Sosiohumaniora, Volume 19 No. 2 Juli 2017 : 86 - 94

KUALITAS PENGUKURAN KINERJA ORGANISASI PUBLIK

Ella Wargadinata
Fakultas Manajemen Pemerintahan Institut Pemerintahan Dalam Negeri
E-mail: ella@upm.ipdn.ac.id

ABSTRAK. Pelaksanaan pengukuran kinerja organisasi publik telah dilakukan oleh Pemerintah Indonesia sejak tahun 1999 sebagai bentuk mekanisme akuntabilitas dari organisasi pemerintah. Kebijakan ini diterapkan untuk seluruh organisasi tingkat nasional maupun organisasi pemerintah daerah. Hasil capaian kinerja kemudian dinilai secara terbuka oleh Kementerian Penertiban Aparatur dan Reformasi Birokrasi, berdasarkan penilaian tersebut, Pemerintah Kota Bandung selalu mendapat nilai C. Latar belakang empiris itu yang mendorong penelitian ini dilakukan, mengapa dan bagaimana proses pengukuran kinerja yang dilakukan oleh SKPD Pemerintah Kota Bandung sehingga memberi kontribusi atas rendahnya nilai laporan AKIP yang diperoleh. Penelitian ini dilakukan di 21 SKPD Kota Bandung menggunakan metode deskriptif kuantitatif, dengan jumlah responden sebanyak 192 orang. Penelitian ini menggunakan konsep kualitas pengukuran kinerja dari Van Dooren et al (2010). Hasil penelitian menunjukan bahwa indikator kualitas pengukuran kinerja yang terdiri dari validitas adalah 0,613, nilai legitimasi 0,601 dan fungsionalitas sebesar 0,618, nilai tersebut jauh dari titik optimum yang bernilai 1,00. Penelitian menunjukan bahwa alat ukur belum mampu mengukur secara tepat kinerja masing-masing organisasi, pengukuran belum sepenuhnya diakui sebagai bagian penting dalam manajemen organisasi dan hasil pengukuran belum difungsikan secara optimal sebagai alat untuk meningkatkan kinerja organisasi secara berkesinambungan.

Kata kunci: Akuntabilitas, Validitas, Legitimasi, Fungsionalitas, Pemerintahan Daerah, Peningkatan berkelanjutan

THE QUALITY OF PUBLIC ORGANIZATION PERFORMANCE MEASUREMENT

ABSTRACT. *Performance measurement for public organization/government organization in Indonesia implementing since 1999 which is used for all government organization at national and local level. The performance measurement result will be evaluated and published annually by Ministry Administrative and Bureaucratic Reform. Based on ministry evaluation, Bandung city got -C- which is interpreted as poor quality. The paper examines the quality of performance measurement among government organizations in Bandung city. Research conducted based on Bouckaert (2010) work, conducted in 21 organization and involved 192 respondents, data collected through questionnaire. The study reveals that the indicators of performance measurement quality which are consist of validity is 0,613 legitimacy is 0,618 and functionality is 0,61 far from 1,00 as a optimum mark. The result shows that the instrument cannot fully measure the organization performance, it's not put as an integral part on organization management and it's result not fully function to enhance performance organization continuously.*

Key words: Accountability, Validity, Legitimacy, Functionality, Local government, continuous Improvement

PENDAHULUAN

Pengukuran kinerja organisasi yang dilakukan untuk sektor privat telah terbukti mampu meningkatkan kinerja organisasi melalui perbaikan manajemen dan peningkatan efisiensi yang membawa organisasi untuk tetap eksis (Behn, 2003:586). Pengukuran kinerja dikatakan mengandung nilai-nilai kebaikan karena pengukuran kinerja mampu memberi informasi apakah organisasi telah berhasil mencapai tujuan yang diinginkan atau tidak. Pengukuran kinerja organisasi dikatakan seperti kompas yang mampu mendeteksi dimana posisi organisasi berada serta menunjukan arah tujuan organisasi. Organisasi yang melakukan pengukuran kinerja disebutkan akan mampu mengelola organisasi dengan baik (Kaplan dan Norton, 1996:21, Sudaryo, 2015). Sebaliknya, organisasi yang tidak melakukan pengukuran kinerja dikatakan ibarat terbang dengan mata tertutup tanpa tahu kemana organisasi akan menuju (Poister, 2003:xvi).

Keberhasilan penerapan pengukuran kinerja untuk organisasi privat inilah yang dijadikan sebagai alasan bahwa praktik ini juga akan membawa kebaikan ketika diterapkan untuk organisasi publik (Behn, 2003:586). Pengukuran kinerja merupakan bagian penting dan mendasar untuk setiap organisasi apakah organisasi privat, organisasi publik termasuk instansi pemerintah (Hoque, 2008).

Pengukuran kinerja diterapkan sebagai upaya untuk menjawab tuntutan publik atas kinerja organisasi publik yang meliputi produktivitas, keterbukaan dan akuntabilitas. Permintaan ini seiring dengan kecen-derungan yang berkembang di Negara maju yang menyatakan bahwa pengukuran kinerja adalah mekanisme untuk mewujudkan akuntabilitas (Pollitt, 2011:81-87, Epstein, 1988:129, Ghobadian & Asworth,

1994:35-51, Kaplan dan Norton, 1996:21, de Lancer Julnes, 2008:65-78, Halachmi, 2002:370-374, Poister, 2003:325-355, Van Dooren *et al*, 2010: 116-128). Kinerja organisasi publik yang dianggap tertinggal dari organisasi privat dijadikan sebagai alasan oleh pemerintah untuk menerapkan kebijakan pengukuran kinerja bagi organisasi publik. Pemerintah di banyak negara berharap bahwa pengukuran kinerja menjadikan organisasi publik lebih efisien, efektif dan akuntabel (Hood, 1991:42). Pengukuran kinerja organisasi dijadikan sebagai instrumen yang mampu mengubah organisasi publik se-efisien dan se-efektif organisasi privat (Arnaboldi dan Azzone, 2010:266).

Memang ada pertanyaan penting ketika pengukuran kinerja organisasi yang umumnya dilakukan oleh organisasi privat akankah mencapai keberhasilan yang sama ketika diterapkan untuk organisasi publik,.....*do performance measures help agencies achieve the goals they have been set by policy makers?* (Proper, 2003:.1). Kemudian, apabila pengukuran kinerja berdampak positif dapat meningkatkan kinerja organisasi swasta menjadi lebih baik (Behn, 2000:586) tapi apakah itu juga akan berlaku untuk organisasi publik?. Pertanyaan penting tersebut muncul mengingat dikotomi sifat yang jelas antara organisasi privat dan publik. Pada akhirnya terjadi modifikasi model pengukuran kinerja yang diterapkan untuk organisasi publik, perlu dilakukan proses 'menterjemahkan' bahasa (proses) yang biasa dilakukan untuk organisasi privat menjadi bahasa publik (ketika kebijakan diterapkan untuk organisasi publik). Banyak model pengukuran kinerja yang diterapkan di organisasi privat, namun hanya sedikit model yang bisa diterapkan di organisasi publik (Behn 2003:587).

Pertanyaan lanjutan untuk model pengukuran kinerja organisasi publik adalah, bagaimana mengetahui kualitas model tersebut? Bouckaert (1993:31) menyatakan bahwa Model pengukuran kinerja organisasi boleh bermacam-macam tetapi ada tiga syarat yang harus dimiliki oleh pengukuran kinerja yang ideal ,*measurement system have to be valid, legitimate and functional.* Validitas didefinisikan sebagai 'berbunyi, meyakinkan, benar dan mampu menyampaikan' *A valid measure is one that is sound, cogent, convincing, and telling*. (Bouckaert 1993:31; Streib dan Poister, 1999:109, Van Dooren *et al*, 2010:71). Validitas merujuk pada ketepatan dan kebenaran pengukuran yang dilakukan. Pengukuran yang valid dapat meningkatkan efektivitas organisasi karena hasil pengukuran dapat menggambarkan masalah yang ada dan nyata dalam organisasi. Dimensi kedua adalah legitimasi, bahwa pengukuran harus diterima oleh internal organisasi dan juga pengguna layanan. Pengukuran kinerja yang baik keluar dari keinginan atau setidaknya diterima oleh individu di organisasi sehingga pengukuran bisa difahami dan sesuai/menggambarkan dengan apa yang menjadi tugas keseharian mereka. Dimensi ketiga adalah fungsional, bahwa pengukuran kinerja yang baik akan menggambarkan posisi organisasi yang akan digunakan sebagai umpan balik untuk perbaikan kinerja organisasi secara berkelanjutan-*continuous improvement*.

Pengukuran kinerja organisasi/instansi pemerintah di Indonesia dilakukan sejak tahun 2000 atas dasar Inpres 7/1999 yang diberlakukan untuk organisasi K/L di tingkat nasional dan organisasi pemerintah daerah. Sejak saat itu AKIP menjadi model tunggal pengukuran kinerja untuk instansi pemerintah. Ber-dasarkan teori institusional, pelaksanaan pengukuran kinerja organisasi publik di tingkat lokal, dikatakan oleh Akbar (2011) dilakukan melalui proses *coercive*, *mimetic* dan *normative.*

Dari uraian di atas, literatur empiris dan teoritis menunjukan bahwa kualitas pengukuran kinerja organisasi sangat dipengaruhi oleh bagaimana proses pengukuran tersebut dilakukan. Apakah pengukuran menggunakan alat ukur yang tepat/akurat? Apakah pengukuran menggunakan alat ukur yang diterima/legitimasi oleh internal organisasi? dan apakah hasil pengukuran memiliki daya guna/ fungsionalitas yang dijadikan sebagai umpan balik bagi peningkatan kinerja organisasi secaca berkesinambungan-*continuous improvement?*

Penelitian ini ditujukan untuk mengetahui bagaimana proses pengukuran kinerja yang dilakukan dengan fokus pada kualitas alat ukur yang digunakan pada saat melakukan proses pengukuran kinerja dengan indikator validitas, legitimasi dan fungsionalitas. Pertanyaan penelitian adalah 'Apakah tiga indikator alat ukur pengukuran kinerja SKPD Pemerintah Kota Bandung yang meliputi validitas, legitimasi dan fungsional memenuhi titik optimal?

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan positivistik (Crowther and Lancaster, 2008), yaitu berusaha mengkonfirmasi teori pengukuran kinerja organisasi yang diterapkan di beberapa organisasi pemerintah Pemerintah Kota Bandung yang. Penggunaan teori-konsep dasar tentang pengukuran kinerja yang dipergunakan dalam penelitian ini digunakan sebagai kerangka teori (Flick, 2009:96).

Pendekatan kuantitatif memungkinkan peneliti untuk melakukan justifikasi dari dasar teori atau konsep pengukuran kinerja yang digunakan terhadap konteks pengukuran kinerja organisasi pemerintah Kota Bandung. Atau oleh Flick (2009:11) dikatakan bahwa penelitian kuantitatif lebih condong pada kasus hubungan-*causalities* dan bertujuan untuk memperoleh hasil yang dapat digeneralisir, seperti dikatakan....*the aim of the study is to achieve generalized result.* Data penelitian diperoleh dari sumber primer yang berasal dari jawaban responden atas angket penelitian.

Kajian yang menggambarkan kualitas alat ukur didasari oleh konsep yang dikembangkan oleh Bouckaert

(1993), diujicobakan oleh Streib dan Poister (1999) dan disempurnakan oleh Van Dooren *et al* (2010). yang menjelaskan bahwa pengukuran kinerja hanya akan bermanfaat apabila menggunakan alat ukur yang baik.

Populasi penelitian adalah PNS Kota Bandung yang bekerja di 21 SKPD di Kota Bandung. Jumlah populasi sebanyak 371 orang. Pengambilan sample dilakukan dengan menggunakan rumus Slovin (Arikunto, 2010,179) pada kepercayaan 5%, diperoleh nilai 192,47 dan dibulatkan menjadi 192 orang. Penelitian dilakukan dengan pendekatan deskriptif kuantitatif. Merujuk pada Ruanne (2005:12), penelitian ditujukan untuk menggambarkan proses pengukuran kinerja dengan fokus pada kualitas alat ukur yang digunakan. di SKPD Kota Bandung melalui data-data numerik yang diperoleh dari responden.

Data sekunder diperoleh dari dokumen yang berkaitan dengan pengukuran kinerja SKPD Kota Bandung. Jawaban responden menggunakan skala Likert pada rentang 1-5, dari sangat setuju (SS)-sangat tidak setuju (STS). Pengolahan data diawali dengan uji validitas dan reliabilitas untuk mengetahui keabsahan dan konsistensi setiap butir pertanyaan sehingga mewakili konsep yang digunakan dalam penelitian. Jawaban kemudian diolah untuk memperoleh skala penilaian pada rentang sangat buruk-sangat baik, dari nilai 0-1.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil analisis terhadap jawaban responden untuk mengetahui ketiga dimensi ini pada pengukuran kinerja SKPD Kota Bandung, diketahui bahwa nilai Validitas= 0,613, nilai Legitimasi=0,601 dan nilai Fungsionalitas= 0,62. Berikut analisis masing-masing unsur:

Nilai validitas.

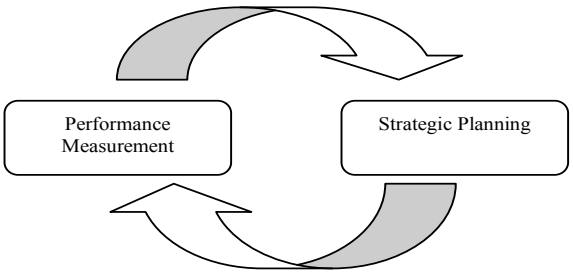
Validitas adalah konsep teoritis yang merujuk pada kemampuan pengukuran untuk menggambarkan gejala atau mennjelaskan konsep yang digunakan dalam proses pengukuran tersebut. *Validity is a theoretical concept that refers to the true ability of a measure to illustrate the phenomenon or concept that it is being used to represent* (Carmines and Woods 2005). Pengukuran yang valid mampu menghasilkan gambaran kinerja yang benar, tepat dan sesuai dengan apa yang akan diukur. Validitas berhubungan dengan masalah-masalah teknis pengukuran yang dilaksanakan di lapangan. Pengukuran yang valid dapat meningkatkan efektivitas pengukuran kinerja dengan memberi informasi yang benar atas capaian organisasi. Van Dooren (2010:71) menjelaskan bahwa konsep tepat dalam pengukuran kinerja adalah kemampuan untuk mengukur apa yang seharusnya diukur. Tingkat akurasi/ketepatan pengukuran kinerja pada dasarnya sangat tergantung pada beberapa faktor, seperti: tujuan pengukuran, organisasi yang akan diukur, ruang lingkup/dimensi kinerja yang akan diukur, jenis pengukuran, dan terakhir adalah siapa yang akan menggunakan hasil pengukuran tersebut. Untuk mengetahui validitas pengukuran kinerja yang dilakukan oleh SKPD di Kota Bandung, penelitian menggunakan 4 (empat) pertanyaan mengenai teknis pengukuran kinerja yang ditujukan untuk mengetahui kebenaran atas pengukuran yang dilakukan. Pertanyaan meliputi akurasi, reliabilitas, logis dan memberi informasi (telling). Akurasi, merujuk pada kesesuaian alat ukur dan objek yang akan diukur terjadi apabila alat ukur mampu menilai dengan tepat kinerja organisasi. Untuk pertanyaan ini, responden menjawab pada 60,00%, pada skala cukup. Jawaban ini menggambarkan bahwa pengukuran kinerja yang selama ini dilakukan belum sepenuhnya menggambarkan kinerja organisasi secara utuh. Padahal, pengukuran yang akurat dapat meningkatkan efektivitas pengukuran kinerja dengan memberi informasi yang benar atas capaian organisasi.

Indikator kedua adalah tingkat reliabilitas, merujuk pada tingkat kepercayaan atas pengukuran yang dilakukan. Pengukuran dikatakan reliabel apabila memberikan hasil yang sama/ajeg ketika pengukuran dilakukan berulang dengan mekanisme yang sama. Reliabilitas pengukuran kinerja menjadi faktor penting yang menjaga kualitas alat ukur yang digunakan. Untuk pertanyaan ini, responden menjawab pada 61,30%, pada skala cukup. Jawaban menunjukan bahwa proses pengukuran kinerja yang selama ini dilakukan belum sepenuhnya dilakukan dalam prosedur yang baku. Jawaban ini menunjukan bahwa responden di SKPD Pemerintah Kota Bandung menyatakan bahwa pelaksanaan pengukuran kinerja organisasi SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Bandung belum sepenuhnya dilaksanakara secara seku-ensial Pengukuran kinerja yang dilakukan oleh SKPD Kota Bandung belum dilakukan secara sistematis dengan menggunakan mekanisme/siklus PDCA (Moran, 2013) dengan tahap perencanaan-pelaksanaan-penilaian dan tindak lanjut. Tahap perencanaan dimulai dengan dengan menyiapkan dokumen renstra sebagai bahan baku pelaksanaan pengukuran kinerja serta melakukan operasionalisasi atas visi-misi-tujuan ke dalam kegiatan yang dilakukan. Tahap pelaksanaan dengan melakukan penetapan indikator dan target untuk setiap kegiatan. Tahap penilaian dengan melakukan review atas capaian target uang dicapai, serta tahap tindak lanjut adalah dengan menggunakan hasil pengukuran kinerja sebagai bahan input untuk pelaksnaan program tahun selanjutnya. Jawaban responden memperlihatkan bahwa pengukuran kinerja belum dilaksanakan dalam sebuah siklus manajemen pengukuran kinerja yang utuh.

Indikator ketiga adalah logis, Inti dari konsep logis adalah kesesuaian alat ukur dengan karakteristik organisasi. Faktor penting yang harus diperhatikan dalam konsep ini adalah fokus hanya memilih pertanyaan yang sesuai dengan organisasi. bahwa pengukuran kinerja dilaksanakan atas alasan dan proses yang benar. Model Logis menggambarkan hubungan

antara sumber daya (input), aktivitas (kegiatan), dan outcome Untuk pertanyaan ini, responden menjawab pada 60,00%, pada skala cukup. Jawaban menunjukan bahwa pengukuran kinerja yang dilakukan selama ini belum cukup *compatible* dengan karakteristik organisasi. Model pengukuran kinerja memang beragam dan setiap pengukuran harus diseuaikan dengan kebutuhan, tidak ada satu model pengukuran yang dapat dipergunakan untuk berbagai jenis kebutuhan (Behn,2003:587), *different purposes need different measures*. Kelemahan penerapan model pengukuran kinerja pada dasarnya terjadi karena alat ukur-measurement tool tidak memperhatikan hal-hal berikut: *Pertama*: desain pengukuran tidak dirancang dengan tepat, tidak ada keseuaian antara alat ukur dan tujuan sehingga alat ukur tidak dapat diterapkan dengan efektif. *Kedua,* Untuk memperoleh hasil yang tepat untuk mengukur kinerja organisasi publik maka diperlukan model pengukuran yang tepat yang dapat mengukur kinerja organisasi secara komprehensif dan tidak salah arah. Kesesuaian model pengukuran kinerja yang digunakan dengan jenis-bentuk dan tujuan organisasi publik. Setiap organisasi memiliki ciri khas sehingga model pengukuran kinerja harus menyesuaikan. Model pengukuran kinerja ideal harus memiliki sifat yang khusus dan khas, beda tujuan-beda alat ukur, beda sifat dan jenis organisasi-beda alat ukur yang digunakan. Model pengukuran kinerja organisasi pemerintah yang memberi pelayanan langsung akan memiliki alat ukur yang berbeda dengan organisasi pendukung. *Ketiga,* secara sederhana pengukuran kinerja yang efisien adalah sesuai dengan misi organisasi. Secara lengkap, disebutkan syarat-syarat pengukuran kinerja organisasi yang efisien: mudah difahami, dilaksanakan secara terbuka, memiliki dampak nyata, diniatkan untuk meningkatkan kinerja organisasi dan syarat yang terakhir dikatakan bahwa pengukuran kinerja harus dapat dilihat oleh semua orang.

Konsep telling memberitahu merupakan indikator ke-empat dari variabel kualitas pengukuran kinerja adalah mampu memberikan informasi yang bermakna. Untuk pertanyaan ini, responden menjawab pada 59, 00%, pada skala cukup. Jawaban ini menunjukan bahwa mayoritas responden di SKPD Pemerintah Kota Bandung menyatakan bahwa pengukuran kinerja yang dilakukan belum memberi informasi yang benar atas capaian kinerja SKPD.Konsep "*telling"* yang disebutkan oleh Bouckaert (1993: Van Dooren, 2010:71) merujuk pada nilai penting yang diberikan oleh alat ukur. Atas nilai yang diperoleh dari empat indikator dari dimensi validitas, diperoleh nilai rata-rata sebesar 0,613. Nilai ini menunjukan bahwa tingkat kebenaran pengukuran kinerja yang dilakukan oleh SKPD baru mencapai 61,3% dari nilai ideal tertinggi. Kelemahan utama dalam tahap perencanaan pengukuran kinerja organisasi (melalui AKIP) adalah persiapan pembuatan dokumen strategis organisasi (Renstra) yang dijadikan sebagai dasar untuk melakukan pengukuran kinerja. Renstra menjadi titik kritis pertama dalam system pengukuran kinerja. Terdapat hubungan siklik antara renstra pengukuran kinerja, pengukuran kinerja yang baik sangat ditentukan oleh rencana strategis yang baik, dan sebaliknya renstra yang baik juga ditentukan oleh pengukuran kinerja yang baik. Berdasarkan konsep hubungan renstra pengukuran kinerja menunjukan bahwa mekanisme pengukuran kinerja berkontribusi rendah terhadap akuntabilitas, maka beberapa asumsi dapat dijelaskan sebagai berikut: Terdapat kesenjangan antara renstra kecamatan Pemerintah Kota Bandung dengan proses penyusunan pengukuran kinerja. Rencana strategis menjadi dasar untuk menentukan kinerja yang diukur, sebaliknya hasil pengukuran kinerja akan menyediakan umpan balik sebagai informasi berharga yang menjaga agar rencana strategis organisasi mencapai sasaran. Hubungan Renstra Pengukuran Kinerja akan saling menguatkan proses yang terjadi diantara keduanya; pengukuran kinerja bergantung pada outcomes yang ingin dicapai oleh organisasi bukan hanya sekedar daftar kegiatan, tetapi apa yang ingin dicapai oleh kumpulan kegiatan yang direncanakan. Pentingnya renstra organisasi dalam sistem pengukuran kinerja digambarkan dalam gambar 1 berikut ini:



Sumber: Dusenbury, 2000: 2

Gambar 1. Hubungan antara Rencana Strategis dan Pengukuran Kinerja

Kelemahan teknis berikutnya terletak pada operasionalisasi renstra menjadi program/kegiatan organisasi. Titik kritis terletak pada keterkaitan antara Visi-Misi-Tujuan-Sasaran-Kebijakan-Program Kegiatan. Secara sederhana visi diartikan sebagai 'kemana organisasi menuju dan bagaimana organisasi dipandang', misi diartikan sebagai 'mengapa organisasi harus ada'. Pernyataan yang terdapat dalam renstra organisasi: Visi Misi Tujuan Sasaran Kebijakan Program kegiatan akan menuntun proses penyusunan indikator kinerja yang tepat. Tujuan (goals) adalah jalur yang harus ditempuh untuk mencapai visi. Strategi kegiatan harus diciptakan untuk mencapai sasaran dengan mengacu pada faktor-faktor sebelumnya, Berdasarkan proses yang dilakukan pada tahap perencanaan, maka diperlukan keterampilan dari organisasi untuk dapat melakukan urutan proses dengan benar agar diperoleh kegiatan/program yang mampu mencapai tujuan organisasi. Pentingnya operasionalisasi renstra kedalam bentuk tindakan yang berupa program-kegiatan. Namun sayangnya, pada tataran implementasi, rencana strategis organisasi publik seringkali hanya berupa dokumen yang

tidak bermakna[1]. Rencana strategis yang hanya digunakan sebagai dokumen yang digunakan oleh eksekutif kepada legislatif namun tidak menggambarkan secara langsung kegiatan/program organisasi secara spesifik. Rencana strategis organisasi merupakan proses berkelanjutan yang membutuhkan masukan secara rutin untuk memantau lingkungan eksternal-internal serta mengetahui seberapa jauh keberhasilan strategi yang dijalankan. Untuk kasus organisasi privat, feedback diperoleh dari pasar, tingkat keuntungan, ROI-return of investment atau dari penjualan yang kesemunya dijadikan sebagai input bagi organisasi untuk melakukan penyesuaian atas strategi yang dijalankan. Pada kasus organisasi publik, informasi-informasi tersebut diperoleh dari pengukuran kinerja.

Nilai legitimasi.

Legitimasi diartikan sebagai penerimaan fihak internal sebagai fihak yang akan melakukan peniliaian. Penerimaan, pemahaman fihak internal atas pengukuran yang akan digunakan dianggap sebagai syarat yang harus dipenuhi oleh sebuah alat ukur karena fihak internal yang memahami sifat, kerakteristik organisasi. Legitimasi secara konseptual diartikan sebagai penerimaan internal organisasi atas pengukuran yang akan dilakukan. Pengukuran kinerja yang baik hendaknya keluar/ dihasilkan dari keinginan atau setidaknya diterima oleh individu di organisasi sehingga pengukuran bisa difahami dan sesuai/menggambarkan dengan apa yang menjadi tugas keseharian mereka… *if not developed by the people who will be subject to them, will at least be approved by those who will be subject to them* (Bouckaert, 1993:34). Asumsi yang dibangun bahwa pegawai internal yang memahami sifat, kerakteristik organisasi secara utuh.

Untuk mengetahui legitimasi atas pengukuran kinerja yang dilakukan oleh SKPD di Kota Bandung, penelitian menggunakan 4 (empat) pertanyaan yang meliputi: penerimaan, pemahaman prosedur, pelibatan internal dan eksternal organisasi dalam proses pengukuran kinerja. Penerimaan, Penerimaan adalah indikator pertama dari legitimasi yang menggambarkan kesadaran personil internal terhadap proses pengukuran kinerja yang dilakukan. Untuk pertanyaan ini, diperoleh jawaban pada pada 62,30%, pada skala sangat cukup. Jawaban ini menunjukan bahwa mayoritas responden di SKPD Pemerintah Kota Bandung menyatakan bahwa sistem pengukuran kinerja organisasi yang *given* dari pemerintah pusat belum sepenuhnya menjadi bagian integral dari manajemen organisasi.

Indikator kedua dari legitimasi adalah pemahaman prosedur. Untuk pertanyaan ini dijawab dengan hasil sebagai berikut: responden menjawab pada 60,27%, pada skala cukup. Jawaban ini menunjukan bahwa responden di SKPD Pemerintah Kota Bandung pada umumnya menyatakan bahwa mereka belum memahami mekanisme pengukuran kinerja secara utuh. Keahlian-pemahaman diperlukan agar hasil pengukuran kinerja organisasi memberi informasi yang benar dan bermanfaat. Kajian mengenai pengukuran kinerja menunjukan bahwa keberhasilan pelaksanaan pengukuran kinerja organisasi publik dipengaruhi oleh kapasitas/pemahaman pegawai (Arnaboldi&Azzone, 2010:267).

Indikator ketiga dari legitimasi adalah Keterlibatan fihak internal. Untuk pertayaan ini, diperoleh jawaban 62,52%, pada skala cukup. Jawaban ini menunjukan bahwa mayoritas responden di SKPD Pemerintah Kota Bandung menyatakan bahwa pengukuran kinerja yang dilakukan di SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Bandung dikerjakan mandiri dengan melibatkan seluruh personil. Semakin banyak melibatkan individu di dalam organisasi akan semakin baik karena semakin meningkatkan komitmen. Jadi, pengukuran kinerja yang baik adalah perpaduan antara pendekatan top-down dan bottom-up. Pelibatan dan penerimaan di internal organisasi harus dimulai dari tingkat pelaksana tugas dan level supervisor-middle manager karena penerimaan personil di tingkat ini akan meningkatkan motivasi. *The more the bottom line and middle management is involved in the creation of the measures and the measurement system, the more they will be committed to it* (Bouckaert, 1993:38).

Indikator ke-empat dari legitimasi adalah Pelibatan fihak eksternal. Untuk jawaban ini responden menjawab pada 55,50%, pada skala cukup. Jawaban ini merupakan jawaban terendah dari indikator legitimasi, jawaban ini memperlihatkan bahwa mayoritas responden di SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Bandung belum sepenuhnya melibatkan fihak eksternal ketika melakukan pengukuran kinerja. Pelibatan masyarakat dalam pengukuran kinerja merupakan nilai dasar dari kepemerintahan partisipatif, tanpa melihat apakah masyarakat berpendidikan, kaya maupun miskin (Piotrowsky 2008:175). Pengukuran kinerja organisasi publik adalah ciri pemerintahan demokratik, oleh karena itu pelibatan masyarakat menunjukan pemberdayaan masyarakat untuk melakukan kontrol atas penyelenggaraan pemerintahan. Keterlibatan masyarakat memungkinkan intervensi, partisipasi masyarakat untuk menilai organisasi publik semakin dalam. Peran pelibatan masyarakat dalam pengukuran kinerja adalah memberikan pandangan yang berbeda kepada instansi pemerintah untuk berempati dengan menempatkan diri pada posisi penerima layanan (publik), memberikan alternatif pilihan atas kebijakan yang diambil, maupun mendorong inovasi. Suara masyarakat yang dilibatkan dalam pengukuran kinerja akan memberikan suara yang objektif terhadap kinerja organisasi publik. Legitimasi ini pula yang dikeluhkan sebagai diskrepansi pengukuran kinerja organisasi publik yang 'terisolir' dan lebih fokus ke manajemen internal dengan mengabaikan partisipasi masyarakat sebagai penerima layanan. Pengukuran kinerja dikatakan baik

[1]. *... too often, however, public-sector strategic planning is an event—or worse, just a document* (Dusenbury,2000:1)

apabila melibatkan fihak eksternal. Prinsip keterbukaan dikatakan sebagai hak untuk mengetahui apa yang terjadi di dalam penyelenggaraan pemerintahan (Piotrowski, 2007:306). Publik memiliki hak untuk mengetahui laporan hasil pengukuran kinerja dan mengetahui capai kinerja organisasi/instansi pemerintah. Keterbukaan pengukuran kinerja kepada publik memiliki beberapa tujuan: pendidikan masyarakat, melibatkan stakeholders secara dini, mengembangkan kerjasama dengan media, kolaborasi untuk memaksimalkan keterlibatan publik, menyediakan alternatif atas komunikasi publik di luar ruang pertemuan konvensional. Atas nilai yang diperoleh dari empat dimensi legitimasi, diperoleh nilai rata-rata sebesar 0,601. Nilai ini menunjukan bahwa tingkat kebenaran pengukuran kinerja yang dilakukan oleh SKPD baru mencapai 60,1% dari nilai ideal tertinggi. Dengan nilai Legitimasi sebesar 0,601 menunjukan bahwa sistem pengukuran kinerja organisasi yang diterapkan belum sepenuhnya diterima-difahami-dimengerti dan dilaksanakan oleh internal SKPD maupun diterima secara utuh oleh fihak eksternal organisasi.

Nilai Fungsionalitas

Konsep fungsionalitas diartikan bahwa pengukuran kinerja dikatakan baik/berkualitas apabila dapat berfungsi sesuai yang diharapkan. Pengukuran kinerja dikatakan membawa manfaat apabila dapat meningkatkan efektivitas organisasi. Untuk dimensi fungsionalitas, diajukan lima pertanyaan yang meliputi: peningkatan efisiensi, peningkatan efektivitas, pengambilan keputusan, peningkatan komunikasi dengan masyarakat dan peningkatan kualitas pelayanan.

Indikator pertama adalah peningkatan efisiensi, untuk pertanyaan ini, diperoleh jawaban sebagai berikut: responden menjawab pada 63,23%, pada skala sangat baik. Jawaban ini menunjukan bahwa mayoritas responden di SKPD Pemerintah Kota Bandung menyatakan bahwa pengukuran kinerja eksisting/ AKIP belum dapat meningkatkan efisiensi capaian kinerja organisasi. Pengukuran kinerja merupakan salah satu bentuk pertanggungjawaban atas anggaran yang digunakan oleh SKPD. Hasil penelitian menunjukan bahwa pengukuran dapat menjadi alat bagi SKPD sebagai bukti pertanggungjawaban keuangan. Jawaban tersebut dapat difahami karena pengukuran kinerja di SKPD dilakukan untuk menilai capaian target atas kegiatan/program yang dikerjakan, dan setiap program memiliki anggaran.

Dalam skala luas, efisiensi diartikan sebagai pengeloaan sumberdaya untuk mencapai tujuan negara jangka pendek dan panjang (Mihaiu, 2010:132). Efisiensi meliputi dua hal yang berbeda: efisiensi teknis dan efisiensi alokasi. Efisiensi teknis merujuk pada hubungan antara input dan output. Efisiensi alokasi merujuk pada analisis manfaat dan biaya / cost-benefit analysis. Penganggaran merupakan salah satu faktor penting yang menjadi objek pengawasan baik untuk organisasi publik maupun privat. Secara tradisional, penganggaran dianggap sebagai refleksi dari efisiensi organisasi. Penggunaan anggaran tidak hanya semata dinilai dari efisiensi, namun pola penganggaran dinilai dalam perspektif yang lebih luas. Penilaian anggaran didasarkan atas: bagaimana alokasi anggaran bisa menmbantu pencapaian tujuan organisasi, bagaimana alokasi sumber dana disesuaikan dengan perencanaan strategis? Bagaimana penganggaran dapat diadaptasi dengan proses monitoring dan evaluasi? Apakah sistem penganggaran didasarkan atas pencapaian-pencapaian target terdahulu? (Otley, 1999:371). Eratnya hubungan antara pengukuran kinerja dan penganggaran, juga dikemukakan oleh Epstein (1988:129), Behn (2003: 588), Poister (2003:158) Intinya, selama organisasi publik menjalankan manajemen dengan anggaran publik, maka selama itu pula hasil pengukuran harus dibuka untuk umum.

Indikator kedua untuk fungsionalitas adalah Peningkatan efektivitas. Konsep efektivitas menggambarkan keberhasilan program dan berfokus pada hasil yang dicapai atas dasar pengukuran outcome. Model pengukuran kinerja organisasi/instansi pemerintah di SKPD Pemerintah Kota Bandung menggunakan logic model yang mengukur efisisensi-efektivitas setiap kegiatan atas dasar model perbandingan input-output-*outcome* dan *benefit*. Pengukuran efektivitas dilakukan dengan cara membandingkan capaian dengan tujuan kegiatan. Walaupun dikatakan dalam banyak referensi bahwa mengukur efektivitas bukanlah pekerjaan yang mudah, namun responden SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Bandung menyatakan bahwa pengukuran kinerja yang dibuat digunakan sebagai bahan evaluasi untuk selalu meningkatkan efektvitas kegiatan/program SKPD. Untuk pertanyaan ini diperoleh jawaban sebagai berikut: responden menjawab pada 61,75%, pada skala cukup. Jawaban ini menunjukan bahwa mayoritas responden di SKPD Pemerintah Kota Bandung menyatakan bahwa mereka belum meyakini bahwa pengukuran kinerja (dalam bentuk LAKIP) dapat meningkatkan efektivitas pencapaian tujuan organisasi. Idealnya, pengukuran kinerja organisasi SKPD dapat mengetahui capaian kinerja atas dasar perbandingan input-output, maupun atas dasar pencapaian outcome. Pengukuran kinerja dikatakan berkualitas apabila dapat meningkatkan efektivitas organisasi.

Indikator ketiga adalah Pengambilan keputusan. Pengukuran kinerja dikatakan berkualitas apabila berkontribusi terhadap pengambilan keputusan. Untuk pertanyaan ini diperoleh jawaban sebagai berikut: responden menjawab pada 61,88%, pada skala cukup. Jawaban ini menunjukan bahwa mayoritas responden di SKPD Pemerintah Kota Bandung menyatakan bahwa pengukuran kinerja belum sepenuhnya dijadikan sebagai landasan untuk pengambilan keputusan yang berhubungan dengan peningkatan kinerja organisasi.

Hubungan antara pengukuran kinerja dan pengambilan keputusan telah banyak dikemukakan dalam berbagai referensi (Curristine, 2005:128 ; de Lancer Julnes, 2008: 67). Pengukuran kinerja organisasi publik dimanfaatkan sebagai untuk proses pengambilan kebijakan pemerintah untuk memberikan yang terbaik untuk masyarakat. Poister (2003:xvii) mengemukakan bahwa pengukuran kinerja sebagai salah satu alat manajemen yang digunakan untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas. Hubungan antara pengukuran kinerja dan pengambila keputusan secara teoritis sangat erat karena hasil yang telah dicapai merupakan cermin atas apa yang telah dilakukan oleh organisasi. Oleh karena itu pengukuran kinerja yang benar seharusnya menjadi dasar yang kuat bagi pimpinan organisasi maupun penanggungjawab kegiatan demi untuk perbaikan kinerja organisasi (Phusavat *et al,* 2009;648).

Indikator ke-empat dari fungsionalitas adalah peningkatan kualitas pelayanan. Pengukuran kinerja dapat dikatakan berkualitas apabila mampu meningkatkan kualitas pelayanan organisasi. Untuk pertanyaan ini, responden menjawab pada 60,25%, pada skala cukup. Jawaban ini menunjukan bahwa mayoritas responden di SKPD Pemerintah Kota Bandung menyatakan bahwa pengukuran kinerja yang dilakukan di SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Bandung belum dapat dijadikan sebagai dasar untuk memperbaiki/meningkatkan kualitas pelayanan. Salah satu fungsi dari pengukuran kinerja organisasi publik adalah meningkatkan kualitas layanan dan meningkatkan kepuasan publik sebagai penerima layanan (Poister, 2003:231). Pengukuran kinerja merupakan tuntutan yang dialamatkan kepada organisasi publik-yang dimiliki oleh pemerintah-dibiayai oleh pajak, seperti disitir hasil penelitian yang dilakukan oleh Chakrabarty:... *Governments around the world are under pressure to control their costs and improve their services* (Chakrabarty, 2007:32). Pengukuran kinerja digunakan sebagai upaya untuk meningkatkan efisiensi dan meningkatkan pelayanan terhadap publik. Untuk mengetahui hal tersebut maka diperlukan umpan balik dari publik dengan melibatkan publik dengan berbagai mekanisme. Pengukuran kinerja yang baik akan menggambarkan tingkat responsivitas organisasi publik atas kebutuhan publik (Epstein, 1988:32). Salah satu faktor kelemahan dari organisasi publik sampai saat ini, adalah kegegalan untuk menciptakan program/layanan sesuai dengan permintaan publik (Epstein, 1988:183). Pengukuran kinerja dikatakan sebagai pemilihan dan penggunaan pengukuran secara kuantitatif terhadap kapasitas, proses dan hasil untuk memperoleh informasi tentang pelaksanaan kegiatan yang dilakukan termasuk pengaruhnya terhadap masyarakat sebagai penerima layanan (Lichiello,1997:9). Tugas berat yang masih dihadapi oleh organisasi pemerintah di era demokrasi ini adalah memberikan pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan publik. Penyesuaian perencanaan program yang dilakukan oleh organisasi publik pada dasarnya harus didasari oleh kebutuhan publik dan tidak menciptakan kegiatan/pendekatan yang bersifat *a one size fits all* – satu untuk semua. Pengukuran kinerja organisasi publik yang mencakup penilaian keberhasilan program atas target yang telah ditentukan, merupakan salah satu proses yang harus melibatkan publik sebagai pengguna layanan.

Nilai fungsionalitas untk pengukuran kinerja SKPD Kota Bandung adalah sebesar 0,618 menunjukan bahwa sistem pengukuran kinerja yang dilakukan oleh SKPD belum memberikan nilai manfaat secara penuh kepada SKPD. Idealnya, pengukuran kinerja menghasilkan laporan yang mengandung informasi yang penting yang digunakan sebagai alat Perbaikan dalam perencanaan, khususnya perencanaan jangka menengah dan jangka pendek. Hasil pengukuran kinerja sebagai alat pengendalian sekaligus alat perencanaan " *Performance review is not only a control tool but also a planning tool"* (Ghobadian dan Asworth, 1994:42). Pengukuran kinerja dijadikan sebagai umpan balik untuk peningkatan organisasi;. Mengetahui dan menilai keberhasilan dan kegagalan dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi organisasi; meningkatkan efisien, efektif, penyelenggaran kegiatan pemerintah. Merujuk pada penelitian yang dilakukan oleh Akbar (2011) menunjukan kesimpulan bahwa implementasi kebijakan pengukuran kinerja untuk instansi pemerintah daerah hanyalah sekedar mengikuti peraturan dan melaksanakan kewajiban. Pelaksanaan pengukuran kinerja dilihat dari sudut pandang teori institusional, dikatakan sebagai dihasilkan melalui proses *coercive*-pemaksaan, *mimetic*-peniruan dan *normative*-pemenuhan kewajiban.

SIMPULAN

Berdasarkan perhitungan atas interaksi antar dimensi pada pengukuran kinerja, hasil penelitian menunjukan bahwa nilai yang diperoleh berada pada rentang 0,61 dan belum mendekati nilai 1,00 sebagai nilai ideal. Nilai ini menunjukan bahwa pelaksanaan pengukuran kinerja di SKPD Kota Bandung masih banyak memiliki kekurangan. Kualitas alat ukur yang digunakan tidak mencapai titik optimum.

Kegagalan mencapai nilai optimum karena pengukuran kinerja di SKPD Kota Bandung belum akurat/tepat/valid mengukur apa yang seharusnya diukur. Alat ukur tidak legitimate/diterima secara utuh oleh internal organisasi karena sampai saat ini alat ukur yang digunakan adalah alat ukur dropping dari lembaga nasional yang belum sepenuhnya diterima oleh internal organisasi. Kelemahan yang ketiga adalah tingkat daya guna/fungsionalitas yang menunjukan bahwa hasil pengukuran belum sepenuhnya digunakan sebagai instrumen/alat yang memberikan umpan balik untuk perbaikan kinerja organisasi secara berkelanjutan.

Untuk itu, perlu dilakukan penyempurnaan pelaksanaan pengukuran kinerja organisasi publik agar yang memenuhi syarat valid, dengan cara memperbaiki masalah teknis yang meliputi: perbaikan penentuan indikator dan peningkatan keahlian personil SKPD dalam pelaksanaan AKIP. Perlu peningkatan dimensi legitimasi dengan melibatkan unsur eksternal organisasi/masyarakat sebagai penerima layanan SKPD. Perlu peningkatan dimensi fungsionalitas dengan menjadikan laporan hasil pengukuran kinerja sebagai umpan balik dalam manajemen organisasi SKPD.

DAFTAR PUSTAKA

Akbar Rusdi, 2012, *Performance Measurement in Indonesia: The Case of Local Government*, Pacific Accounting Review, Vol. 24 Issue: 3, pp.262 – 291

Arikunto Suharsimi, 2010, Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktis, edisi revisi 2010, RinekaCipta, Jakarta

Arnaboldi Michaela Azzone Giovani, 2010, *Constructing performance measurement in the public sector*, Critical Perspectives on Accounting 21: 266–282

Behn D Robert, 2003, Harvard University *Why Measure performance?Different Purposes Require Different Measures*, Public Administration Review, September/October 2003, Vol. 63, No. 5,pp 586-606

Bouckaert G,1993, *Measurement and Meaningful Management*, Public Productivity & Management Review, Vol 17 No. 1: 31-43.

Bouckaert Greet, Halligan John, *A Framework for Comparative Analysis of Performance Management*, Paper for presentation to Study Group on Productivity and Quality in the Public Sector, Conference of European Group of Public Administration, Università Bocconi, Milan, 6-9 September 2006, p 1-31.

Carmines, E. G. and Woods, J.A. (2005). Validity Assessment. Encyclopedia of Social Measurement. K. Kempf-Leonard, Elsevier, Vol. 3, pp. 933-937

Chakrabarty Biswanath,2007, *Is it meaningful to measure performance in government sector? Vidyasagar University Journal of Commerce Vol. 12, March, pp32-42*

Crowther D and Lancaster G, 2008, Research Methods, A concise Introduction to reseach in Management and Business Consultanscy, Butterworth Heineman, New York

Curristine Teresa,2005, *Government Performance: Lessons and Challenges*, Journal On Budgeting Volume 5 – No. 1

De Lancer Julnes et al, 2008, *International Handbook of Practice-Based Performance Management*,Sage Publication

Dusenbury Pat, 2000, *Governing for Result and Accountability*, The Urban Institute

Epstein Paul. D, 1988, *Using Performance Measurement in Local Government,* National Civic League Press

Flick 2009, An Introduction to Qualitative Approach, Sage Publications Ltd

Ghobadian Abby and Asworth John, 1994, *Performance measurement in local government - Concept and practice*, International Journal of Operations & Production Management 14. 5 (1994): 35-

Halachmi A, 2002, *Performance measurement accountability and improved performance,* Public Performance & Management Review Vol. 25, No. 4 (Jun., 2002), pp. 370-374

Hatry, Harry P. 1999. *Performance Measurement. Getting Results*. Washington, DC: Urban Institute.

Hood C, 1991, *A Public Management for All seasons,* Public Administration Vol. 69, pp:3-19

Hoque Zahirul and Adams Carol, 2008,*Measuring Public sector Performance,A Study of Government Departments in Australia*,

Kaplan, Robert S and Norton, David P (1996), *Balanced Scorecard*, The President and Fellows of Harvard College, USA

Lichiello,1997, *Guide book for performance measurement,* University of Washington Health Policy Analysis

Mihaiu Diana Marieta, Opreana Alin, Cristecu Marian,2010, *Efficiency Efectiveness And Performance of The Public Sector*, Romanian Journal of Economic forecasting 4/2010.

Moran JW, Epstein PD, Beitsch LM, 2013, *Designing, Deploying and Using an Organizational Performance Management System in Public Health:* Cultural Transformation Using the PDCA Approach

Otley David,1999,*Performance management: a framework for management control systems research*, Management Accounting Research,10,363-382

Piotrowski Suzanne, *Citizen Attitudes Toward Transparency in Local Government, The*

American Review of Public Administration Volume 37 Number 3 September 2007 306-323

Poister Theodore,2003*, Measuring Performance in Public and Non Profit Organizations*, John Wiley&Sons,

Pollit Christopher, 2011, *Performance Blight and the Tyranny of the light? Accountability in advanced Performance Measurement Regimes in Accountable Government: Problems and Promises*, Dubnick Melvin (eds), Routledge.

Proper C & Wilson D, 2003, *The Use and Usefulness of Performance Measures in the Public Sector*, CMPO Working Paper Series No. 03/073, pp 1-25

Phusavat et al, 2009, *Performance measurement, roles and challenges*, Industrial Management & Data

Ruane Janet.M, 2005, *Essentials of Research Methods A Guide to Social Science Research,* Blacwell Publishing

Streib Gregory and Poister Theodore, 1999, *Assessing The Validity, Legitimacy, and Functionality of Performance Measurement System in Municipal Governments*, American Review Public Administrations, Vol 29 No 7, June 1999

Sudaryo Yoyo, Kinerja Perguruan Tinggi dengan pendekatan Balanced Scorecard (studi pada 6 sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi di Kota Bandung), Sosiohumaniora Vol 12, No 1, Maret 2015

Van Dooren, W. (2005), *What makes organizations measure? Hypotheses on the causes and conditions for performance measurement*. *Financial Accountability and Management, 21*(3), 363-383.

Van Dooren W, Bouckaert G, Halligan J, 2010, *Performance Management in the Public Sector*, Routledge

Van Thiel Sandra, 2002, *The Performance Paradox in Public Sector*, *Public Performance & Management Review*, Vol. 25 No. 3, March 2002 267-281

Yang Kaifeng, 2008, Making Peformance measurement relevant: Informing and involving stakeholders in performance measurement in *International Handbook of Practice-Based Performance Management*,Sage Publication. de Lancer Julnes (eds), Sage publications