

# ANALISIS PROSES PENETAPAN INDIKATOR KINERJA PADA ANGGARAN BERBASIS KINERJA DI PEMERINTAH KOTA MALANG

**Restu Nur Rasyiidah Ihwan<sup>1</sup>**

**Aulia Fuad Rahman, SE.,M.Si.,DBA.,Dr.,Ak<sup>2</sup>**

Universitas Brawijaya

<sup>1</sup> [restunurida@gmail.com](mailto:restunurida@gmail.com)

<sup>2</sup> [fuadrahman01@gmail.com](mailto:fuadrahman01@gmail.com)

## ABSTRACT

Performance is the basis for determine the APBD that began in 2003 ago. Things that need to be considered on the basis of this performance is the implementation of the budget resulting the performance gains of budget form, inputs, outputs, outcomes, benefits, impact and activities financed targeting accuracy. Until 2015 the implementation of performance-based budgeting is still not optimal. A measurable performance is an expectation that can not be achieved well. To be able to measure the performance relevant performance indicators needed, reliable and measurable. Although the performance indicators only a small part of a series of APBD setting process, but if it is not well defined and are not able to describe the actual performance, the ideal performance measurement will not be achieved. This thesis aims to describe and analyze the process of establishing performance indicators in Malang city government. Researcher used descriptive method with qualitative approach and the data obtained is the primary data. The results showed that in the establishment of performance indicators in the local government adjusted and harmonized with regional and national programs. But it still not able to maximize the performance measurement because the indicators of outcomes, benefits and impact still difficult to determined.

**Keywords: Performance-Based Budgeting, Performance Indicators, Performance Measurement.**

## ABSTRAK

Kinerja merupakan dasar untuk menetapkan APBD yang dimulai semenjak tahun 2003 silam. Hal yang perlu diperhatikan dengan basis kinerja ini adalah pelaksanaan anggaran yang menghasilkan kinerja anggaran berupa capaian kinerja, input, output, outcome, benefit, impact dan ketepatan sasaran kegiatan yang dibiayai. Hingga tahun 2015 penerapan anggaran berbasis kinerja masih belum optimal. Kinerja yang terukur merupakan harapan yang belum dapat dicapai dengan baik. Untuk dapat mengukur kinerja tersebut diperlukanlah

indikator kinerja yang relevan, reliable dan measurable. Meskipun indikator kinerja hanya sebagian kecil dari serangkaian proses penetapan APBD, tetapi jika tidak ditetapkan dengan baik dan tidak mampu menggambarkan kinerja yang sesungguhnya, maka pengukuran kinerja yang ideal tidak akan tercapai. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis proses penetapan indikator kinerja di Pemerintah Kota Malang. Peneliti menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif dan data yang didapat merupakan data primer. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam penetapan indikator kinerja di Pemerintah Daerah Kota Malang disesuaikan dan diselaraskan dengan program daerah maupun nasional. Akan tetapi masih belum mampu mengukur kinerja dengan maksimal, karena indikator *outcome*, *benefit* dan *impact* sulit untuk ditetapkan.

**Kata Kunci: Anggaran Berbasis Kinerja, Indikator Kinerja, Pengukuran Kinerja.**

## PENDAHULUAN

Anggaran di organisasi sektor publik merupakan salah satu bentuk akuntabilitas pengelolaan dana dan pelaksanaan program-program yang berasal dari dana publik, sehingga dalam menentukan anggaran, organisasi ataupun pemerintah terkait harus disesuaikan dengan tingkat kebutuhan masyarakat. (Mardiasmo, 2002:61). Sistem anggaran sektor publik, khususnya di Indonesia, telah mengalami perkembangan. Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, berisi bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) disusun berdasarkan prestasi dan target yang akan dicapai.

Semula, penyusunan anggaran menggunakan pendekatan *traditional budget* atau anggaran berbasis tradisional. Perencanaan anggaran dengan pendekatan ini menyebabkan kinerja pemerintah menjadi kurang efisien. Kelemahan dari anggaran tradisional ini adalah tidak dipertimbangkannya konsep *value for money* dan akuntabilitas publik. Oleh karena itu anggaran berbasis kinerja menjadi pendekatan penganggaran yang tepat untuk mengukur kinerja pemerintah. Hal ini dikarenakan dalam penyusunan anggaran selalu ada keterkaitan antara dana dengan hasil yang ingin dicapai. Hasil ini tertuang dalam bentuk kegiatan dan target kinerja masing-masing unit kerja. Selain itu, menurut Lawalu (2013) setiap dokumen perencanaan dan penganggaran selalu tercantum indikator kinerja yang mengaitkan tujuan dan target dengan kegiatan-operasional unit kerja, sehingga tercipta keselarasan antara tujuan dan kegiatan-kegiatan operasionalnya.

Sayangnya, penerapan anggaran berbasis kinerja hingga tahun 2015 ini masih perlu dilakukan evaluasi. Dalam sebuah artikel lain yang diberitakan di *website* Kementerian Keuangan disebutkan bahwa dari sisi akuntabilitas, implementasi anggaran berbasis kinerja telah berjalan dengan baik hingga tahun 2013. Namun demikian, untuk menyempurnakan penerapannya, harus diperlukan informasi kinerja yang jelas, agar dapat mengukur keberhasilan penganggaran di unit kerja.

Penelitian yang telah dilakukan oleh Rahimyati (2009) disebutkan bahwa format dokumen penyusunan anggaran di Jawa Timur masih terfokus pada nama program dan kegiatan, sedangkan indikator kinerja yang memadai dalam mengukur kinerja belum tersedia. Indikator kinerja yang ada belum mampu menggambarkan secara baik sehingga pengukuran kinerja ideal yang seharusnya dilakukan untuk mencapai target kinerja tidak akan terukur dengan tepat.

Dasar dari kinerja yang terukur adalah variabel kunci yang terdefiniskan dalam indikator kinerja (Mardiasmo, 2002:125). Indikator kinerja yang ditetapkan pun harus jelas dan tidak asal. Jika dilihat kembali pada penelitian yang dilakukan oleh Rahimyati (2009) pengukuran kinerja masih dianggap remeh dan lebih mementingkan penilaian keuangan. Sehingga pengukuran kinerja yang sudah dilakukan sampai saat ini perlu ditinjau kembali pelaksanaannya, baik dari sisi perencanaan maupun dari sisi pelaksanaan.

Berdasarkan uraian tersebut, peneliti merumuskan masalah bagaimana proses penetapan indikator kinerja di salah satu pemerintah daerah di Jawa Timur yakni Pemerintah Daerah Kota Malang.

## **KAJIAN PUSTAKA**

### **Organisasi Sektor Publik**

Keberadaan organisasi sektor publik berawal dari kebutuhan masyarakat terhadap barang dan layanan. Organisasi sektor publik merupakan organisasi yang berorientasi pada kepentingan publik, sehingga tujuan akhir dari organisasi ini bukanlah pencapaian laba. Organisasi sektor publik memiliki tujuan untuk menyejahterakan rakyat (Arif, Muchlis dan Iskandar, 2002:5).

Organisasi sektor publik memiliki parameter dan acuan tersendiri dalam hal pengelolaan keuangan, karena sekali lagi, organisasi sektor publik merupakan organisasi yang tidak berorientasi laba (nirlaba). Pendapatannya pun sebagian besar berasal dari masyarakat, sehingga pelaporan, sebagai bentuk pertanggung jawaban, yang dibuat tidak hanya berupa pelaporan keuangan saja, tetapi juga ada pelaporan kinerja. Dengan adanya pelaporan ini diharapkan mampu memicu semangat tiap organisasi untuk selalu meningkatkan kinerja sebagai bentuk pelayanan kepada masyarakat. Tidak hanya anggaran yang terserap banyak tetapi juga diimbangi dengan kinerja yang terus meningkat (Rozai & Subagiyo, 2015).

### ***New Public Management***

Menurut Mardiasmo (2002:79) *New Public Management* merupakan teori manajemen yang beranggapan bahwa organisasi sektor publik haruslah dikelola secara profesional. Pada dasarnya, konsep ini berfokus pada kinerja organisasi, bukan pada kebijakan. Sehingga dengan adanya konsep NPM, sistem manajemen publik yang semula kaku dan birokratis dapat menjadi lebih fleksibel.

Munculnya konsep NPM ini memiliki pengaruh secara langsung terhadap konsep anggaran publik. Salah satu pengaruhnya adalah adanya reformasi sistem anggaran yang semula berbasis tradisional menjadi berorientasi kinerja. Berikut perbandingan antara anggaran tradisional dengan anggaran berbasis kinerja menurut Mardiasmo (2002:83).

Berikut perbedaan antara anggaran tradisional dengan pendekatan NPM

| Anggaran Tradisional                                   | Anggaran Berbasis Kinerja   |
|--|---|
| Sentralistis   | Desentralisasi  |
| Berorientasi pada <i>input</i>                         | Berorientasi pada <i>input</i> , <i>output</i> dan <i>outcome</i> dengan basis <i>value for money</i> |
| Tidak terkait dengan perencanaan jangka panjang        | Utuh dan komprehensif dengan perencanaan jangka panjang   |
| Berdasarkan <i>line item</i> dan <i>incrementalism</i> | Berdasarkan sasaran dan target kinerja yang ingin dicapai   |
| Batasan departemen yang kaku                           | Lintas departemen   |
| Prinsip anggaran bruto                                 | Sistematik dan rasional   |
| Bersifat tahunan                                       | <i>Bottom-up budgeting</i>  |

### **Penganggaran Sektor Publik**

Dalam organisasi sektor publik, proses penetapan anggaran adalah proses yang sangat vital karena harus disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat. Menurut Rozai & Subagiyo (2015) penganggaran sektor publik harus memperhatikan kriteria ekonomis, efektif dan efisien agar perencanaan yang telah ditetapkan dapat tercapai, baik perencanaan finansial maupun non finansial.

Anggaran sektor publik tidak hanya sekedar barisan angka saja, tetapi dalam anggaran tersebut memuat kebutuhan masyarakat, sehingga tingkat kesejahteraan masyarakat dipengaruhi oleh anggaran yang ditetapkan. Dalam menentukan anggaran pun pemerintah harus mengingat bahwa sumber anggaran terbesar berasal dari masyarakat.

Pendekatan utama dalam anggaran sektor publik adalah anggaran tradisional atau anggaran konvensional dan anggaran dengan pendekatan *New Public Management*. Adanya perubahan sistem ini agar anggaran lebih berorientasi pada kepentingan masyarakat dan juga tidak hanya berfokus pada penghabisan anggaran tetapi juga *dibarengi* dengan kinerja yang maksimal.

### **Anggaran Berbasis Kinerja**

Anggaran berbasis kinerja merupakan sebuah pendekatan yang berfokus pada efisiensi penyelenggaraan dari sebuah kegiatan. Dari kata “basis kinerja” sudah dapat dipahami bahwa dalam penyusunan anggaran didasarkan pada kinerja. Kinerja yang dimaksud berupa tujuan-tujuan strategis yang telah ditargetkan. Untuk mencapai tujuan-tujuan strategis tersebut harus dirancang program dan

kegiatan yang jelas dan realistis. Selain program dan kegiatan, segala bentuk pendanaan pun harus jelas, baik dari pemasukan maupun pengeluarannya.

Menurut Mardiasmo (2002:84) dasar penyusunan anggaran berbasis kinerja adalah capaian kinerja, indikator kinerja, analisis standar belanja, standar satuan harga dan standar pelayanan minimal. Selain itu, anggaran berbasis kinerja ini dibuat agar anggaran yang telah ditetapkan dapat dimanfaatkan secara ekonomis, efisien dan efektif, dan juga diharapkan mampu meningkatkan akuntabilitas dalam pemanfaatan anggaran berupa *output* dan *outcome* yang jelas sesuai prioritas. Secara tidak langsung pemerintah akan tergerak untuk terus memperbaiki dan meningkatkan kualitas layanan publik.

Dalam praktik, proses anggaran berbasis kinerja masih banyak terdapat kelemahan, bahkan dari perencanaan kinerja pun dapat dijumpai kelemahan. Walaupun pemerintah telah memiliki Rencana Kerja Pemerintah, akan tetapi belum benar-benar menggambarkan kinerja pemerintah yang sesungguhnya. Adanya berbagai usulan program dan indikator yang beragam membuat Bappenas kesulitan untuk merumuskan indikator kinerja nasional. Di dalam rencana kerja sangat sulit dijelaskan bagaimana pengukuran kinerja yang nyata dan bagaimana kontribusi masing-masing instansi untuk mewujudkan kinerja. (Anggarini & Puranto, 2010:16)

### **Pengukuran Kinerja**

Pengukuran kinerja dilakukan untuk melihat sejauh mana pelaksanaan layanan di tahun-tahun sebelumnya dan dilihat hasilnya saat ini, sehingga pemerintah dapat melakukan perbaikan-perbaikan untuk meningkatkan pelayanan. Oleh karena itu pengukuran kinerja ini sangatlah penting dilakukan selama tahap perencanaan daerah. Anggaran yang disusun berdasarkan pendekatan kinerja akan lebih mengutamakan upaya pencapaian target, dari pada perencanaan alokasi biaya atau *input* yang telah dianggarkan. Namun pastinya, hasil kerja yang didapatkan haruslah sepadan atau bahkan jauh lebih besar dibandingkan dengan biaya atau *inputnya* (Anggarini dan Puranto, 2010:170). Adapun tujuan dari pengukuran kinerja ini adalah:

1. Mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi
2. Menyediakan sarana pembelajaran pegawai
3. Memperbaiki kinerja periode – periode berikutnya
4. Memotivasi pegawai
5. Menciptakan akuntabilitas publik
6. Memberikan pertimbangan yang sistematis

Pengukuran kinerja dilakukan agar pihak internal maupun eksternal organisasi mengetahui dan memastikan bahwa tujuan yang telah ditetapkan tercapai atau tidak, menyamakan pemahaman mengenai ukuran yang digunakan oleh para pelaksana, menjadi alat komunikasi antara atasan dan staf untuk memperbaiki kinerja organisasi tersebut, memantau dan melakukan evaluasi atas

pelaksanaan kinerja, mampu menggambarkan permasalahan yang terjadi, mengidentifikasi kepuasan masyarakat atas kinerja yang telah diberikan dan menunjukkan peningkatan dan perbaikan yang perlu dilakukan (BPKP, 2000).

### **Indikator Kinerja**

Menurut BPKP (2000) indikator kinerja merupakan kriteria yang digunakan untuk menilai keberhasilan dalam pencapaian tujuan dan target organisasi. Indikator kinerja ini dapat berupa ukuran kuantitatif maupun kualitatif. Makna serupa diungkapkan oleh Mardiasmo (2002:125) bahwa indikator kinerja berperan sebagai indikator keberhasilan strategi.

Menurut Rozai dan Subagyo (2015), penyerapan anggaran harus sebanding dengan pencapaian tujuan yang telah ditargetkan. Hal ini dapat dilakukan dengan memperhitungkan indikator *input*, *output*, *outcome*, *benefit* dan *impact*. Sehingga anggaran yang terserap dapat menggambarkan kinerja pemerintah yang sesungguhnya

### **Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010**

Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 54 Tahun 2010 menjelaskan tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah. Sesuai dengan tahap penyusunan APBD yang diatur dalam UU No. 17 Tahun 2003, bahwa kebijakan umum APBD didasarkan pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Pada pasal 6 pendekatan penyusunan RPJMD adalah *bottom up* dan *top down* selanjutnya dijelaskan pada huruf d bahwa diadakan musyawarah dari tingkat desa hingga nasional agar tercipta keselarasan dan sinkronisasi serta sinergi pencapaian sasaran rencana pembangunan daerah dan nasional.

Dari serangkaian proses penetapan RPJMD, penetapan indikator kinerja masuk pada penyusunan rancangan awal RPJMD. Hal ini agar terjadi keselarasan dalam mengukur keberhasilan sebuah program dan sasaran yang ditetapkan di tiap SKPD dengan pemerintah daerah. Lebih khusus terkait dengan penetapan indikator kinerja diperinci pada lampiran III, yang menyebutkan bahwa dalam menetapkan indikator kinerja harus memenuhi kriteria berikut:

- a. *Relevant*, yaitu indikator terkait secara logis dan langsung dengan tugas institusi, serta realisasi tujuan dan sasaran strategis
- b. *Well Defined*, yaitu definisi indikator jelas dan tidak bermakna ganda sehingga mudah untuk dimengerti dan digunakan
- c. *Measurable*, yaitu indikator yang digunakan diukur dengan skala penilaian tertentu yang disepakati, dapat berupa pengukuran secara kuantitas, kualitas atau harga

- d. *Appropriate*, yaitu indikator yang dipilih harus sesuai dengan upaya peningkatan pelayanan/kinerja
- e. *Reliable*, yaitu indikator yang digunakan akurat dan dapat mengikuti perubahan tingkatan kinerja
- f. *Verifiable*, yaitu memungkinkan proses validasi dalam sistem yang digunakan untuk menghasilkan indikator
- g. *Cost-effective*, kegunaan indikator sebanding dengan biaya pengumpulan data.

Hal ini dimaksudkan agar indikator kinerja dan capaian yang telah ditetapkan benar-benar dapat mengukur capaian keberhasilan program pembangunan jangka menengah.

### **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif untuk mencapai tujuan penelitian yaitu mendeskripsikan dan menganalisis proses penetapan indikator kinerja di Pemerintah Daerah Kota Malang.. Dengan penelitian ini penulis dapat memahami secara mendalam mengenai subyek yang ingin diteliti yakni antara lain tentang penetapan indikator kinerja, pengukuran kinerja dan proses penganggaran pada pemerintah kota tersebut.

Moleong (2014) menjelaskan bahwa dalam penentuan lokasi penelitian terdapat beberapa hal yang perlu dipertimbangkan seperti teori substantif yang digunakan, teknik pengumpulan data di lapangan, keterbatasan geografi dan praktis seperti waktu, biaya dan tenaga. Teori tersebut menjadi dasar peneliti dalam penentuan lokasi penelitian oleh sebab itu maka lokasi penelitian dilaksanakan di Pemerinta Daerah Kota Malang, tepatnya di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Bagian Organisasi.

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer. Jenis data primer ini diperoleh langsung dari Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Kota Malang dan Sekretariat Daerah, Bagian Organisasi Kota Malang. Sumber data primer pada penelitian ini adalah Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Daerah Kota Malang Tahun Anggaran 2014, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Pemerintah Daerah Kota Malang Tahun 2013 - 2018, Peraturan Walikota No. 30 Tahun 2015 tentang Perubahan Penetapan Indikator Kinerja Daerah Kota Malang Tahun 2013-2018. Selain itu berupa catatan hasil wawancara yang diperoleh penulis melalui wawancara.

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dengan dua cara, yaitu wawancara dengan Kepala Bidang Pendataan dan Evaluasi Bappeda dan Kepala Bidang Kinerja Bagian Organisasi Kota Malang. Wawancara dilakukan dengan semi terstruktur agar informan dapat mengungkapkan informasi dengan lebih terbuka dan mendalam. Selain dengan wawancara, pengumpulan data menggunakan teknik dokumentasi berupa berupa catatan mengenai Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Pemerintah Daerah Kota Malang Tahun 2013 –

2018, panduan mengenai anggaran berbasis kinerja, penetapan indikator kinerja, peraturan perundangan yang menjadi dasar dan pedoman penetapan indikator kinerja, dan artikel dari website resmi Direktorat Jenderal Anggaran, dan dari website resmi lainnya.

Analisis data yang peneliti gunakan adalah :

1. Mengetahui dasar hukum dan pedoman yang digunakan dalam penetapan indikator kinerja
2. Menguraikan proses penetapan indikator kinerja
3. Menganalisis kesesuaian penetapan indikator kinerja dengan dasar hukum yang digunakan. Analisis ini dilakukan dengan membandingkan kesesuaian sistem yang digunakan pada Pemerintah Daerah Kota Malang dan analisis lebih mendalam di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
4. Menyimpulkan kesesuaian ataupun kelemahan dalam penetapan indikator kinerja baik di Pemerintah Daerah maupun di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Penetapan Indikator Kinerja di Pemerintah Daerah Kota Malang**

Dasar hukum utama dalam penentuan indikator utama mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010. Indikator kinerja merupakan salah satu bagian yang harus ditetapkan dalam Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten/Kota. Indikator kinerja daerah pada dasarnya disusun dari program-program yang menjadi prioritas dan hasil analisis pengaruh dari satu atau beberapa indikator capaian kinerja daerah terhadap tingkat capaian indikator kinerja daerah berkenaan setelah program dan kegiatan prioritas ditetapkan.

Proses penetapan indikator kinerja tidaklah mudah dan singkat. Tidak hanya sekadar dilihat dari data-data tahun sebelumnya akan tetapi disesuaikan dengan fungsi dari setiap SKPD dan harus ada keselarasan dengan program yang dirancang oleh pemerintah pusat. Selain itu dalam menetapkan indikator kinerja, juga disesuaikan dengan kebutuhan dan saran masyarakat. Berikut merupakan proses dari penyusunan indikator kinerja daerah:

1. Mengkaji dokumen-dokumen
  - a. RPJP, RPJMN, RPJMD, Renstra, RKPD, Kebijakan umum dan lainnya
  - b. SPM dari SKPD yang berwenang, tugas pokok, dan fungsinya
  - c. Informasi kinerja
  - d. Data series pemerintah
2. Dari hasil kajian tersebut kemudian disusun indikator kinerja sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan dan sesuai dengan target serta prioritas daerah dan nasional.



Indikator kinerja tidak hanya terdapat pada sasaran saja, akan tetapi setiap kegiatan yang dirancang juga memiliki indikator kinerja untuk mengukur keberhasilan dari pelaksanaan kegiatan tersebut. Perlu diketahui bahwa dalam menetapkan indikator kinerja kegiatan tidak sekedar ditetapkan, tetapi perlu ada penelaahan mendalam agar indikator kinerja tersebut tepat dan tidak melenceng jauh dari hasil yang diharapkan. Indikator kinerja kegiatan ditetapkan berdasarkan pada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang mana RKPD ini mengacu pada Rencana Strategi (Renstra). Sehingga dengan adanya kesinambungan ini indikator kinerja yang ada di setiap kegiatan dapat mengukur keberhasilan masukan, hasil dan keluaran yang diharapkan atas terlaksananya kegiatan tersebut.

### **Analisis Pelaksanaan Penetapan Indikator Kinerja, Kesesuaian dengan Permendagri No. 54 Tahun 2010**

Proses penetapan indikator kinerja di Pemerintah Daerah Kota Malang telah disesuaikan dengan Permendagri Nomor 54 Tahun 2010. Bappeda dan Bagian Organisasi selaku kepala tim dalam penyusunan indikator kinerja merasa pedoman yang diberikan sudah cukup jelas untuk memandu proses penetapannya. Seluruh proses dilakukan sesuai dengan tata cara yang tercantum dalam peraturan. Mulai dari perumusan penjelasan visi, misi, tujuan, sasaran dan rancangan strategi hingga dapat ditetapkan indikator kinerja yang selaras dengan perumusan tersebut.

Dalam menentukan indikator kinerja terdapat kriteria-kriteria yang harus terpenuhi agar dapat mengukur keberhasilan pencapaian target. Walaupun kriteria tersebut telah ditetapkan, belum semua kriteria dapat terpenuhi. Selain itu kriteria-kriteria tersebut bukanlah menjadi dasar utama dalam merumuskan indikator kinerja. Tim Penyusun lebih menggunakan data-data tahun sebelumnya dan data yang dibutuhkan lainnya dibandingkan menganalisis melalui kriteria-kriteria tersebut. Akan tetapi, Pemerintah Daerah tetap berusaha untuk memenuhi kriteria tersebut meskipun belum sempurna. Seperti misalnya *relevant* dan *reliable*, selama ini dirasa dalam menentukan indikator kinerja terkadang tidak dapat dicapai atau dapat dikatakan tidak akurat karena penetapannya yang terlalu tinggi dan sudah tidak relevan. Di samping itu, terdapat beberapa faktor yang tidak dapat dihindari. Terkadang indikator kinerja terlihat tidak dapat dicapai karena adanya faktor eksternal.

Selain faktor eksternal, faktor internal sendiri juga turut andil memiliki pengaruh, seperti misalnya banyak SKPD yang menganggap bahwa target yang harus dicapai masih memiliki waktu yang panjang, yaitu lima tahun. Sehingga ketika diadakan evaluasi tahunan banyak indikator yang tidak tercapai. Hal yang sangat ditekankan dalam menentukan indikator kinerja pada Pemerintah Daerah Kota Malang ini adalah *reliable*. Pemerintah merasa kesulitan untuk mendefinisikan dan mengimplementasikan maksud dari *reliable* itu sendiri. Karena pada kenyataannya ketika menetapkan beberapa indikator kinerja banyak sekali capaian yang dianggap terlalu tinggi. Misalnya saja untuk

mengimplementasikan misi 1 : Menciptakan masyarakat yang makmur, berbudaya dan terdidik berdasarkan nilai-nilai spiritual yang agamis, toleran dan setara. Salah satu indikator kinerja yang ditetapkan adalah persentase penanganan kasus tindakan KDRT, pada RPJMD ditetapkan capaian 100%, akan tetapi pada realisasi 2014 dapat tercapai sebesar 79,31%.

#### **Contoh Indikator Kinerja Utama yang Tidak Tercapai**

| <b>Sasaran</b>  | <b>Indikator Kinerja Utama</b>            | <b>Realisasi Tahun 2013</b> | <b>Kondisi akhir RPJMD Tahun 2018</b> | <b>Capaian Tahun 2014 dengan target 5 tahunan</b> |
|---|---|-----------------------------|---------------------------------------|---|
| Meningkatnya Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan dan Anak | Persentase penanganan kasus tindakan KDRT | 79,31%                      | 100%                                  | 79,31%  |

*Sumber : LAKIP Pemerintah Kota Malang 2014 (data diolah)*

Menurut Kepala Bidang Kinerja Bagian Organisasi, indikator kinerja bukanlah hal mutlak yang tidak dapat disesuaikan dengan keadaan. Oleh karena itu Pemerintah Daerah Kota Malang selalu mengadakan evaluasi setiap tahun. Hal ini dimaksudkan untuk selalu memantau pencapaian target dan perkembangan kinerja. Selama periode RPJMD 2013 - 2018 ini sudah terdapat beberapa revisi indikator kinerja yang diterbitkan melalui peraturan walikota. Untuk indikator kinerja utama terdapat dua kali revisi. Pertama kali terbit Peraturan Walikota No. 51 Tahun 2014 tentang Penetapan Indikator kinerja utama, pada tahun 2015 dicabut dengan terbitnya Peraturan Walikota No. 15 Tahun 2015 tentang Penetapan Indikator Kinerja Utama dan yang terakhir Peraturan Walikota No. 37 tentang Penetapan Indikator Kinerja Utama, peraturan ini mencabut Peraturan Walikota No. 15 Tahun 2015.

Sedangkan untuk indikator kinerja daerah disempurnakan melalui Peraturan Walikota No. 30 Tahun 2015 tentang Penyempurnaan Indikator Kinerja Daerah Kota Malang Tahun 2013 – 2018. Penyempurnaan ini dilaksanakan untuk memenuhi permintaan MenPAN agar mencantumkan capaian indikator secara lebih mendetail. Meskipun sebenarnya pihak Bappeda merasa bahwa indikator yang sudah ditetapkan sudah cukup detail. Dari penyempurnaan indikator kinerja ini terdapat beberapa indikator yang diubah ataupun dihilangkan karena dirasa sudah tidak relevan dan *reliable*.

#### **Penetapan Indikator Kinerja di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang**

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) merupakan organisasi perangkat daerah yang salah satu fungsinya adalah sebagai tim penyusun RPJMD. Di samping itu Bappeda juga harus melaksanakan kewajibannya sebagai SKPD untuk menyusun rencana strategi (Renstra) yang berisi visi, misi, tujuan, sasaran, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan serta penetapan indikator kinerja.

Secara umum indikator kinerja yang ditetapkan oleh Bappeda mengacu pada tujuan dan sasaran RPJMD Kota Malang Tahun 2013 – 2018 yang juga menjadi misi ke – 2 Kota Malang, yaitu “Meningkatnya Kualitas Layanan Publik yang Adil, Terukur dan Akuntabel”. Selain itu juga mengacu pada tujuan RPJMD ke – 3 yaitu “Meningkatnya Kualitas Perencanaan Daerah”. Jika diamati dari sisi tugas pokok dan fungsi Bappeda, memang Bappeda lah salah satu pihak yang bertanggung jawab atas ketercapaian misi dan tujuan tersebut.

Proses penetapan indikator kinerja Bappeda dimulai dari perumusan visi yang diselaraskan dengan visi Kota Malang, selanjutnya disusunlah misi, yang akan dijabarkan tujuan dan sasaran dari masing-masing misi dengan memperhatikan isu-isu strategis dan analisis lingkungan serta tujuan dan sasaran RPJMD Kota Malang tahun 2013 – 2018. Setelah mengetahui tujuan dan sasarannya maka disusunlah strategi, arah kebijakan dan program untuk mendukung tercapainya target yang telah ditetapkan. Dari program-program tersebut ditetapkanlah indikator kerjanya yang tepat dan dapat mengukur keberhasilan pelaksanaan program tersebut.

. Secara umum, jika dilihat dari laporan capaian target dan realisasi Bappeda telah menerapkan salah satu konsep *value for money* dengan adanya efisiensi dana di setiap kegiatan. Namun sangat disayangkan bahwa pencapaian indikator *outcome* hanya disebutkan telah tercapai 100% dan seluruh indikator *outcome* telah tercapai 100% tanpa ada penjelasan cara pengukurannya.

Disamping itu, penetapan indikator *input*, *output* dan *outcome* pun belum tepat. Seperti misalnya pada sasaran 1, terdapat beberapa kegiatan yang menjadi temuan peneliti:

1. Kegiatan penyediaan jasa komunikasi, sumber daya air dan listrik. Pada tabel tersebut dicantumkan bahwa indikator *output* berupa pembayaran jasa telepon selama 12 bulan dengan *outcome* tercapainya administrasi komunikasi. Jika dilihat dari nama kegiatan dengan *output* yang ingin dicapai tidak ada kesesuaian karena kegiatan tersebut tidak hanya komunikasi saja, tetapi juga sumber daya air dan listrik. Nama kegiatan seharusnya hanya penyediaan jasa komunikasi dengan indikator *output* frekuensi penggunaan jasa telepon. Indikator *outcome* berupa komunikasi berjalan optimal.
2. Kegiatan penyediaan jasa kebersihan kantor, dengan indikator *output* dan *outcome* yang sama yakni kantor menjadi bersih dan nyaman. Sebaiknya indikator *output* yang ditetapkan adalah tersedianya alat-alat kebersihan, dan barulah indikator *outcome* berupa kebersihan dan kenyamanan kantor.

3. Kegiatan penyediaan makanan dan minuman. Indikator *output* yang seharusnya ditetapkan adalah frekuensi rapat, karena hasil yang diharapkan adalah terselenggaranya kegiatan rapat, akan tetapi indikator *output* yang tercantum adalah tersedianya makan dan minum rapat.

Selain beberapa kegiatan tersebut masih banyak ditemukan ketidakcocokan antara nama kegiatan dengan indikator *output* ataupun indikator *outcome*. Menentukan indikator kinerja yang tepat dan sesuai dengan kegiatan yang telah ditentukan memanglah hal yang mudah, akan tetapi dari indikator inilah dapat terukur ketercapaian dan keberhasilan target yang diharapkan.

Pengukuran kinerja dengan indikator kinerja tidak hanya dengan menetapkan indikator *input*, *output* dan *outcome* saja. Tetapi juga harus ada indikator *benefit* dan *impact* karena pencapaian dari kegiatan tidak hanya berjangka pendek saja tetapi dapat memberikan dampak jangka panjang dan bersifat luas. Disinilah kelemahan dari penetapan indikator kinerja yang ada di Bappeda. Bappeda hanya mengukur kinerja dari sisi *input* dan *output* saja, *outcome* yang dimaksud pun tidak menggambarkan bagaimana cara mengukur capaiannya.

### **Realitas Penetapan Indikator Kinerja di Pemerintah Daerah maupun di SKPD (Bappeda)**

Dalam penetapan indikator kinerja pasti terdapat kendala dan kesulitan yang dihadapi oleh Bappeda dan Bagian Organisasi, tentunya dengan tingkat dan jenis yang berbeda. Dari Bappeda sendiri menuturkan bahwa kesulitan yang dialami dalam mendapatkan data series. Data series yang dibutuhkan terkadang tidak tersedia atau tidak langsung terintegrasi dengan kondisi nyata. Hal ini akan menyulitkan Bappeda untuk menargetkan capaian kinerja setiap tahunnya, mengingat bahwa indikator kinerja harus *relevant* dengan sasaran dan kegiatan.

Sedangkan bagi Bagian Organisasi, kesulitan yang dihadapi adalah pemahaman kepada SKPD agar bisa mencapai target dari indikator yang telah ditetapkan. SKPD merasa bahwa sumber daya yang dimiliki belum mampu untuk mencapai target tersebut dan masih merasa kesulitan dengan pencapaian dalam indikator yang telah ditetapkan terlebih dengan indikator *outcome*. Sehingga dari pihak organisasi harus mampu meyakinkan atau akhirnya harus menurunkan target. Kapabilitas dan pemahaman kepada sumber daya manusia yang dimiliki juga merupakan faktor penting untuk mencapai target dan meningkatkan kinerja pemerintah.

Disamping itu, meskipun selama periode 2013 – 2018 telah dilakukan beberapa kali perubahan dan penyempurnaan indikator kinerja, sangat disayangkan bahwa perubahan yang dilakukan hanya sekedar pemenuhan permintaan dari Kementerian PAN. Sehingga dapat disimpulkan bahwa selain belum adanya pemahaman mengenai indikator kinerja dan capaiannya di seluruh pihak dalam Pemerintahan, juga kinerja bukanlah suatu hal yang utama untuk dicapai. Fokus Pemerintah Daerah lebih kepada pencapaian hasil audit laporan keuangan oleh BPK agar mendapat opini Wajar Tanpa Pengecualian.

## **KESIMPULAN DAN SARAN**

Penyusunan APBD dengan metode anggaran berbasis kinerja harus terdapat indikator kinerja, agar dapat mengukur keberhasilan capaian yang telah ditetapkan. Indikator kinerja ini tidak hanya dalam rencana strategi saja tetapi juga harus dapat diintegrasikan hingga tiap kegiatan. Faktanya memang masih terdapat beberapa kendala dalam menetapkan indikator kinerja, baik dari faktor internal seperti kapabilitas SKPD dalam memahami dan meyakini pencapaian target, maupun faktor eksternal. Hal ini menyebabkan beberapa indikator kinerja menjadi tidak relevan bahkan tidak dapat dicapai, sehingga Pemerintah Daerah melakukan beberapa kali revisi terkait penyempurnaan indikator kinerja utama maupun indikator kinerja daerah. Namun sayangnya, revisi yang dilakukan untuk memperbaiki indikator tersebut hanyalah sebatas revisi dokumen saja tanpa ada tindak lanjut perbaikan kinerja dari Pemerintah Daerah.

belum sempurnanya pengimplementasian anggaran berbasis kinerja, karena pemahaman kinerja hanya berupa program atau kegiatan yang dapat dilaksanakan. Indikator kinerja pun belum menggambarkan kinerja secara menyeluruh dan dampak dari pelaksanaan kegiatan, sehingga kegiatan yang dilakukan hanya dapat terukur *output*nya saja, tanpa ada pengukuran dampak jangka panjang dari pelaksanaan kegiatan-kegiatan. Selain itu, indikator kinerja yang ditetapkan tidak sedikit yang tidak sesuai antara kegiatan yang dirancang dengan *output* dan *outcome* yang ingin dicapai. Sehingga terlihat bahwa pengukuran dan peningkatan kinerja belum menjadi fokus utama pada Pemerintah Daerah Kota Malang, pemerintah daerah lebih fokus untuk mendapatkan opini wajar tanpa pengecualian.

### **Keterbatasan Penelitian**

Keterbatasan peneliti dalam melakukan penelitian ini diantaranya sebagai berikut:

1. Peneliti kesulitan menentukan jadwal yang tepat sehingga wawancara yang dilakukan tidak terlalu lama karena Kepala Bidang selalu memiliki jadwal lain sehingga informasi yang didapatkan kurang maksimal.
2. Peneliti tidak menganalisis indikator kinerja setiap kegiatan padahal masih banyak ditemukan ketidakseuaian antara kegiatan yang dirancang dengan indikator kinerja yang ditetapkan.

### **Saran**

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, maka peneliti dapat memberikan saran – saran sebagai berikut:

1. Mengatur jadwal terlebih dahulu dengan narasumber dan mempersiapkan kebutuhan informasi yang ingin didapatkan sehingga meskipun terkendala keterbatasan waktu dalam wawancara telah mendapatkan informasi yang dibutuhkan secara maksimal.

2. Bagi peneliti selanjutnya yang ingin meneliti dengan permasalahan yang sama dianjurkan dapat lebih memperdalam lagi dalam menganalisis dan mengkritisi penetapan indikator kinerja setiap kegiatan.

### **DAFTAR PUSTAKA**

- \_\_\_\_\_.Laporan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah (LAKIP) Kota Malang Tahun Anggaran 2014
- \_\_\_\_\_.Laporan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah (LAKIP) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang Tahun Anggaran 2014
- \_\_\_\_\_.Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 7 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Malang Tahun 2013 - 2018.
- \_\_\_\_\_.Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (PERMENPAN) Nomor : PER/09/M/PAN/5/2007 tentang Pedoman Umum Penetapan Indikator Kinerja Utama di Lingkungan Instansi Pemerintah.
- \_\_\_\_\_.Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 tahun 2010 Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.
- \_\_\_\_\_.Peraturan Pemerintah nomor 58 tahun 2005 pasal 1 ayat 6 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
- \_\_\_\_\_.Rencana Strategis (RENSTRA) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang Periode 2014 - 2018
- \_\_\_\_\_.Undang-Undang Republik Indonesia No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- \_\_\_\_\_.Undang-Undang Republik Indonesia No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
- \_\_\_\_\_.Undang-Undang Republik Indonesia No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Pemerintah Daerah.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Manajemen Pemerintahan ala Pakde Karwo*  
*Peroleh Peringkat Utama.(online),*  
(<http://kabargress.com/2014/09/24/manajemen-pemerintahan-ala->

pakde-karwo-peroleh-peringkat-utama/),diakses pada 23 November 2015

Arif, Bachtiar ,Muchlis dan Iskandar. (2002). *Akuntansi Pemerintahan*. Jakarta:Salemba Empat.

Anggarani, Yunita dan Puranto, B. Hendra. (2010). *Anggaran Berbasis Kinerja, Penyusunan APBD Secara Komprehensif*. Yogyakarta:Unit Penerbit dan Percetakan Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen.

BPKP. (2000). *Pengukuran Kinerja Suatu Tinjauan pada Instansi Pemerintah*. Jakarta. BPKP.

Daymond, Christine dan Immy Holloway. (2008). *Riset Kualitatif dalam Public Relations dan Marketing Communications*. Yogyakarta: Bentang.

Departemen Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia. (Tanpa tahun) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Domai, Tjahjanulin. (2002). *Reinventing Keuangan Daerah Studi tentang Pengelolaan Keuangan Daerah*. Jurnal Administrasi Negara.Vol.II Nomor 02 Maret 2002.

Kurrohman, Taufik. (2013). *Evaluasi Penganggaran Berbasis Kinerja Melalui Kinerja Keuangan Yang Berbasis Value For Money di Kabupaten/Kota di Jawa Timur*. Jurnal Dinamika Akuntansi Vol. 5, No. 1, Maret 2013, pp. 1-11.

Kementerian Keuangan. (2014). *Sempurnakan Anggaran Berbasis Kinerja DJA Gelar Workshop Informasi Kinerja*. (Online), (<http://www.kemenkeu.go.id/Berita/semprnakan-anggaran-berbasis-kinerja-dja-gelar-workshop-informasi-kinerja>), diakses pada 20 November 2015.

Kementerian Keuangan. (2015). *Dirjen Anggaran Berhara Anggaran Berbasis Kinerja dapat Segera Diimplementasikan*. (Online), (<http://www.kemenkeu.go.id/Berita/dirjen-anggaran-berharap-anggaran-berbasis-kinerja-dapat-segera-diimplementasikan>), diakses tanggal 20 November 2015.

Lanawaty, Rahmawati Ardiyan Armila. (2009). *Analisis Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja pada UPTD Pengembangan Kegiatan Belajar (PKB) Propinsi Kalimantan Timur*. Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya.

- Lawalu, Emiliana Martuti. (2013). *Analisis Implementasi Kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja (ABK) pada Pemerintah Kota Kupang*, Thesis Tidak Diterbitkan. Universitas Brawijaya.
- Lincon, Yvona S. & Guba, Egon G. (1985). *Naturalistic Inquiry*. Beverly Hills. Sage Publications.
- Mahmudi. (2007). *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta:UPP STIM YKPN.
- Mahsun, Mohamad. (2006). *Pengukuran Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta: BPFE.
- Mardiasmo. (2002). *Otonomi Daerah sebagai Upaya Memperkokoh Basis Perekonomian Daerah*. Artikel-Th.I-No. 4- Juni 202.
- Mardiasmo. (2002). *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta:ANDI.
- Moleong, Lexy J. (2014). *Metode Penelitian Kualitatif Edisi Revisi*. Bandung:PT Remaja Rosdakarya.
- Rahmiyati, Nekky. (2009). *Pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja di Provinsi Jawa Timur Tantangan dan Hambatan*. Jurnal Dinamika Akuntansi Vol 6, No 2, Desember 2009.
- Rozai, Muhrom Ali dan Subagiyo, Lilik (2015). *Optimalisasi Penyerapan Anggaran dalam Rangka Pencapaian Kinerja Organisasi (Studi Kasus pada Inspektorat Kabupaten Boyolali)*. Jurnal Manajemen Sumberdaya Manusia Vol.9, No.1 Juni 2015.
- Sadjiarto, Arja. (2000). *Akuntabilitas dan Pengukuran Kinerja*. Jurnal Akuntansi & Keuangan Vol. 2, No. 2, Nopember 2000, pp 138-150.
- Schiavo-Campo, S., and Tomasi, D., (1999), *Managing Government Expenditure*, Asia Development Bank:Manila.
- Sekaran, Uma. (2009). *Metode Penelitian Bisnis*. Jakarta:Salemba Empat.
- Sugiyono. (2008). *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Sugiyono. (2009). *Metode Penelitian Bisnis (Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D)*. Bandung:Alfabeta.
- Sugiyono. (2012). *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung:Alfabeta