berdasarkan aktivitas, (2) mengutamakan output daripada input (3) memiliki konsep *value for money*, dan (4) fleksibel. Hal ini sejalan dengan pandangan Darise (2008) bahwa model tersebut lebih unggul karena memiliki keterkaitan antara program dan *output* serta model tersebut memiliki penekanan pada kualitas berbanding dengan kuantitas.

Dari uraian di atas dapat dipahami bahwa model pengukuran kinerja LAKIP yang disusun berdasarkan anggaran berbasis kinerja dengan orientasi *output* dan *outcome* telah memberikan dampak positif terhadap masyarakat, terutama dalam memahami program kerja dan capaian kinerja pemerintah selama satu (1) periode. Oleh karena itu setiap program yang direncanakan masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) harus jelas kinerja yang akan dicapai sebelum program tersebut dimasukkan

dalam daftar anggaran pembiayaan pada tahun yang bersangkutan. Berbeda dengan model pengukuran kinerja dengan konsep MAKUDA yang disusun berdasarkan anggaran berimbang, perencanaan program akan dilaksanakan setelah Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menerima anggaran belanja dari pemerintah. Berdasarkan uraian di atas menunjukkan bahwa model pengukuran kinerja dengan menggunakan LAKIP akan melakhirkan informasi kinerja yang jelas dan transparan kepada masyarakat melalui pelaporan keuangan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 yang meliputi; (1) laporan realisasi anggaran, (2) laporan neraca, (3) laporan arus kas, dan (4) catatan atas laporan keuangan.

Selanjutnya menurut Buschor E, (2013); Abdul dan Abu (2014) menegaskan bahwa setiap program yang dirancang dengan berkualitas tidak hanya berhenti pada tahap keluaran (*output*), tetapi ianya dapat mencapai tahap hasil (*outcome*) yang lebih terukur, tepat guna dan bernilai ekonomis dengan dukungan sumber daya manusia yang berkualitas. Pendapat Buschor ini sejalan dengan pendapat Aldri dan Muhamad Ali (2012) bahwa bagaimanapun hebatnya suatu program kerja yang dibuat oleh Pemerintah maupun Pemerintah Daerah jika tidak adanya dukungan budaya kerja yang positif dari para aparatur maka program itu dapat saja tersendat ataupun mungkin "mati suri". Hal ini sejalan juga dengan hasil penelitian Cordella & Bonina (2012) menjelaskan pencapaian hasil yang terukur dan tepat sasaran dari setiap program Pemerintah atau Pemerintah Daerah hanya akan berkualitas jika adanya dukungan kuat dari sumber daya manusia yang berbudaya kerja berkualitas dan menjalankan program tersebut secara dengan transparan.

Hal ini sejalan pula dengan hasil penelitian Aldri dan Muhamad Ali (2011) bahwa keterbukaan informasi yang dilakukan oleh Pemerintah daerah dalam menjalankan program kerja dalam mempermudah terwujudnya suatu masyarakat madani yang berorientasi kesejahteraan menyeluruh. Bahkan lebih lanjut Aldri (2014) dengan keterbukaan ini dalam program kerja yang berhubungan pelayanan publik yang dilakukan oleh Pemda dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat.

Apalagi jika program tersebut berkaitan dengan hal menyentuh salah sendi kehidupan yang sangat dibutuhkan masyarakat yaitu

bidang kesehatan, maka keterbukaan dalam program ini oleh Pemda apabila diwujudkan secara serius dengan pelaksanaan keterbukaannya tentu suatu keniscayaan peningkatan kepercayaan masyarakat terhadap Pemda (Aldri dan Muhamad Ali, 2015). Selain itu sebagaimana hasil penelitian Przeworski (2003) ; Hood, 2007; Heinrich & Marschke, 2010 bahwa setiap penggunaan dana dari masyarakat harus pertanggungjawabkan secara jujur dan transparan dan mengikuti tata aturan yang telah ditetapkan dapat menyebabkan tidak terjadinya asimetri informasi kepada *stakeholders*.

### **Simpulan**

Pada masa orde baru dengan sistem pemerintahan yang terpusat, Indonesia telah memiliki model pengukuran kinerja dengan menggunakan model MAKUDA yang disusun berdasarkan anggaran berimbang yang memiliki orientasi pada input. Namun demikian setelah era otonomi daerah efektif diterapkan maka model tersebut dianggap tidak sesuai dengan keperluan pemerintah dalam menghasilkan informasi kinerja khususnya informasi kinerja keuangan yang mengakibatkan model tersebut diganti dengan model pengukuran kinerja LAKIP.

Dalam pelaksanaan, maka model pengukuran kinerja LAKIP lebih transparan karena laporan pertanggungjawaban pemerintah daerah disusun berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 dengan mengikuti standar pelaporan kinerja yang baku. Sementara itu hasil kinerja pemerintah daerah dapat diakses secara terbuka oleh masyarakat dengan berbagai cara sehingga lebih memudahkan masyarakat dalam memperoleh informasi. Keadaan ini juga berlaku pada pemerintah daerah Kota Gorontalo dengan mengakses melalui website resmi.

### **Daftar Rujukan**

Abdul Azizi, A., Isa F & Abu, M.F (2014). *Audit Report Lags for Fedral Statutory Boies in Malaysia. Proceeding The 2014 International Conference on Economics, Management and Development (EMD 2014)*, pp 73-78.

Alt JE and Lowry RC. 2010. *Transparency and accountability: empirical results for US states. Journal of Theoretical Politics* 22(4): 379–406.

Aldri Frinaldi dan Muhamad Ali Embi. 2011. *Pengaruh Budaya Kerja Etnik Terhadap Budaya Kerja Keadilan Dan Keterbukaan PNS dalam membangun Masyarakat Madani dan Demokrasi (Studi Pada Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat). Jurnal Humanus. X (1)/2011;53-61. <http://ejournal.fip.unp.ac.id/index.php/humanus/article/viewFile/486/408>*

Aldri Frinaldi dan Muhamad Ali Embi. 2012. *The Impact of Etnict Work Culture on Civil Servant Work Culture (a Case Study of Work Culture Punctuality and Tranparency of Public Service in Pasaman Barat). Proceedings Public Service & Utilities. ASPA Indonesia International Seminar and IAPA annual Conference 2012. ISBN 978-602-203-452-0.*

Aldri Frinaldi. 2014. *Pengaruh Budaya Kerja PNS Terhadap Pelayanan Publik Di Dinas Catatan Sipil Dan Kependudukan Kota Payakumbuh, Provinsi Sumatera Barat. Jurnal Humanus Lembaga Penelitian Universitas Negeri Padang. Vol. XIII No. 2 Th. 2014. <http://ejournal.unp.ac.id/index.php/humanus/article/viewFile/4727/3696>*

Aldri Frinaldi. 2015. *Pengaruh Budaya Kerja PNS Terhadap Pelayanan Publik Di Dinas Catatan Sipil Dan Kependudukan Kota Payakumbuh, Provinsi Sumatera Barat. Jurnal Humanus Lembaga Penelitian Universitas Negeri Padang. XIII (2)/ 2014; <http://ejournal.unp.ac.id/index.php/humanus/article/viewFile/4727/3696>*

Bastida F and Benito B. 2007. *Central government budget practices and transparency: An international comparison. Public Administration* 85(3): 667–716.

Birkinshaw P. 2006. *Transparency as a human right. In: Hood C and Heald DA (eds) Transparency: The Key to Better Governance? Proceedings of the British Academy*, pp 47–57.

Burhan Bugin. 2008. *Penelitian Kualitatif; Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik dan Ilmu Sosial Lainnya*. Jakarta: Kencana.



### *Dampak Orientasi Model ...*

- Buschor, E. 2013. Performance management in public sector: Past, current and future trends. **Journal Tékhne**, Volume 11, Issue 1.
- Darmanto & Syarif Fadillah. 2010. *Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah dalam Rangka Pelayanan Publik*. **Jurnal Ilmu Administrasi Negara**. 10 (2), Juli 2010: 192 – 203
- Dogan, K. 2010. *Transparency and political moral hazard*. **Public Choice**, 142 (1–2), 215–235.
- Fung, A., Graham, M., & Weil, D. 2003. *The political economy of transparency: What makes disclosure policies sustainable?* **KSG Working Paper No. RWP03-039**; Institute for Government Innovation, John F. Kennedy School of Government, Harvard University
- Heald DA. 2006. *Varieties of transparency*. In: Hood C and Heald DA (eds) *Transparency: The Key to Better Governance? Proceedings of the British Academy* 135. Oxford: Oxford University Press, 25–43.
- Heald, D. 2007. *Varieties of transparency*. In C. Hood & D. Heald (Eds.). **Transparency: A key to better government?** (pp. 25–43).
- López-Ayllón, S., & Arellano-Gault, D. 2008. **Estudio en materia de transparencia de Otros Sujetos Obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**. Mexico City: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Mardiasmo. 2006. *Perwujudan Transparansi dan Akuntabilitas Publik melalui Akuntansi Sektor Publik: Suatu Sarana Good Governance*. **Jurnal Akuntansi Pemerintah**. Vol.2 No.1 Mei 2006
- Murray A. 2008. **Review of Operation Sunlight: Overhauling Budgetary Transparency**. Perth: Senator Andrew Murray.
- Muthoo, A., & Shepsle, K. A. 2010. *Information, institutions and constitutional arrangements*. **Public Choice**, 144 (1), 1–36.
- O’Neill O. 2006. *Transparency and the ethics of communication*. In: Hood C and Heald DA (eds) *Transparency: The Key to Better Governance? Proceedings of the British Academy*, pp 75–90.
- O’Neill, O. 2007. *Transparency and ethics of communication*. In C. Hood & D. Heald (Eds.), **Transparency: A key to better government?** (pp. 75–90).
- Osborne, David, and Ted Gaebler. 1992. **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector**. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Pemkot Gorontalo. 2013. Laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan
- Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Piotrowski SJ. 2007. *Governmental Transparency in the Path of Administrative Reform*. Albany, NY: State University of New York
- Prat A .2005. *The wrong kind of transparency*. **American Economic Review** 95(3): 862–877.
- Pusat Bahasa. 2011. **Kamus Besar Bahasa Indonesia**. Online. <http://kamusbahasaindonesia.org/> diunduh 8 April 2011.
- Rawlins, B. 2009. *Give the emperor a mirror: Toward developing a stakeholder measurement of organizational transparency*. **Journal of Public Relations Research**, 21(1), 71–99.
- Roberts, A. 2007. *Dashed expectations: Governmental adaptation to transparency rules*. In C. Hood & D. Heald (Eds.), **Transparency: A key to better government?** (pp. 107–125).
- Wildavsky A. 1984. **The Politics of the Budgetary Process**, 4th edn. Boston, MA: Little, Brown.
- Yang, K. 2009. *Examining perceived honest performance reporting by public organizations: Bureaucratic politics and organizational practice*. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 19(1), 81–105.