

## **BAB IV**

### **PEMBAHASAN**

#### **4.1. Deskripsi Subyek dan Obyek Penelitian**

##### **4.1.1. Subyek Penelitian**

Subyek dalam penelitian ini adalah Pemerintah Daerah Kota Pasuruan, khususnya instansi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Pasuruan (BAPPEDA). BAPPEDA merupakan instansi pemerintah yang menangani perencanaan pembangunan Kota Pasuruan, termasuk penetapan pengukuran kinerja dan evaluasi kinerja di lingkungan pemerintah daerah Kota Pasuruan.

##### **4.1.2. Obyek Penelitian**

Obyek dalam penelitian ini adalah kinerja Pemerintah Daerah Kota Pasuruan selama tahun 2013. Hasil kinerja Pemerintah Daerah Kota Pasuruan dianalisa dengan pendekatan Scorecard yang menggunakan perspektif lingkungan, sosial, ekonomi, dan governance. Tujuan penelitian ini yaitu untuk menganalisis kinerja Pemerintah Daerah dengan menggunakan Scorecard sehingga terjadi kesesuaian obyek dengan tujuan penelitian.

##### **4.1.2.1. Gambaran Umum Kota Pasuruan**

Ditinjau dari segi astronomis, Kota Pasuruan terletak pada koordinat  $112^{\circ}45'$ - $112^{\circ}55'$  BT dan  $7^{\circ}35'$ - $7^{\circ}45'$  LS, dengan ketinggian rata-rata 4 meter di atas permukaan laut serta dilintasi oleh jalur utama Anyer-Panarukan yang menghubungkan tiga titik penting, Surabaya, Bali, dan Malang. Topografi wilayah Kota Pasuruan yang relatif datar dengan kemiringan antara 0-1% menyebabkan rawan terkena banjir ketika musim penghujan. Dalam konsep

penggunaan lahan, 32,27% merupakan tanah sawah, 3,49% tanah kering, 50,93% bangunan, dan sisanya 13,31%. Sebagian besar wilayah Kota Pasuruan merupakan wilayah dataran rendah dengan kondisi permukaan tanah agak miring ke Timur dan Utara antara 0-3% di sebelah utara dimana terdapat bagian yang agak cekung.

Berdasarkan kondisi hidrologi, sebelah Utara kota Pasuruan terdapat pantai selat Madura sebagai muara bagi aliran beberapa sungai dan sekaligus berfungsi sebagai drainase alam, dimana di batas barat terdapat Sungai Welang, di tengah kota mengalir Sungai Gembong, dan di timur mengalir Sungai Petung. Khusus untuk muara Sungai Gembong sekaligus berfungsi sebagai pelabuhan yang hanya bisa dilayari ketika air laut pasang. Ketiga sungai tersebut memiliki daerah aliran sungai (DAS) yang sempit, dengan tingkat sedimentasi yang relatif cepat sehingga rawan terjadi pendangkalan sungai dan rawan banjir ketika sungai sudah tidak mampu menampung curah hujan. Kualitas air tanah di Kota Pasuruan cukup baik, karena airnya berasal dari daerah vulkanis yang kaya akan mineral dan unsur hara sehingga kondisi tanahnya relatif subur. Kondisi lahan yang demikian sangat cocok dengan pengelolaan lahan pengairan teknis yang dapat diolah setiap waktu.

Iklm Kota Pasuruan termasuk tipe D2, dengan karakteristik curah hujan rata-rata per tahun 1.024 mm. Musim kemarau berlangsung selama empat bulan, yaitu bulan Juli-Oktober dan musim penghujan tertinggi selama tiga bulan yaitu pada bulan Januari, Februari, dan Maret. Curah hujan tertinggi terjadi pada bulan Januari yaitu sebesar 273 mm/bulan. Musim kemarau ( $\leq 100$ mm/bulan) selama 7

bulan, musim penghujan ( $\geq 200$ mm/bulan) selama 5 bulan. Ketika musim penghujan, terjadi proses sedimentasi dan pendangkalan sungai. Wilayah Kota Pasuruan yang seringkali mengalami sedimentasi adalah daerah yang berbatasan dengan pantai dan lahan yang berada di sekitar muara sungai.

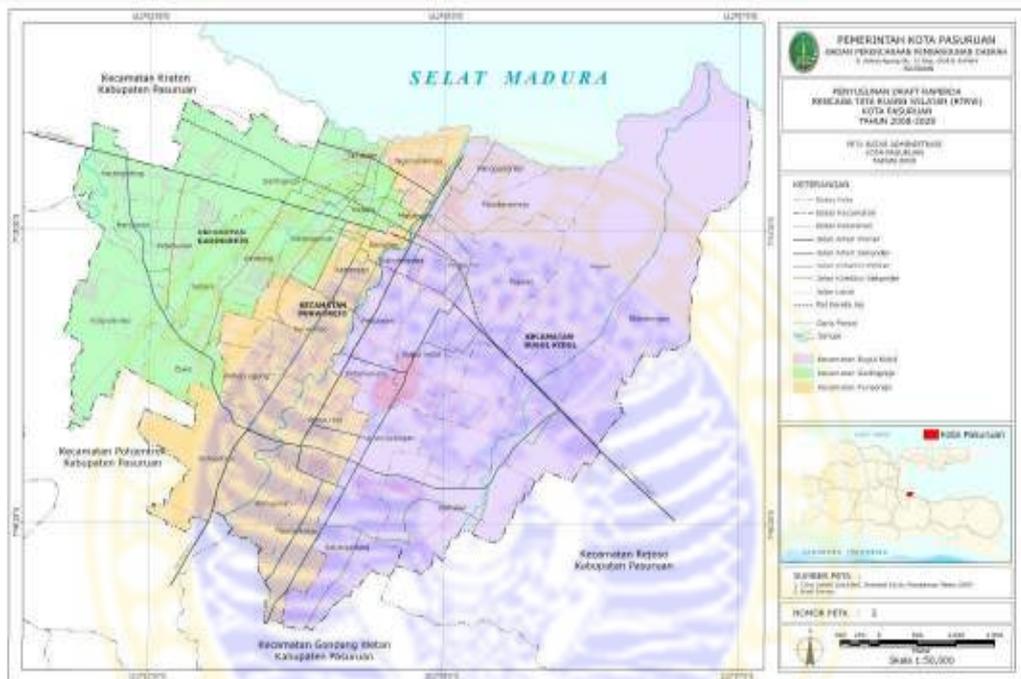
Luas wilayah darat Kota Pasuruan adalah sekitar  $36,58 \text{ km}^2$ , yang terdiri dari 4 kecamatan dan 34 kelurahan yang didasarkan Kajian Penataan Wilayah Kota Pasuruan tahun 2012, antara lain :

1. Wilayah Kecamatan Purworejo, dengan luas wilayah  $8,08 \text{ km}^2$  yang meliputi 7 Kelurahan, yaitu Sekargadung, Tembokrejo, Wirogunan, Purutrejo, Pohjentrek, Kebonagung, Purworejo.
2. Wilayah Kecamatan Bugul Kidul, dengan luas wilayah  $11,11 \text{ km}^2$  yang meliputi 6 Kelurahan, yaitu Bakalan, Krampyangan, Blandongan, Kepel, Tapa'an, Bugul Kidul.
3. Wilayah Kecamatan Gadingrejo, dengan luas wilayah  $8,27 \text{ km}^2$  yang meliputi 8 Kelurahan yaitu Karangketug, Gadingrejo, Randusari, Krapyakrejo, Petahunan, Gentong, Sebani, Bukir.
4. Wilayah Kecamatan Panggungrejo, dengan luas wilayah  $7,83 \text{ km}^2$  yang meliputi 13 Kelurahan, yaitu Karanganyar, Tamba'an, Trajeng, Bangilan, Kebonsari, Mayangan, Ngemplakrejo, Petamanan, Pekuncen, Bugul Lor, Kandangsapi, Panggungrejo, Mandaranrejo.

Wilayah administrasi daerah Kota Pasuruan berbatasan langsung dengan Kabupaten Pasuruan dan Selat Madura, berikut ini lokasi secara administratif :

- Sebelah Utara berbatasan dengan Selat Madura.

- Sebelah Barat berbatasan dengan Kecamatan Kraton Kabupaten Pasuruan.
- Sebelah Timur berbatasan dengan Rejoso Kabupaten Pasuruan.
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Kecamatan Gondang Wetan dan Kecamatan Pohjentrek Kabupaten Pasuruan.



**Gambar 4.1**

### **Peta Lokasi Wilayah Kota Pasuruan**

#### **4.1.2.2. Struktur Organisasi Pemerintah Daerah Kota Pasuruan**

Organisasi perangkat daerah merupakan wadah penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pembinaan kemasyarakatan haruslah kokoh. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintah Kota Pasuruan, berikut ini adalah susunan organisasi pemerintah Kota Pasuruan :

- 1) Walikota dan Wakil Walikota Pasuruan

- 2) Sekretaris Daerah
- 3) Tiga Asisten Daerah, terdiri dari asisten-asisten pemerintahan dan kesejahteraan rakyat, asisten perekonomian dan pembangunan, dan asisten asisten administrasi umum.
- 4) Lima staf Ahli, terdiri dari staf ahli bidang ekonomi dan keuangan, staf ahli bidang hukum dan politik, staf ahli bidang pemerintahan, staf ahli bidang SDM dan kemasyarakatan, dan staf ahli bidang pembangunan.
- 5) Sepuluh bagian di Lingkup Sekretariat Daerah, terdiri dari bagian administrasi pemerintahan umum, bagian administrasi kesejahteraan rakyat, bagian kerjasama, bagian administrasi pembangunan, bagian pengelola data elektronik, bagian administrasi perekonomian & sumber daya alam, bagian organisasi, bagian hukum, bagian umum, bagian hubungan masyarakat.
- 6) Tiga belas Lembaga Teknis terdiri dari Inspektorat, Badan Perencanaan Pembanguann Daerah, Badan Kepegawaian Daerah, Badan Pemberdayaan Masyarakat; Badan Kesatuan Bangsa dan Politik; Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana; Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perijinan Terpadu; Badan Lingkungan Hidup; Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset, Kantor Perpustakaan, Arsip dan Dokumentasi; Kantor Ketahanan Pangan; RSUD Dr. R. Soedarsono Pasuruan; Badan Penanggulangan Bencana, Daerah.
- 7) Sepuluh dinas, terdiri dari Dinas Pemuda, Olahraga dan Kebudayaan; Dinas Pendapatan Daerah; Dinas Pendidikan; Dinas Kesehatan; Dinas

Sosial, Tenaga kerja dan Transmigrasi; Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika; Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil; Dinas Pekerjaan Umum; Dinas Koperasi, Perindustrian dan Perdagangan; Dinas Pertanian, Kehutanan, Kelautan dan Perikanan.

- 8) Sekretariat DPRD
- 9) Satuan Polisi Pamong Praja
- 10) Empat Kecamatan terdiri dari Kecamatan Purworejo, Kecamatan Gadingrejo, Kecamatan Bugul Kidul, Kecamatan Panggunrejo yang terbagi atas 34 Kelurahan.

## **4.2. Deskripsi Hasil Penelitian**

### **4.2.1. Visi dan Misi Kota Pasuruan**

Berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah ( RPJMD) Kota Pasuruan 2010-2015, Kota Pasuruan memiliki visi Kota Pasuruan Tahun 2013 : ***“Kota Pasuruan sebagai Kota Industri, Perdagangan dan Jasa yang dilandasi Iman dan Taqwa menuju Masyarakat Sejahtera”***.

Visi merupakan deskripsi tentang apa yang ingin dicapai oleh organisasi. Demi terwujudnya suatu visi, maka harus dirumuskan suatu misi. Misi merupakan cara yang dilakukan suatu organisasi untuk dapat mewujudkan visi.

Misi Pemerintah Daerah Kota Pasuruan Tahun 2013 untuk mencapai visi yaitu :

1. Meningkatkan partisipasi dan kualitas pendidikan.
2. Meningkatkan cakupan layanan dan kualitas kesehatan masyarakat.
3. Menciptakan kesempatan kerja dan iklim usaha yang kondusif.

4. Meningkatkan pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat secara layak.
5. Menyediakan infrastruktur kota, sarana dan prasarana dasar, serta tata/ruang lingkungan yang nyaman.
6. Mewujudkan pelayanan publik dan tata pemerintahan yang baik.
7. Meningkatkan kualitas iman dan taqwa.

#### **4.2.2. Tujuan dan Sasaran Pembangunan Kota Pasuruan**

##### **4.2.2.1. Tujuan Pembangunan Kota Pasuruan**

Tujuan pembangunan Kota Pasuruan Tahun 2013 sebagai berikut :

1. Meningkatkan taraf pendidikan masyarakat, melalui peningkatan aksesibilitas dan kualitas layanan pendidikan, terutama pendidikan dasar dan menengah.
2. Meningkatkan derajat kesehatan masyarakat, melalui peningkatan aksesibilitas dan kualitas layanan kesehatan, terutama ibu dan anak.
3. Meningkatkan kesempatan kerja, melalui penguatan peran tradeable sectors yang bertumpu pada industri kecil menengah (IKM) dan pedagang pasar tradisional.
4. Meningkatkan kualitas hidup masyarakat yang ditandai dengan menurunnya jumlah masyarakat miskin dan indeks pembangunan manusia di Kota Pasuruan.
5. Meningkatkan ketersediaan infrastruktur perkotaan yang layak untuk mendukung pembangunan.
6. Meningkatkan ketaatan penataan ruang yang mendukung terwujudnya kelestarian fungsi lingkungan hidup, bagi pengembangan berkelanjutan.

7. Meningkatkan kapasitas Pemerintah Kota dalam menyelenggarakan pemerintah dan pelayanan publik, dengan mendorong peran serta masyarakat dan swasta dalam pembangunan.
8. Menciptakan keamanan dan ketertiban masyarakat dalam suasana kehidupan yang demokratis.
9. Meningkatkan aktualisasi nilai-nilai religius dalam kehidupan bermasyarakat.

#### **4.2.2.2.1. Sasaran Pembangunan Kota Pasuruan**

Sasaran merupakan uraian terukur dari tujuan, baik dari sisi kinerja maupun waktu pencapaiannya, Sasaran diperlukan agar upaya pencapaian tujuan dapat dievaluasi. Sasaran atas pencapaian tujuan pembangunan Kota Pasuruan Tahun 2013 adalah sebagai berikut :

1. Meningkatkan derajat kesehatan masyarakat melalui aksesibilitas dan pelayanan kesehatan yang berkualitas.
2. Meningkatkan aksesibilitas dan kualitas pendidikan sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.
3. Semakin luasnya lapangan kerja, meningkatnya efektivitas penanggulangan kemiskinan, pemberdayaan sosial ekonomi masyarakat lokal.
4. Meningkatnya percepatan dan pemerataan pertumbuhan ekonomi yang berkualitas dan berkelanjutan, terutama melalui penguatan ekonomi rakyat dan investasi.

5. Meningkatnya ketersediaan dan optimalisasi fungsi infrastruktur, serta ditunjang dengan pengelolaan lingkungan hidup.
6. Terwujudnya percepatan birokrasi dan meningkatkan pelayanan publik
7. Meningkatnya kualitas pembangunan di bidang keagamaan
8. Meningkatnya kualitas harmonisasi sosial dan penanggulangan kemiskinan.

#### **4.2.3. Prioritas Pembangunan Kota Pasuruan Tahun 2013**

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan sasaran pembangunan Kota Pasuruan Tahun 2013, menetapkan prioritas pembangunan tahun 2013. Prioritas pembangunan ini dibuat karena terbatasnya sumber daya yang dimiliki dan agar sasaran pembangunan pemerintah dapat tercapai. Berikut ini adalah prioritas pembangunan Kota Pasuruan Tahun 2013 :

1. Peningkatan aksesibilitas dan kuantitas pelayanan pendidikan.  
Pendidikan merupakan pondasi terpenting dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia. Oleh karena itu pembangunan pendidikan harus mampu menjamin pemerataan kesempatan pendidikan, peningkatan mutu, serta relevansi dan efisiensi manajemen pendidikan untuk menghadapi tantangan sesuai tuntutan perubahan kehidupan di tingkat lokal, nasional dan global.
2. Peningkatan aksesibilitas dan kualitas pelayanan kesehatan.  
Peningkatan akses masyarakat terhadap pelayanan kesehatan yang berkualitas adalah sangat penting untuk peningkatan produktivitas sumber daya manusia. Jika sumber daya manusia itu sehat, maka sumber daya

manusia tersebut akan dapat beraktivitas dan mengembangkan diri. Pembangunan kesehatan diyakini sebagai investasi dalam mendukung peningkatan kualitas sumber daya manusia dan pembangunan ekonomi, serta memiliki peran penting dalam upaya penanggulangan kemiskinan.

3. Perluasan lapangan kerja dan penanggulangan kemiskinan.

Perluasan lapangan kerja dilakukan dengan cara menciptakan lapangan kerja dengan jumlah yang lebih besar dan mutu yang semakin meningkat dengan harapan mampu menyerap angkatan kerja yang semakin bertambah setiap tahunnya. Perluasan lapangan kerja dilakukan di berbagai sektor, utamanya sektor pertanian, industri dan jasa, serta perlindungan tenaga kerja. Perluasan lapangan kerja ini diharapkan mampu mengurangi jumlah pengangguran dan kesenjangan produktivitas antar sektor.

4. Peningkatan kesejahteraan sosial masyarakat.

Meningkatnya jumlah penduduk Kota Pasuruan setiap tahunnya, mengakibatkan kompleksitas dan kuantitas. Penyanggah Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) semakin meningkat seiring perkembangan dan perubahan kondisi sosial masyarakat. Penanganan PMKS khususnya fakir miskin, jika tidak dilakukan secara tepat akan berakibat pada kesenjangan sosial yang semakin luas dan berdampak pada melemahnya ketahanan sosial masyarakat, serta dapat mendorong terjadinya konflik sosial.

5. P

eningkatan peran perempuan dan perlindungan anak.

Penyetaraan gender dalam pembangunan Kota Pasuruan adalah sangat penting untuk diimplementasikan ke seluruh sendi kehidupan masyarakat Kota Pasuruan, tidak terbatas dalam proses perencanaan, pelaksanaan, monitoring, dan evaluasi kebijakan, program, proyek pembangunan.

6. Peningkatan pemuda dan keolahragaan.

Salah satu aset pembangunan bangsa adalah pemuda. Pembangunan kepemudaan dan keolahragaan merupakan mata rantai yang tidak terpisahkan dari sasaran pembangunan manusia seutuhnya. Perkembangan organisasi kepemudaan di Kota Pasuruan dapat dikatakan mengalami peningkatan. Namun demikian, pembinaan olahraga belum tertata secara sistematis dan ketersediaan ruang publik dan failitas olahraga tidak bertambah, bahkan cenderung menurun.

7. Pemberdayaan usaha mikro, kecil dan menengah serta peningkatan iklim investasi usaha Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) dan koperasi.

Pemberdayaan UMKM dan peningkatan iklim investasi usaha UMKM serta koperasi memiliki peran besar dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi Kota Pasuruan. Pertumbuhan ekonomi ini juga membutuhkan investasi untuk meningkatkan pendanaan perekonomian. Akan tetapi kendalanya, pelayanan perijinan investasi belum efisien dan biaya perijinan investasai masih tinggi dan terbatasnya infrastruktur pendukung.

8. Pembangunan, pemeliharaan, dan perbaikan infrastruktur.

Pembangunan infrastruktur adalah bagian integral dari pembangunan regional maupun nasional. Infrastruktur merupakan roda penggerak pertumbuhan ekonomi. Kegiatan transportasi merupakan tulang punggung pola distribusi, baik barang maupun penumpang. Ketersediaan infrastruktur yang memadai dan berkesinambungan merupakan kebutuhan mendesak untuk mendukung pelaksanaan pembangunan daerah dalam rangka meningkatkan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat, serta untuk meningkatkan daya saing global.

9. Pengelolaan lingkungan hidup dan penataan ruang.

Kerusakan lingkungan hidup membawa kerugian sosial ekonomi yang sangat besar bagi masyarakat. Pembangunan dengan orientasi ramah lingkungan diharapkan mampu mendendalikan pencemaran dan penurunan kualitas lingkungan.

10. Reformasi birokrasi dan peningkatan pelayanan publik.

Reformasi birokrasi merupakan salah satu agenda pokok yang tak terpisahkan dari otonomi daerah. Reformasi birokrasi sebagai sarana membuat sistem sekretariat menjadi lebih efektif bagi perubahan sosial serta instrument yang lebih baik. Sedangkan pelayanan publik saat ini menjadi isu strategis karena kualitas kinerja birokrasi pelayanan publik yang memiliki implikasi dalam pembangunan.

11. Peningkatan ketentraman dan ketertiban, serta harmonisasi sosial.

Perubahan orientasi dan gaya hidup mengakibatkan terjadinya ketimpangan perilaku yang memicu munculnya kriminalitas sehingga keamanan dan ketertiban masyarakat menjadi terganggu. Adanya gangguan keamanan dan ketertiban ini menyebabkan pemerintah dituntut lebih sigap dalam menangani segala gangguan, agar kenyamanan dan ketertiban masyarakat dapat terjaga.

12. Peningkatan kearifan lokal dan kesalehan sosial.

Tingginya arus globalisasi, memudahkan nilai-nilai kearifan lokal yang dimiliki masyarakat Kota Pasuruan. Pembangunan di bidang kebudayaan diarahkan untuk mempertahankan eksistensi nilai-nilai kearifan lokal yang semakin terpinggirkan. Kota Pasuruan dikenal dengan sebutan “Kota Santri”, sehingga menimbulkan komitmen untuk senantiasa mengajarkan nilai-nilai religi kedalam kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, melalui nilai-nilai keagamaan dalam kehidupan bermasyarakat, masyarakat Kota Pasuruan dibingkai dalam kesalehan sosial.

Berdasarkan penjelasan diatas, susunan isi dari Laporan Akuntabilitas Instansi Pemerintah Kota Pasuruan Tahun 2013 tidak menunjukkan sinergi antara visi, misi, tujuan, sasaran dan prioritas pembangunan Kota Pasuruan, karena tidak adanya keterkaitan hubungan secara langsung antara satu dengan lainnya. Hal ini menyebabkan pengukuran kinerja yang dilakukan selama ini, tidak terfokus pada tujuan kinerja yang seharusnya saling terkait antara visi, misi, tujuan, sasaran, dan prioritas pembangunan. Oleh karena itu, seharusnya antara visi, misi, tujuan, sasaran, dan prioritas dibuat berdasarkan keterkaitan satu sama lain, yang

kemudian saling dihubungkan dalam sebuah tabel tujuan kinerja. Visi merupakan apa yang ingin dicapai oleh pemerintah, dan misi adalah cara yang dilakukan untuk mencapai visi. Seharusnya tujuan pembangunan dibuat berdasarkan misi yang ingin diwujudkan. Dari tujuan pembangunan kemudian ditentukan sasaran pembangunan yang ingin dicapai setiap tahunnya untuk mewujudkan misi. Berdasarkan sasaran pembangunan yang telah dibuat, harus ditentukan sasaran yang menjadi prioritas pembangunan untuk diwujudkan terlebih dahulu pencapaiannya. Dengan demikian, seharusnya visi, misi, tujuan, sasaran, dan prioritas pembangunan Pemerintah Daerah Kota Pasuruan dapat saling bersinergi.

#### **4.2.4. Pengukuran Kinerja Pemerintah Daerah Kota Pasuruan Yang Digunakan Saat Ini**

Pengukuran kinerja yang diterapkan oleh Pemerintah Daerah Kota Pasuruan pada tahun 2013 adalah menggunakan metode yang diatur dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 29 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Penetapan Kinerja dan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Pengukuran kinerja dilakukan dengan cara membandingkan target setiap indikator kinerja dengan realisasinya. Setelah dilakukan penghitungan, akan didapatkan hasil selisih atau celah kinerja (performance gap) yang kemudian akan dikategorikan ke dalam kinerja.

Menurut informasi yang diperoleh dari wawancara dengan Bapak X, pengukuran kinerja terbagi menjadi dua tingkat, yaitu :

1. Pengukuran kinerja kegiatan.

Pengukuran kinerja kegiatan meliputi pengukuran kinerja input dan output serta pengukuran kinerja outcome untuk pelaksanaan program.

2. Pengukuran kinerja utama.

Pengukuran kinerja utama adalah membandingkan realisasi dan target indikator kinerja kunci yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Pasuruan 2010-2015.

Pengukuran kinerja pada Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kota Pasuruan Tahun 2013, menekankan pengukuran kinerja untuk indikator kinerja utama (IKA), dimana target kinerjanya telah ditetapkan dalam Penetapan Kinerja Kota Pasuruan Tahun 2013. Penggunaan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah sebagai alat pelaporan hasil pengukuran kinerja telah diberlakukan sejak zaman otonomi daerah berlangsung. Pengukuran kinerja diarahkan dengan pendekatan anggaran berbasis kinerja (money follow function). Pemerintah Daerah Kota Pasuruan mulai menerapkan pengukuran kinerja dengan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah sejak tahun 2004. Hasil pengukuran kinerja yang digunakan Pemerintah Daerah Kota Pasuruan selama tahun 2013 disajikan dalam lampiran 1.

Berdasarkan wawancara yang dilakukan terhadap narasumber Bapak X diketahui bahwa Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Pasuruan mengacu kepada perencanaan yang tertuang pada anggaran yang berbasis kinerja, artinya setiap pembelanjaan yang dikeluarkan harus diimbangi dengan kinerja yang pasti. Pendekatan anggaran berbasis kinerja yang diterapkan dalam pengukuran kinerja Pemerintah Daerah

Kota Pasuruan ini menghasilkan pengukuran kinerja yang menggunakan tolak ukur berdasarkan jumlah rupiah yang telah dikeluarkan dan kinerja yang dihasilkan.

Menurut Kepmendagri No. 29 Tahun 2002, pengertian anggaran berbasis kinerja adalah 1) sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan, 2) didasarkan pada tujuan dan sasaran kinerja karena anggaran dipandang sebagai alat untuk mencapai tujuan, 3) penilaian kinerja didasarkan pada pelaksanaan value for money dan efektivitas anggaran, 4) anggaran kinerja merupakan sistem yang mencakup kegiatan penyusunan program dan indikator kinerja sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan sasaran program.

Bastian (2006:202) mengatakan bahwa anggaran yang berbasis pada kinerja adalah sistem penganggaran yang berorientasi pada output organisasi dan berkaitan erat dengan visi, misi, dan rencana strategi organisasi. Anggaran berbasis kinerja mengalokasikan sumber daya pada program, bukan pada unit organisasi dan menggunakan output sebagai indikator kinerja organisasi. Artinya, komponen visi, misi dan rencana strategi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari anggaran berbasis kinerja, sehingga penyusunan anggaran berbasis kinerja membutuhkan sistem administrasi publik yang telah ditata dengan baik, konsisten dan terstruktur agar dapat tercapai ukuran-ukuran yang telah ditetapkan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak X dan hasil analisis Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kota Pasuruan Tahun 2013, pencapaian

kinerja menjadi prioritas utama dalam pelaksanaan suatu program daripada alokasi biaya yang direncanakan sebelumnya. Oleh karena itu, setiap rupiah yang dikeluarkan dalam pelaksanaan kinerja baik melalui program ataupun kegiatan pemerintah, harus diimbangi dengan hasil kinerja, sehingga tidak ada uang yang terbuang sia-sia. Analisis kinerja keuangan yang diterapkan Pemerintah Daerah Kota Pasuruan selama tahun 2013 adalah menggunakan tingkat serapan anggaran per urusan dan Satuan Kerja Perangkat Daerah. Tingkat serapan diperoleh melalui perbandingan antara realisasi dana yang dikeluarkan dengan anggaran dana yang ditetapkan.

Dalam menganalisis kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kota Pasuruan, seharusnya tidak hanya diukur berdasarkan tingkat serapan anggaran, melainkan menggunakan rasio keuangan. Angka-angka yang dihasilkan dalam Laporan Realisasi Anggaran harus dapat mencerminkan informasi yang berguna bagi keberlangsungan sistem pemerintahan, misalnya menggunakan rasio kemampuan daerah menghasilkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Rasio ini berfungsi memberikan hasil terkait kemampuan suatu daerah menghasilkan pembiayaan internal untuk pendanaan pembangunan Kota Pasuruan itu sendiri. Terdapat perhitungan rasio keuangan lainnya yang bisa dihasilkan dari Laporan Realisasi Anggaran, antara lain rasio tingkat efektivitas, efisiensi, dan ekonomi.

Selain itu Bapak X juga menjelaskan bahwa indikator kinerja terdiri dari lima komponen, yaitu input, output, outcome, benefit, dan impact. Dalam pengukuran kinerja yang digunakan, Pemerintah Daerah Kota Pasuruan menggunakan indikator kinerja berupa input, output, dan outcome. Indikator input

merupakan sumber daya yang digunakan untuk melaksanakan kegiatan atau program. Berdasarkan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kota Pasuruan Tahun 2013, indikator input secara keseluruhan yang digunakan adalah berupa dana.

Indikator output merupakan hasil dari kegiatan atau program yang dilaksanakan. Penentuan indikator output didasarkan pada pemicu biaya yang paling dominan. Biaya yang dinilai paling dominan untuk dikeluarkan, akan dipilih untuk menjadi indikator pengukuran output. Indikator output selain dipilih berdasarkan penyerapan biaya yang paling besar dan dominan, juga didasarkan pada biaya yang dapat bergerak mengikuti pertambahan anggaran.

Ditambahkan lebih lanjut oleh Bapak X, contohnya dalam pembelian mobil dinas, dikeluarkan biaya-biaya lain seiring dengan penggunaan dan pemeliharaan mobil dinas itu sendiri. Biaya yang sering dikeluarkan adalah biaya bahan bakar, biaya cuci mobil dan biaya pemeliharaan mesin. Untuk dapat menentukan indikator output dari mobil tersebut, dipilih biaya yang paling besar dan paling sering dikeluarkan, serta sifat biaya bergerak mengikuti pertambahan jumlah anggaran. Oleh karena itu yang dipilih sebagai indikator output adalah biaya bahan bakar mobil, karena biaya untuk bahan bakar lebih sering dikeluarkan dan semakin besar anggaran yang disediakan, maka pembelian bahan bakar untuk mobil dinas juga semakin meningkat.

Dalam menentukan indikator outcome ada dua faktor yang menjadi penentunya. Pertama adalah pemicu biaya yang paling utama dan paling besar jumlahnya. Kedua adalah dipilih satu indikator yang bisa merangkum berbagai

macam kegiatan/program. Namun ada kendala yang muncul dalam penentuan indikator outcome yang dilakukan Pemerintah Daerah Kota Pasuruan. Permasalahannya adalah seringkali tidak tersedianya data setelah kegiatan beralangsur. Padahal data yang memuat tentang indikator kegiatan yang telah berlangsung itu sangat penting untuk digunakan dalam pengukuran kinerja. Penjelasan ini diperoleh secara langsung dari hasil wawancara dengan Bapak X.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak X, dikatakan bahwa penentuan indikator kinerja level outcome dapat dipilih melalui indikator kinerja kunci yang telah disediakan oleh Menteri Perdagangan dan Luar Negeri. Selain itu, indikator kinerja juga dapat dipilih berdasarkan daftar pilihan indikator yang telah disediakan oleh Indikator Kinerja Utama (IKU). Oleh karena itu, dalam penentuan indikator kinerja, dapat didasarkan pada daftar-daftar indikator kinerja yang telah tersedia dan juga dapat menentukan sendiri indikator kinerja yang diinginkan.

Secara garis besar, dijelaskan oleh narasumber Bapak X, bahwa penentuan indikator kinerja yang digunakan oleh Pemerintah Daerah Kota Pasuruan selama tahun 2013 didasarkan pada 3 kriteria, yaitu :

1. Keterwakilan.

Indikator kinerja yang dipilih harus mampu mewakili program-program dan kegiatan-kegiatan yang telah dilakukan Pemerintah Daerah Kota Pasuruan Tahun 2013. Hal ini dimaksudkan agar tidak terlalu banyak indikator kinerja yang digunakan di dalam pengukuran, jika ternyata kegiatan atau program tersebut memiliki tujuan yang sama.

2. Ketersediaan data.

Untuk dapat melakukan pengukuran kinerja, harus ada data yang menunjukkan hasil dari pelaksanaan kegiatan atau program yang telah dilaksanakan. Sebab jika indikator kinerja yang digunakan tidak memiliki ketersediaan data yang lengkap dan valid, maka hasil pengukuran kinerja akan menjadi bias dan tidak jelas.

3. Biaya yang dikeluarkan untuk melaksanakan program dan menyediakan data.

Semakin besar dana yang dikeluarkan untuk pelaksanaan suatu program ataupun, maka semakin besar output yang dihasilkan. Untuk itu perlu dilakukan dipertimbangkan sebagai indikator kinerja untuk mengetahui hasil capaiannya atas kinerja yang dilaksanakan. Sementara itu, dalam pengumpulan dan penyiapan data yang lengkap, tentunya dibutuhkan biaya yang tidak sedikit. Untuk itu setiap biaya yang dikeluarkan untuk menyediakan data, harus dicatat secara detail, sehingga indikator kinerja yang diukur sesuai dengan pendekatan yang dipilih dalam pengukuran kinerja, yaitu anggaran berbasis kinerja.

Contoh penentuan indikator dalam Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kota Pasuruan adalah dalam kegiatan pembangunan jalan ber-paving di Kecamatan Purworejo. Biaya yang dikeluarkan terkait pembangunan jalan ini beragam, mulai dari biaya semen, biaya tenaga kerja, biaya alat dan bahan yang digunakan, dan sebagainya. Namun harus ditentukan, satu indikator output atas kegiatan ini. Indikator output yang digunakan dalam kegiatan ini berupa

terlaksananya pembangunan jalan ber-paving. Indikator input dalam kegiatan ini adalah dana yang dianggarkan untuk pembangunan jalan ber-paving (rupiah). Indikator outcomenya berupa pelayanan jalan pemukiman bagi masyarakat meningkat.

Dalam realisasinya, kegiatan pembangunan jalan ber-paving ini juga diiringi dengan perbaikan jalan-jalan sekitar lokasi yang akan di paving yang sudah mulai rusak atau berlubang. Jika dikaitkan dengan penjelasan yang telah dipaparkan oleh Bapak X sebelumnya, maka dapat terlihat bahwa masih terdapat ketidaksesuaian antara prinsip penentuan indikator output yang telah dijelaskan dengan hasil indikator output yang ada dalam Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kota Pasuruan Tahun 2013. Bapak X menyatakan bahwa indikator output didasarkan pada biaya yang dominan, namun pada realisasi dalam hasil Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kota Pasuruan Tahun 2013, indikator output dinyatakan berdasarkan hasil yang ingin dicapai dari tujuan kegiatan itu sendiri.

Misalnya seperti contoh yang dijelaskan sebelumnya, indikator output berupa pembangunan jalan berpaving merupakan tujuan dari kegiatan pembangunan jalan berpaving. Padahal berdasarkan penjelasan Bapak X, seharusnya indikator output menunjukkan pemicu biaya yang dominan. Temuan ini menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah Kota Pasuruan masih belum mampu menentukan indikator output berdasarkan prinsip yang diterapkan, sehingga hasil indikator output tidak sesuai dengan prinsip yang digunakan. Evaluasi juga perlu dilakukan untuk mengkaji ulang prinsip yang digunakan, memastikan kesesuaian

prinsip yang seharusnya digunakan dalam mengukur kinerja Pemerintah Daerah Kota Pasuruan itu sendiri.

Berdasarkan seluruh penjelasan yang telah diberikan Bapak X selama dilaksanakan wawancara, disimpulkan bahwa pengukuran kinerja Pemerintah Daerah Kota Pasuruan selama tahun 2013 menggunakan indikator kinerja yang ditentukan berdasarkan kriteria keterwakilan, ketersediaan data, dan biaya yang dikeluarkan. Indikator kinerja dibuat tidak berdasarkan visi, misi, tujuan, sasaran, dan prioritas pembangunan Kota Pasuruan, melainkan pada besarnya biaya yang dikeluarkan untuk melaksanakan suatu kinerja baik itu melalui program ataupun kegiatan. Hal ini menimbulkan pengukuran kinerja menjadi tidak konsisten, karena setiap tahun indikator kinerja yang digunakan berbeda-beda, bergantung pada pengeluaran biaya yang terjadi setiap tahunnya karena program dan kegiatan yang dilakukan juga berbeda-beda.

Hasil analisis Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kota Pasuruan tahun 2013, terdapat beberapa indikator kinerja yang tidak sesuai dengan misi yang ingin dicapai. Pada poin ketiga, untuk pencapaian misi meningkatkan pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat secara layak, terdapat indikator kinerja yaitu angka kasus penganiayaan anak dan partisipasi perempuan yang bekerja untuk mengukur kelayakan kehidupan masyarakat. Indikator kinerja kasus penganiayaan anak tidak dapat mencerminkan tingkat kelayakan hidup suatu masyarakat, karena masyarakat terdiri dari berbagai lapisan umur mulai dari bayi, balita, hingga lansia. Sedangkan indikator partisipasi perempuan yang bekerja, tidak dapat mencerminkan kelayakan kehidupan masyarakat karena tidak

ada jaminan bahwa jika perempuan bekerja maka kehidupan masyarakat menjadi layak.

Kelayakan hidup masyarakat tidak dapat dinilai dari gender yang bekerja, karena misi yang dimaksudkan adalah bagaimana cara pemerintah untuk menyediakan kehidupan yang layak bagi masyarakat sesuai dengan kapasitas dan wewenang pemerintah itu sendiri. Tujuan dari misi itu sendiri adalah pemerintah dituntut untuk mampu menyediakan kebutuhan utama masyarakat seperti ketersediaan pangan yang cukup dalam suatu daerah, ketersediaan air bersih, dan segala kebutuhan yang kewenangannya diatur pemerintah misalnya beras miskin. Dalam mengukur kinerja pemerintah daerah, harus digunakan indikator yang mampu mewakili kebutuhan komunitas umum, baik itu masyarakat maupun pemerintahan itu sendiri.

Pada poin kelima untuk misi menyediakan infrastruktur kota, sarana dan prasarana dasar, serta tata ruang/lingkungan yang nyaman, terdapat beberapa indikator kinerja yang tidak memiliki kaitan dengan pencapaian misi tersebut, antara lain 1) peningkatan produksi, sarana, dan prasarana peternakan, 2) peningkatan sarana dan prasarana pembenihan, 3) peningkatan kualitas dan kuantitas pembenihan/pembibitan, 4) peningkatan produksi, sarana dan prasarana TPH. Keempat indikator tersebut tidak sesuai dengan misi pada poin kelima, dan lebih sesuai jika digunakan sebagai indikator kinerja untuk poin keempat yaitu dengan misi untuk menciptakan kesempatan kerja dan iklim kondusif.

Pada poin ketujuh untuk misi meningkatkan kualitas iman dan taqwa, terdapat indikator jumlah angka perceraian terhadap rumah tangga (%) dan angka

perceraian (kasus) yang digunakan sebagai alat pengukuran. Kedua indikator ini tidak mencerminkan pencapaian misi untuk meningkatkan kualitas iman dan taqwa, karena tingkat keimanan dan ketaqwaan suatu masyarakat tidak dapat diukur dari banyaknya perceraian yang terjadi dalam suatu daerah. Perceraian merupakan permasalahan individu, tidak sesuai jika disandingkan untuk digeneralisasikan secara umum ke dalam masyarakat. Selain itu, pasangan yang terlibat dalam perceraian, tidak berarti memiliki kualitas iman dan taqwa yang buruk. Iman dan taqwa setiap manusia, itu dilihat dari ibadahnya kepada Tuhan dan perilaku dalam kehidupan sehari-hari. Jadi perceraian tidak dapat dijadikan sebagai ukuran menentukan kualitas iman dan taqwa baik individu maupun masyarakat.

Berdasarkan hasil analisis yang telah dipaparkan diatas, dapat disimpulkan bahwa dalam pengukuran kinerja Pemerintah Daerah Kota Pasuruan selama tahun 2013 ini masih terdapat indikator yang tidak sepenuhnya logis terhadap tujuan kinerja yang telah ditetapkan dan tidak merepresentasikan tujuan kinerja yang ingin dicapai. Selain itu, masih terdapat indikator kinerja yang belum sepenuhnya fokus pada kebutuhan komunitas umum, seperti yang dijelaskan pada indikator kinerja pada poin ketiga misi dan poin ketujuh misi. Kelemahan-kelemahan indikator dalam pengukuran kinerja inilah yang nantinya akan diperbaiki oleh penulis dengan pengukuran kinerja menggunakan Scorecard.

Berdasarkan hasil analisis sebelumnya terkait, visi, misi, tujuan, sasaran dan prioritas pembangunan, diketahui bahwa baik visi, misi, tujuan, sasaran, dan prioritas pembangunan untuk tahun 2013 disajikan dalam penjabaran bentuk

paragraf yang terpisah-pisah dan tidak memiliki keterkaitan hubungan secara langsung antara yang satu dengan lainnya sehingga tidak terdapat sinergi diantara keduanya. Artinya, setiap misi yang ingin dicapai, seharusnya direpresentasi secara langsung ke dalam tujuan, sehingga setiap tujuan yang dilakukan didasarkan pada pencapaian setiap misi. Tujuan dibuat menggambarkan secara garis besar misi yang ingin dicapai dalam kesatuan paragraf tersendiri tetapi tidak secara spesifik menjelaskan tujuan pencapaian terhadap setiap misi yang ada.

Sasaran dan prioritas pembangunan, juga tidak bisa disandingkan sebagai satu kesatuan dengan tujuan dalam satu tabel, karena tidak ada keterkaitan secara langsung diantara ketiganya, sehingga baik sasaran, prioritas pembangunan, dan tujuan berdiri sendiri. Tujuan yang sejak awal tidak dibuat untuk merepresentasikan misi secara spesifik, akhirnya juga tidak bersinergi dengan sasaran dan prioritas pembangunan Kota Pasuruan. Sasaran pembangunan seharusnya menggambarkan sasaran-sasaran yang ingin dicapai dalam pembangunan Kota Pasuruan secara lebih spesifik berdasarkan setiap tujuan yang ingin dicapai demi mewujudkan misi.

Prioritas pembangunan seharusnya dibuat berdasarkan sasaran pembangunan, dan setiap tahunnya harus berbeda-beda, bergantung terhadap hasil pembangunan di tahun sebelumnya sehingga pembangunan di Kota Pasuruan terjadi secara berkelanjutan hingga tercapai misi dan visi Pemerintah Daerah. Akan tetapi, fakta yang ada menunjukkan bahwa prioritas pembangunan yang telah disajikan dalam Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah tahun 2013 tidak menggambarkan secara spesifik sasaran pembangunan yang ingin di

capai di tahun tersebut. Prioritas pembangunan justru terlihat seperti sasaran pembangunan secara umum dan tidak spesifik, serta tidak merepresentasikan sasaran pembangunan yang ada, sehingga tidak terdapat sinergi jika keduanya dikaitkan ke dalam bentuk tabel sebagai satu kesatuan. Sasaran pembangunan seharusnya direfleksikan ke dalam prioritas pembangunan yang ingin dicapai setiap tahunnya, sehingga selama periode sasaran pembangunan, semua tujuan dapat terwujud dengan baik.

Dengan demikian tidak adanya sinergi antara visi, misi, tujuan, sasaran dan prioritas pembangunan Kota Pasuruan dapat mempengaruhi tidak terwujudnya misi dengan baik. Kurangnya keterkaitan antara satu aspek dengan lainnya dapat menimbulkan pembangunan daerah yang tidak terarah. Pembangunan daerah yang seharusnya dijalankan secara runtut dan terstruktur berdasarkan misi, tujuan, sasaran, dan prioritas, ternyata berjalan sendiri tanpa berpedoman pada pencapaian setiap misi dan tujuan. Untuk itu sinergi sangat diperlukan dalam membangun misi, tujuan, sasaran dan prioritas pembangunan setiap daerah, sehingga visi dapat diwujudkan dengan baik.

Target dalam Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah didasarkan pada rencana kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah dimana penetapan kinerjanya dilaksanakan setelah rencana kerja disahkan. Target biasanya menunjukkan jumlah atau bentuk keterukuran yang ingin dicapai oleh pemerintah atas suatu kegiatan atau program yang dilaksanakan. Satuan yang digunakan dalam penentuan target, harus dapat menunjukkan kuantitas ukuran yang jelas dari target yang ditetapkan. Satuan yang digunakan dalam pengukuran kinerja target

dan realisasi dalam Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Tahun 2013 beragam, antara lain persentase, rasio, unit, orang, kategori, kasus, pohon, hutan, titik, dan kali. Target menunjukkan angka yang ingin dicapai untuk suatu kinerja dalam tahun berjalan. Realisasi menunjukkan angka hasil pencapaian yang telah dicapai secara nyata dalam tahun berjalan. Pengukuran indikator kinerja dilakukan dengan cara membandingkan realisasi kinerja yang dicapai dengan target yang kinerja yang ingin dicapai. Hasil capaian untuk setiap indikator kinerja utama kemudian dikategorikan menjadi kurang, cukup, baik, atau sangat baik.

Seluruh kinerja Pemerintah Daerah Kota Pasuruan kemudian diukur dan hasil pengukurannya diserahkan kepada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Pasuruan (BAPPEDA). Kemudian oleh BAPPEDA, hasil pengukuran kinerja dilaporkan dalam bentuk Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah kepada Walikota dan Pemerintah Provinsi Jawa Timur, serta Pemerintah Pusat sebagai bentuk pertanggungjawaban atas kinerja yang dilakukan selama ini. Berkaitan dengan peraturan penerapan good governance di Indonesia, Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah seharusnya dipublikasikan kepada masyarakat dengan tujuan masyarakat juga ikut andil dalam pengawasan jalannya sistem pemerintahan. Akan tetapi, sampai saat ini, Pemerintah Daerah Kota Pasuruan tidak mempublikasikan bentuk laporan pertanggungjawaban dalam websitenya. Bukan hanya Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang tidak dapat diakses masyarakat melalui websitenya, tetapi juga Laporan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.

Jika masyarakat ingin mengetahui tentang laporan-laporan itu, maka harus menghubungi instansi terkait yang menyimpan laporan tersebut. Ketika sudah mendapatkan izin dari instansi untuk membaca laporan tersebut, biasanya masyarakat akan diberikan salinan dari laporan, walaupun tidak menutup kemungkinan terkadang izin yang diberikan hanya sebatas membaca di instansi dan tidak boleh dibawa pulang. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah Kota Pasuruan masih sangat kurang dalam menerapkan prinsip transparansi dan akuntabilitas kepada masyarakat luas karena akses yang diberikan kepada masyarakat untuk mengetahui hasil kerja pemerintah sangat minim.

Dengan demikian, berdasarkan seluruh uraian penjelasan terkait pengukuran kinerja yang dilaksanakan Pemerintah Daerah Kota Pasuruan selama tahun 2013, terdapat beberapa kelemahan dalam pengukuran yang telah dilakukan. Kelemahan-kelemahan dalam pengukuran kinerja yang diterapkan Pemerintah Daerah Kota Pasuruan selama tahun 2013, antara lain :

- 1) Analisis kinerja keuangan hanya dilakukan dengan mengukur tingkat serapan anggaran masing-masing urusan dan Satuan Kerja Perangkat Daerah.
- 2) Indikator kinerja ditentukan berdasarkan kriteria keterwakilan, ketersediaan data, dan biaya yang dikeluarkan, bukan berdasarkan visi, misi, tujuan, sasaran, dan prioritas pembangunan.
- 3) Terdapat ketidaksesuaian antara prinsip yang digunakan dalam menentukan indikator output dengan hasil indikator output yang disajikan dalam Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kota Pasuruan Tahun 2013.

- 4) Terdapat indikator yang tidak sepenuhnya logis terhadap tujuan kinerja yang telah ditetapkan dan tidak merepresentasikan tujuan kinerja yang ingin dicapai, serta tidak fokus pada kebutuhan komunitas umum.
- 5) Tidak adanya sinergi antara visi, misi, tujuan, sasaran dan prioritas pembangunan Kota Pasuruan.
- 6) Kurangnya transparansi Pemerintah Daerah Kota Pasuruan dalam memberikan akses bagi masyarakat untuk mengetahui hasil kinerja yang telah dilaksanakan selama ini.

Selain kelemahan, terdapat kelebihan dalam pengukuran kinerja yang diterapkan Pemerintah Daerah Kota Pasuruan selama tahun 2013, yaitu penerapan pendekatan anggaran berbasis kinerja. Karena setiap rupiah yang dikeluarkan harus diimbangi dengan kinerja yang dihasilkan, maka tidak ada uang yang dikeluarkan secara percuma. Hal ini dapat mengurangi tingkat keborosan yang seringkali terjadi dalam pelaksanaan kinerja.

Berdasarkan kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam pengukuran kinerja yang diterapkan selama ini, maka penulis mencoba untuk melakukan pengukuran kinerja dengan pendekatan yang mampu meminimalisir kelemahan yang terjadi selama ini. Pendekatan yang akan digunakan adalah pendekatan Scorecard dengan perspektif sosial, lingkungan, ekonomi, dan governance. Pendekatan Scorecard ini menggunakan empat perspektif yang menjadi fokus pemerintah daerah dalam memnuhi kebutuhan hidup masyarakat.

Dalam pengukuran kinerja dengan Scorecard ini juga dilakukan revisi terhadap indikator kinerja yang digunakan oleh Pemerintah Daerah Kota

Pasuruan, sehingga indikator kinerja yang tidak logis dan tidak merepresentasikan tujuan kinerja tidak perlu digunakan dalam pengukuran. Hal ini dimaksudkan agar mendapatkan hasil pengukuran kinerja yang difokuskan pada kebutuhan komunitas umum (masyarakat) dan mengukur kinerja yang berkaitan langsung dengan pencapaian visi, misi, tujuan, sasaran, dan prioritas pembangunan Pemerintah Daerah Kota Pasuruan selama tahun 2013.

### **4.3. Analisis Pengukuran Kinerja Dengan Pendekatan Scorecard**

Berikut ini dilakukan analisis pengukuran kinerja Pemerintah Daerah Kota Pasuruan selama tahun 2013 menggunakan Scorecard dengan perspektif lingkungan, sosial, ekonomi, dan governance dengan menggunakan data dari Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Tahun 2012 dan 2013.

#### **4.3.1. Menerjemahkan Visi, Misi, Tujuan, Sasaran, dan Prioritas Pembangunan ke dalam Scorecard**

Dalam rencana pembangunan jangka menengah daerah Kota Pasuruan tahun 2010-2015, terdapat beberapa tujuan yang harus dicapai oleh Pemerintah Daerah Kota Pasuruan selama tahun 2013. Pendekatan Scorecard menuntut adanya kesesuaian antara visi, misi, tujuan, sasaran dan prioritas pembangunan pada setiap perspektif yang digunakan dalam pengukuran kinerja. Tujuan dilakukan pengukuran kinerja dengan menggunakan Scorecard ini adalah untuk mewujudkan perbaikan kinerja yang sifatnya berkelanjutan hingga tercapainya visi. Scorecard ini akan mengukur kinerja dengan cara berkelanjutan pada tahun 2013, sehingga kinerja di tahun 2013 akan dibandingkan dengan hasil kinerja di tahun 2012 (Rivai, 2008:29). Setiap kinerja diharapkan mengalami peningkatan

setiap tahunnya, sehingga digunakan metode pemberian skor untuk mengetahui perubahan kinerja yang terjadi.

Scorecard ini memiliki prinsip sebab akibat dan saling keterkaitan antar setiap perspektif yang digunakan sebagai pengukuran kinerja. Setiap perspektif lingkungan, sosial, ekonomi dan governance saling berkaitan satu sama lain untuk mencapai visi pemerintah daerah. Visi yang ingin dicapai Pemerintah Daerah Kota Pasuruan adalah Kota Pasuruan sebagai kota industri, perdagangan dan jasa yang dilandasi iman dan taqwa menuju masyarakat sejahtera. Untuk mencapai visi, kemudian ditetapkan misi sebagai bagian tujuan kinerja yang dijadikan sebagai acuan pencapaian kinerja pemerintah untuk setiap perspektif.

Tujuan kinerja merupakan tujuan atas semua kinerja yang dilakukan oleh pemerintah daerah demi tercapainya visi dan prioritas pembangunan selama tahun 2013 sehingga misi menjadi bagian dari tujuan kinerja. Tujuan kinerja lainnya ditetapkan berdasarkan kemampuan merepresentasi sasaran dan prioritas selama tahun 2013. Dalam Scorecard yang memiliki sifat berimbang, tujuan kinerja harus memiliki keseimbangan antara finansial dan non-finansial. Hasil terjemahan visi, misi, tujuan, sasaran dan prioritas adalah berupa tujuan kinerja, kemudian digunakan sebagai tujuan kinerja pengukuran dalam desain Scorecard.

#### **4.3.2. Desain Scorecard dengan Perspektif Lingkungan, Sosial, Ekonomi dan Governance dalam Pemerintah Daerah Kota Pasuruan**

Tujuan kinerja kemudian direpresentasikan berdasarkan hasil pengukuran kinerja melalui indikator kinerja. Indikator kinerja diperoleh berdasarkan indikator kinerja yang telah digunakan dalam pengukuran dan mampu

merepresentasikan tujuan kinerja serta memiliki ketersediaan data yang lengkap untuk tahun 2012 sehingga dapat digunakan sebagai acuan pengukuran.

Desain Scorecard dibuat sebagai alat pengukuran kinerja dengan tujuan memperbaiki kelemahan-kelemahan yang ada dalam pengukuran dengan konsep Balanced Scorecard. Desain Scorecard sebagai hasil analisis dari deskripsi penelitian dengan pengukuran kinerja yang sifatnya berkelanjutan sehingga menggunakan skor standar sebagai acuan dalam mengukur hasil skor capaian. Skor standar dalam desain Scorecard merupakan asumsi bahwa angka yang telah dicapai selama tahun 2012 merupakan capaian kinerja yang baik sehingga diberikan skor 1 secara keseluruhan. Skor standar diukur berdasarkan hasil yang dicapai di tahun 2012.

Berikut ini pengukuran kinerja yang dilakukan dengan pendekatan Scorecard perspektif lingkungan, sosial, ekonomi, dan governance dalam desain Scorecard yang berimbang :

**Tabel 4.1**  
**Desain Scorecard Dengan Perspektif Lingkungan**

Perspektif	Tujuan Kinerja	Indikator Kinerja	Target 2013		Capaian 2013	
			Angka	Skor Standar	Angka	Skor Capaian
(i)	(ii)	(iii)	(iv)	(v)	(vi)	(vii)
1. LINGKUNGAN	a. Menyediakan infrastruktur, sarana dan prasana dasar serta tata ruang atau lingkungan yang nyaman bagi masyarakat.	1. Pembangunan jalan dan jembatan serta fasilitas lengkap.	1,73%	1	1,92%	1
		2. Pemeliharaan jalan dan jembatan serta fasilitas lengkap.	0 ruas	1	42 ruas	1
		3. Pembangunan jaringan saluran pematas dan drainase yang baik.	80,94%	1	76,5%	-1
		4. Pemeliharaan irigasi.	4,72%	1	3,62%	-1
		5. Pemeliharaan sarana prasarana perumahan dan pemukiman.	26,25%	1	23,62%	-1
		6. Pengelolaan sarana dan prasarana pemakaman yang baik.	100%	1	84%	-1
		7. Peningkatan luasan ruang terbuka hijau.	2.492 pohon	1	2.367 pohon	-1
		8. Terbangunnya hutan kota.	4 hutan	1	4 hutan	0
		9. Peningkatan pengawasan terhadap pencemaran air dan udara.	75%	1	85%	1
		10. Peningkatan partisipasi masyarakat dalam menjaga kelestarian lingkungan.	100%	1	80%	-1
		11. Rasio ijin trayek.	60%	1	60%	0
		12. Jumlah uji kir angkutan umum.	638 unit	1	658 unit	1
		13. Jumlah arus penumpang angkutan umum.	40.000 orang	1	38.251 orang	-1
		14. Penurunan angka kecelakaan lalu lintas angkutan jalan.	306 kejadian	1	387 kejadian	-1
		15. Penurunan angka pelanggaran lalu lintas angkutan jalan.	283 kali	1	689 kali	-1
		16. Rasio berfungsinya rambu-rambu lalu lintas angkutan jalan.	21,12%	1	12%	-1
		17. Penggunaan fasilitas terminal oleh moda yang beroperasi.	1.272 kali	1	1.272 kali	0
		18. Kelayakan moda angkutan.	2.244 unit	1	4.969 unit	1
		19. Rasio panjang jalan per jumlah kendaraan.	70%	1	50%	-1
<b>Nilai [(g) : (e)]</b>			<b>-0,3</b>			
<b>Kategori</b>			<b>KURANG</b>			

Sumber : Diolah penulis

**Tabel 4.2**  
**Desain Scorecard Dengan Perspektif Sosial**

Perspektif	Tujuan Kinerja	Indikator Kinerja	Target 2013		Capaian 2013	
			Angka	Skor Standar	Angka	Skor Capaian
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)
2. SOSIAL	a. Meningkatkan cakupan layanan dan kualitas kesehatan masyarakat.	1. Peningkatan Indeks Harapan Hidup (IHH).	68,93%	1	66,46%	-1
		2. Peningkatan persentase kelurahan mempunyai bidan di kelurahan.	80%	1	100%	1
		3. Peningkatan rasio dokter umum per 100.000 penduduk.	30 rasio	1	32,33 rasio	1
		4. Peningkatan rasio dokter spesialis per 100.000 penduduk.	9 rasio	1	6,78 rasio	-1
		5. Peningkatan rasio dokter gigi per 100.000 penduduk.	11 rasio	1	11,74 rasio	1
		6. Peningkatan pelayanan kesehatan pasien jamkesmas.	0 pasien	1	14.530 pasien	1
		7. Peningkatan pelayanan kesehatan pasien jamkesda.	0 pasien	1	194 pasien	1
		8. Peningkatan aksesibilitas dengan asuransi.	0 pasien	1	21.717 pasien	1
		9. Peningkatan cakupan pelayanan kesehatan dasar bagi masyarakat miskin.	100%	1	124,65%	1
		10. Peningkatan cakupan pelayanan balita gizi buruk.	100%	1	100%	0
		11. Peningkatan cakupan pelayanan kesehatan pra lansia dan lansia.	70%	1	66,62%	-1
		12. Peningkatan persentase bayi 0-11 bulan mendapat imunisasi lengkap.	87%	1	83%	-1
		13. Peningkatan rasio angka kematian bayi per 1.000 kelahiran hidup.	6,1 rasio	1	7,14 rasio	-1
		14. Peningkatan rasio angka kematian ibu per 1.000 kelahiran hidup.	0,805 rasio	1	0,549 rasio	1
		15. Peningkatan puskesmas menerapkan Standar Pelayanan Minimal.	100%	1	100%	0
	b. Meningkatkan partisipasi dan kualitas pendidikan.	1. Penurunan Angka Buta Huruf usia > 10 tahun.	3,65%	1	2,93%	1
		2. Peningkatan angka partisipasi kasar :				
		SD/MI	100%		125,98%	
		SLTP/MTs	89,2%	1	97,91%	1
		SLTA/MA	89,18%		98,26%	
		3. Peningkatan angka partisipasi murni :				
		SD/MI	99,2%		109,69%	
		SLTP/MTs	89,5%	1	69,76%	-1
		SLTA/MS	71,5%		67,51%	
		4. Peningkatan angka lanjut sekolah :				
		SD/MI	99,93%		99,84%	
SLTP/MTs	99,64%	1	99,48%	-1		
SLTA/MTs	99,34%		98,78%			
5. Peningkatan jumlah siswa yang lulus :						
SLTP/MTS	1.636 siswa	1	3.313 siswa	1		
SLTA/MA	390 siswa		3.305 siswa			
6. Peningkatan jumlah guru SD yang mengikuti program peningkatan mutu tenaga pendidik dan kependidikan.	65 guru	1	62 guru	-1		
7. Peningkatan jumlah guru SMP yang mengikuti program peningkatan mutu tenaga	335 guru	1	335 guru	0		

		pendidik dan kependidikan.				
		8. Peningkatan jumlah guru SMA yang mengikuti program peningkatan mutu tenaga pendidik dan kependidikan.	489 guru	1	434 guru	-1
		9. Peningkatan jumlah pengunjung perpustakaan per tahun.	4.033 orang	1	2.355 orang	-1
		10. Peningkatan jumlah buku yang tersedia di perpustakaan.	0 buku	1	915 buku	1
	c. Pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat secara layak.	1. Meningkatnya rumah tinggal bersanitasi.	0,19%	1	0,195%	1
		2. Berkurangnya kawasan perumahan kumuh di perkotaan.	3,92%	1	3,94%	1
		3. Meningkatnya ketersediaan pangan berbasis kemandirian.	2.200 kkal	1	2.899 kkal	1
		4. Meningkatkan produktivitas industri baik kualitas maupun kuantitas.	80%	1	80%	0
		5. Penyaluran beras miskin kepada Rumah Tangga Miskin.	8.463 RTM	1	9.437 RTM	1
	d. Meningkatkan kualitas iman dan taqwa.	1. Peningkatan jumlah sarana peribadatan.	831 unit	1	1.041 unit	1
		2. Rasio tempat ibadah per satuan penduduk.	4,37%	1	5%	1
		3. Penurunan perselisihan antara umat beragama.	0 kali	1	0 kali	0
<b>Nilai [(g) : (e)]</b>			<b>0,24</b>			
<b>Kategori</b>			<b>CUKUP</b>			

Sumber : Diolah penulis

**Tabel 4.3**  
**Desain Scorecard Dengan Perspektif Ekonomi**

Perspektif	Tujuan Kinerja	Indikator Kinerja	Target 2013		Realisasi 2013	
			Angka	Skor Standar	Angka	Skor Capaian
(i)	(ii)	(iii)	(iv)	(v)	(vi)	(vii)
3. EKONOMI	a.. Menciptakan kesempatan kerja dan iklim kondusif.	1. Peningkatan persentase pertumbuhan ekonomi.	0%	1	6,59%	1
		2. PDRB Atas Dasar Harga Berlaku (ADHB).	Rp. 0	1	Rp.3.718.994.614	1
		3. PDRB Atas Dasar Harga Konstan (ADHK).	Rp.0	1	Rp.1.347.654.659	1
		4. Pendapatan per kapita (ADHB).	Rp.0/th/org	1	Rp.19.392.995/th/org	1
		5. Pendapatan per kapita (ADHK).	Rp0/th/ org	1	Rp.7.027.453/th/ org	1
		6. Tingkat inflasi.	0%	1	7,59%	1
		7. Peningkatan intensitas dan jenis bahan pokok yang dipantau fluktuasi harganya.	80%	1	100%	1
		8. Peningkatan pantauan dan pengendalian gejala persaingan tidak sempurna antara pasar tradisional dan pasar modern.	82%	1	49%	-1
		9. Peningkatan kontribusi Industri Kerja Menengah terhadap upaya mendongkrak kinerja sektor industri.	80%	1	80%	0
		10. Peningkatan upaya mediasi perluasan kemitraan.	80%	1	87%	1
		11. Peningkatan pertumbuhan investasi.	35%	1	38,88%	1
		12. Peningkatan kunjungan wisatawan mancanegara.	234 orang	1	186 orang	-1
		13. Peningkatan kunjungan wisatawan domestik.	17.252 orang	1	10.581 orang	-1
		14. Penurunan angka pengangguran terbuka.	7.114 orang	1	589 orang	-1
		15. Penurunan angka kemiskinan.	18.096 orang	1	26.317 orang	1
		16. Peningkatan jumlah pedagang di pasar tradisional.	0 pedagang	1	(830) pedagang	-1
		17. Peningkatan jumlah usaha mikro, usaha kecil, dan usaha menengah.	0 unit	1	27.007 unit	1
		18. Peningkatan jumlah industri formal dan industri non-formal.	0 industri	1	175 industri	1
		19. Peningkatan jumlah penyerapan tenaga kerja di sektor unggulan berdasarkan industri formal dan non-formal.	0 orang	1	1.580 orang	1
		20. Peningkatan nilai investasi dalam industri formal dan non-formal.	Rp. 0	1	Rp. 231.530.904	1
<b>Nilai [(g) : (e)]</b>					<b>0,45</b>	
<b>Kategori</b>					<b>CUKUP</b>	

Sumber : Diolah penulis

**Tabel 4.4**  
**Desain Scorecard Dengan Perspektif Governance**

Perspektif	Tujuan Kinerja	Indikator Kinerja	Target 2013		Capaian 2013	
			Angka	Skor Standar	Angka	Skor Capaian
(i)	(ii)	(iii)	(iv)	(v)	(vi)	(vii)
4. GOVERNANCE	a. Mewujudkan pelayanan publik dan tata kelola pemerintahan yang baik.	1. Peningkatan jumlah kartu keluarga yang diterbitkan.	15.000 KK	1	15.346 KK	1
		2. Peningkatan jumlah kartu tanda penduduk elektronik yang diterbitkan.	75.816 e-KTP	1	76.068 e-KTP	1
		3. Penurunan jumlah keterangan pindah yang diterbitkan.	3.600 SKP	1	3.327 SKP	1
		4. Peningkatan jumlah pencatatan sipil dan penerbitan pelayanan akte pencatatan sipil.	5.000 akte	1	4.374 akte	-1
		5. Peningkatan organisasi perangkat daerah yang efektif dan efisien.	80%	1	93,7%	1
		6. Peningkatan akuntabilitas organisasi perangkat daerah.	86,7%	1	70%	-1
		7. Penggunaan peraturan daerah sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan.	10 raperda	1	10 raperda	0
		8. Peningkatan penyelenggaraan koordinasi yang baik antara instansi terkait dengan Pemerintah Kota Pasuruan.	80%	1	75%	-1
		9. Terjalin hubungan yang harmonis antara pers, insan pers, dan Pemerintah Kota Pasuruan.	6 kegiatan	1	18 kegiatan	1
		10. Terjalin hubungan yang harmonis antara jajaran pimpinan Pemerintah Daerah dengan masyarakat.	164 kegiatan	1	164 kegiatan	0
		11. Perwujudan rumusan kebijakan pelayanan administrasi pembangunan yang sesuai rencana dan target kinerja.	100%	1	100%	0
		12. Peningkatan Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM)	75%	1	73%	-1
		13. Penurunan kasus dalam inspeksi administrasi kegiatan pemerintahan oleh inspektorat.	0 kasus	1	832	-1
		14. Penurunan kasus dalam inspeksi keuangan oleh Badan Pemeriksa keuangan.	0 kasus	1	8 kasus	-1
		15. Peningkatan tidak lanjut atas kasus ditemukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.	0%	1	48%	-1
	b. Meningkatkan pengelolaan keuangan daerah.	1. Penurunan rasio tingkat ekonomi <100%.	0%	1	93,3%	1
		2. Penurunan rasio tingkat efisiensi <100%.	0%	1	95,7%	1
		3. Peningkatan rasio tingkat efektivitas >100%.	0%	1	102,1%	1
		4. Peningkatan rasio kemandirian daerah.	0%	1	11,46%	1
		5. Peningkatan rasio pajak daerah terhadap pendapatan asli daerah.	0%	1	31,1%	1
6. Peningkatan rasio retribusi daerah terhadap pendapatan asli daerah.		0%	1	22,2%	1	
<b>Nilai [(g) : (e)]</b>			<b>0,19</b>			
<b>Kategori</b>			<b>CUKUP</b>			

Sumber : Diolah penulis

### 4.3.3. Hasil Pengukuran Kinerja Pemerintah Daerah Kota Pasuruan Menggunakan Desain Scorecard

Berdasarkan hasil pengukuran kinerja Pemerintah Daerah Kota Pasuruan selama tahun 2013 menggunakan desain Scorecard, berikut ini ringkasan hasil pengukuran yang diperoleh untuk setiap perspektif :

**Tabel 4.5**

**Hasil Pengukuran Kinerja Dengan Scorecard**

Perspektif Scorecard	Skor Standar	Skor yang diperoleh	Nilai	Kinerja
Lingkungan	19	-6	-0,3	Kurang
Sosial	33	8	0,24	Cukup
Ekonomi	20	9	0,45	Cukup
Governance	21	4	0,19	Cukup
Total Skor	93	23	0,16	Cukup

Sumber : Diolah penulis

Pengukuran yang telah dilakukan terhadap kinerja Pemerintah Daerah Kota Pasuruan selama tahun 2013 dengan menggunakan Scorecard lingkungan, sosial, ekonomi, dan Governance memberikan hasil kinerja secara keseluruhan yang dinyatakan dalam kategori “cukup.” Hal ini didukung dengan hasil penilaian untuk setiap perspektif yang juga mendapatkan penilaian kategori cukup, kecuali untuk perspektif lingkungan. Dalam desain Scorecard terlihat, penyebab penilaian kategori menjadi “cukup” tidak sepenuhnya disebabkan penurunan kinerja, melainkan adanya beberapa kinerja yang tidak mengalami perubahan sehingga kinerja dinilai sama dan mendapat skor capaian 0.

Hasil pengukuran dengan menggunakan Scorecard ini menghasilkan hasil yang berbeda dengan pengukuran kinerja yang telah dilakukan pemerintah. Pengukuran yang dilakukan Pemerintah Daerah Kota Pasuruan tercantum dalam Lampiran 1 menghasilkan nilai 98,6% dengan kategori baik. Hal ini dinyatakan oleh Bapak Y ketika dilakukan wawancara dan didukung dengan data pengukuran kinerja yang diperoleh dari dokumen Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Tahun 2013. Setiap tujuan kinerja yang diukur dengan indikator kinerja berdasarkan target dalam realisasi dalam Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah mendapat penilaian antara baik dan sangat baik. Hanya terdapat satu tujuan kinerja yang mendapatkan penilaian kurang, yaitu tujuan kinerja meningkatkan kualitas iman dan taqwa.

Lebih lanjut dijelaskan dalam wawancara dengan Bapak Y, dari hasil pengukuran yang sudah dilakukan pemerintah daerah, hampir semua perspektif dinilai baik, karena hampir seluruh target dapat terealisasi dengan baik selama tahun 2013 sehingga tujuan kinerja juga dinilai tercapai. Hal ini tentu saja sangat berbeda dengan hasil pengukuran kinerja yang dilakukan dengan menggunakan Scorecard. Pengukuran dengan Scorecard mengutamakan perbaikan berkelanjutan secara terus menerus dengan cara memberikan skor untuk setiap indikator kinerja. Jika hasil kinerja mampu melebihi target, akan diberikan skor 1, demikian pula sebaliknya jika kinerja tidak mencapai target, diberikan skor -1. Tetapi jika target dan capaian, menunjukkan hasil yang sama, diberi skor 0.

Berikut ini hasil pengukuran kinerja untuk setiap perspektif dalam Scorecard :

### 1) Perspektif Lingkungan

Perspektif lingkungan dalam Scorecard mendapatkan penilaian kurang dengan nilai -0,3. Tujuan kinerja dalam perspektif lingkungan ini adalah menyediakan infrastruktur, sarana dan prasana dasar serta tata ruang atau lingkungan yang nyaman bagi masyarakat. Hasil pengukuran dalam Scorecard menunjukkan bahwa masih terdapat indikator kinerja yang mengalami penurunan kinerja. Indikator kinerja yang menunjukkan penurunan kinerja yang cukup signifikan adalah pada tingkat angka kecelakaan dan angka pelanggaran lalu lintas karena di tahun 2013 angka kecelakaan dan pelanggaran meningkat cukup tinggi dari target semula. Hal ini menyebabkan menurunnya hasil pengukuran kinerja terhadap perspektif lingkungan kota Pasuruan sehingga dinilai tingkat kenyamanan masyarakat hanya dapat dikategorikan cukup, bukan baik. Dilihat dari hasil pengukuran indikator kinerja yang digunakan, tingkat angka kecelakaan dan pelanggaran lalu lintas menjadi lebih tinggi dapat dipicu oleh akibat dari kurang berfungsinya rambu-rambu lalu lintas, terlihat bahwa ukuran kinerja fungsi rambu-rambu lalu lintas semakin menurun dibandingkan target yang seharusnya dicapai.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Y, beliau berkata, “Hasil pengukuran kinerja yang telah dilakukan pemerintah untuk tujuan kinerja menyediakan infrastruktur, sarana dan prasana dasar serta tata ruang atau lingkungan yang nyaman bagi masyarakat mendapatkan kategori pengukuran kinerja sangat baik. Tapi meskipun demikian, tidak dapat dipungkiri bahwa

infrastruktur, sarana dan prasarana, serta tata ruang Kota Pasuruan masih terlihat jelas memiliki banyak kekurangan. Seringkali terlihat bermunculan jalan rusak di beberapa titik yang memang sudah rawan dengan perbaikan jalan. Banyaknya parkir liar yang terjadi dimana-mana, serta tukang parkir dadakan yang muncul hampir di setiap tempat. Kemacetan yang seringkali terjadi di wilayah Pasar Kebonagung yang disebabkan tidak teraturnya parkir yang dilakukan oleh mini bus angkutan umum. Walaupun demikian fakta di lapangan, namun berdasarkan indikator yang digunakan, hasil yang diberikan oleh pemerintah daerah dalam pengukuran kinerja adalah sangat baik”.

Penjelasan yang diperoleh mendukung revisi indikator yang telah dilakukan sebelumnya bahwa indikator yang digunakan dalam mengukur kinerja adalah yang mampu merepresentasi tujuan kinerja. Dalam Scorecard yang digunakan, indikator kinerja dipilih berdasarkan kemampuannya merepresentasi tujuan kinerja dan mewakili kebutuhan masyarakat akan kenyamanan dalam perspektif lingkungan. Masyarakat tentunya membutuhkan infrastruktur, sarana dan prasarana, serta tata ruang lingkungan yang baik untuk mendapatkan kenyamanan tinggal di Kota Pasuruan. Kenyamanan masyarakat akan menumbuhkan rasa aman dalam diri setiap masyarakat untuk melakukan kegiatan apapun di luar kediaman mereka.

Jika hal-hal mendasar dalam infrastruktur, seperti fungsi rambu-rambu lalu lintas belum berfungsi sebagaimana mestinya, maka dapat diperkirakan akan memberikan dampak ketidaknyamanan bagi masyarakat, perkiraan ini terbukti dengan tingginya angka kecelakaan dan pelanggaran lalu lintas.

Tingginya angka kecelakaan dan pelanggaran lalu lintas secara mutlak tidak diakibatkan oleh kurang berfungsinya rambu-rambu lalu lintas secara layak, namun dapat juga dipengaruhi oleh keadaan-keadaan infrastruktur yang telah dijelaskan oleh Bapak Y. Namun dalam segi sarana dan prasarana, indikator kinerja menunjukkan hasil peningkatan sarana transportasi yang disediakan pemerintah bagi masyarakat. Dalam segi lingkungan hijau seperti perluasan ruang terbuka hijau dan partisipasi masyarakat dalam menjaga kelestarian lingkungan menunjukkan hasil yang tidak begitu memuaskan karena tidak mampu mencapai target yang ingin dicapai di tahun 2013, hal ini terlihat dalam hasil pengukuran menggunakan desain Scorecard.

## 2) Perspektif Sosial

Perspektif sosial dalam Scorecard menunjukkan hasil pengukuran yang cukup dengan nilai 0,24, dapat dikatakan masih cukup jauh untuk mendapat nilai dengan kategori baik  $>0,6$ . Hasil ini berbeda dengan hasil pengukuran kinerja yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kota Pasuruan memberikan hasil kategori baik. Dalam desain Scorecard terlihat lebih banyak indikator kinerja yang mengalami penurunan jika dibanding dengan indikator kinerja yang tidak berubah. Hal ini dapat terjadi karena berbagai faktor baik internal maupun eksternal.

Berdasarkan wawancara dengan bapak Bapak Y, diperoleh informasi bahwa faktor eksternal bisa berasal dari kurangnya kesadaran masyarakat akan pentingnya kesehatan dan masih primitifnya masyarakat yang masih lebih percaya terhadap pengobatan tradisional daripada memanfaatkan layanan

yang diberikan pemerintah untuk berobat di puskesmas ataupun rumah sakit. Bukan hanya kurang kesadaran dalam kesehatan, namun dalam hal pendidikan, terutama bagi masyarakat dengan wilayah kota daerah pelabuhan Kota Pasuruan. Mata pencaharian sebagian besar masyarakat wilayah pelabuhan adalah nelayan dan besi tua, sehingga para orang tua yang tinggal di wilayah ini juga beranggapan bahwa sekolah itu tidak penting bagi anak-anak mereka, karena uang hanya dihasilkan dengan bekerja, bukan dari sekolah. Mereka meyakini bahwa untuk mendapatkan penghasilan, tidak harus memiliki bekal pendidikan yang tinggi, cukup membaca dan menulis sebagai modal untuk bertahan hidup dan bekerja.

Sedangkan untuk faktor internal berdasarkan informasi dari Bapak Y disebabkan terbatasnya dana yang dimiliki pemerintah untuk mengembangkan pembangunan di bidang kesehatan, seperti penambahan fasilitas dokter di Kota Pasuruan. Kurangnya minat dokter untuk mengabdikan diri di Kota Pasuruan juga cenderung sedikit. Hal ini bisa disebabkan karena di Pasuruan tunjangan untuk dokter di Pasuruan tidak sebesar di kota besar seperti Surabaya contohnya. Selain itu, masyarakat tingkat kepercayaan masyarakat terhadap dokter masih cenderung kecil, lebih tinggi tingkat kepercayaan masyarakat terhadap mantri.

### 3) Perspektif Ekonomi

Perekonomian merupakan pondasi utama dalam pembangunan daerah. Seluruh rencana pembangunan dapat terlaksana dengan adanya pembiayaan yang dilakukan pemerintah daerah. Demikian pula bagi Pemerintah Daerah

Kota Pasuruan. Pentingnya perekonomian membuat Pemerintah Daerah Kota Pasuruan berupaya menciptakan kesempatan kerja dan iklim kondusif. Pengukuran kinerja yang dilakukan pemerintah menghasilkan kategori baik untuk tujuan kinerja tersebut. Dalam wawancara dengan Bapak Y, perekonomian Kota Pasuruan dinilai cenderung meningkat karena semakin meningkat hasil produktivitas di berbagai sektor ekonomi seperti industri, pertanian, dan peternakan. Tingkat pertumbuhan ekonomi juga meningkat, sehingga dinilai kinerja yang telah dilakukan oleh pemerintah adalah baik.

Hasil pengukuran tersebut berbeda dengan hasil pengukuran dalam Scorecard yang mendapatkan penilaian cukup dengan nilai 0,45. Perbedaan dapat disebabkan oleh perbedaan indikator kinerja yang digunakan. Jika dinyatakan sebelumnya oleh Bapak Y, meningkatnya hasil produktivitas berbagai sektor ekonomi menjadi penyebab kinerja ekonomi pemerintah dinilai baik. Padahal setelah dikonfirmasi lebih lanjut, pengukuran atas produktivitas didasarkan atas hasil yang diperoleh dari setiap sektor ekonomi yang ada di Kota Pasuruan, bukan berdasarkan jumlah masyarakat yang berkerja di sektor ekonomi tersebut seperti pertanian, industri, dan peternakan.

Scorecard tidak mengacu pada hasil produktivitas dalam pengukuran perspektif ekonominya, karena produktivitas dinilai tidak dapat mencerminkan jumlah kesempatan kerja yang diberikan bagi masyarakat. Karena pada kenyataannya, berdasarkan pengukuran kinerja dalam Scorecard diperoleh hasil bahwa angka pengangguran di Kota Pasuruan semakin meningkat. Pemerintah Daerah Kota Pasuruan tidak berhasil mencapai target

yang ditetapkan untuk menurunkan angka pengangguran di Kota Pasuruan. Hasil pengukuran ini telah dikonfirmasi kepada Bapak Y, dan ternyata informasi yang diberikan sesuai dengan hasil yang diperoleh dalam Scorecard.

Pengukuran perspektif ekonomi dalam Scorecard merepresentasikan kemampuan ekonomi masyarakat Kota Pasuruan yang dapat diukur menggunakan indikator kinerja peningkatan Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) per kapita masyarakat Kota Pasuruan atas dasar harga berlaku dan atas dasar harga konstan. Berdasarkan hasil pengukuran kinerja yang dilakukan dengan Scorecard, Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) berdasarkan Atas Dasar Harga Berlaku (ADHB) dan Atas Dasar Harga Konstan (ADHK) secara keseluruhan meningkat, untuk ADHB dari Rp.3.309.121.256 menjadi Rp.3.718.994.614 serta untuk ADHK dari Rp.1.264.355.979 menjadi Rp.1.347.654.659.

Sedangkan Pendapatan Domestik Regional Bruto per kapita per tahun meningkat, untuk ADHB dari Rp.17.886.673/th/org menjadi Rp.19.392.995/th/org, untuk ADHK dari Rp.6.703.851/th/ org menjadi Rp.7.027.453/th/ org. Dengan demikian, dari pengukuran kinerja perspektif ekonomi, dapat terlihat bahwa perekonomian masyarakat Kota Pasuruan dikatakan cukup, karena terjadi peningkatan Pendapatan Domestik Resional Bruto baik secara keseluruhan maupun per kapita, per tahun, per orang.

Hasil pengukuran Pendapatan Domestik Regional Bruto mendapatkan skor 1 yang berarti peningkatan, karena untuk tahun-tahun sebelumnya, indikator

kinerja ini tidak digunakan dalam pengukuran kinerja Pemerintah Daerah Kota Pasuruan tahun 2013, sehingga target yang ingin dicapai adalah tidak ada. Dengan demikian, untuk memberikan hasil yang lebih bermakna, untuk tahun berikutnya, Pemerintah Daerah Kota PASuruan diharapkan mampu merepresentasikan target yang ingin dicapai untuk setiap indikator kinerja yang telah dirancang dalam desain Scorecard perspektif ekonomi.

#### 4) Perspektif Governance

Perspektif governance dalam Scorecard mendapatkan penilaian cukup dengan nilai 0,19. Tujuan kinerja yang terdapat dalam Scorecard adalah mewujudkan pelayanan publik dan tata kelola pemerintahan yang baik dan meningkatkan pengelolaan keuangan daerah. Kinerja pelayanan publik dalam melayani masyarakat dalam kepengurusan administrasi kependudukannya dinilai mengalami peningkatan dibanding tahun sebelumnya. Akan tetapi dalam rangka menerapkan asas good governance, kinerja pemerintah dinilai mengalami penurunan sehingga dinilai cukup. Penurunan terlihat dalam kinerja pemerintah terkait akuntabilitas pemerintah. Akuntabilitas merupakan pondasi yang penting dalam menerapkan good governance, karena masyarakat menuntut adanya pertanggungjawaban atas setiap kinerja yang dilakukan seluruh anggota pemerintah daerah dan sudah seharusnya setiap tindakan diiringi dengan pertanggungjawaban.

Penurunan kinerja tidak hanya terjadi pada prinsip akuntabilitas, namun juga pada tingkat pengelolaan keuangan. Pengeluaran yang dilakukan pemerintah setiap tahunnya meningkat, tetapi tidak diimbangi dengan peningkatan yang

terjadi dalam pendapatan. Hal ini perlu mendapatkan perhatian serius, agar pemerintah melakukan restrukturisasi ulang terkait prosedur pembelanjaan pemerintah, sehingga pemerintah dapat mengelola keuangannya dengan prinsip ekonomis, efisiensi, dan efektivitas. Kemampuan pemerintah dalam mengelola keuangan juga dapat dilihat dari besarnya pendapatan asli daerah yang dihasilkan Kota Pasuruan. Semakin meningkat pendapatan asli daerah yang diperoleh Kota Pasuruan, maka kinerja pemerintah dalam pengelolaan keuangan daerah mengalami peningkatan yang lebih baik.

Hasil pengukuran kinerja perspektif governance dengan tujuan kinerja mewujudkan pelayanan publik dan tata kelola pemerintahan yang baik berdasarkan pengukuran yang dilakukan oleh pemerintah mendapatkan kategori sangat baik. Menurut Bapak Y, pemerintah telah menjalankan sistem pemerintahan dengan sebaik mungkin dan sesuai dengan undang-undang yang mengaturnya serta diperoleh informasi tambahan bahwa tidak semua data terkait Pemerintah Daerah Kota Pasuruan disajikan untuk publik dalam [www.kotapasuruan.go.id](http://www.kotapasuruan.go.id). Hal ini disebabkan oleh keputusan Kepala Daerah yang ingin menjaga privasi Pemerintah Daerah Kota Pasuruan, sehingga informasi yang dipublikasikan ke publik hanya data-data umum, seperti Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Daerah, profil kota, organisasi pemerintah daerah, dan lain-lain. Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang merupakan bentuk akuntabilitas pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat, tidak dipublikasikan ke umum. Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan Belanja Negara juga tidak dipublikasikan untuk umum.

Dapat disimpulkan bahwa kurangnya transparansi yang dilakukan Pemerintah Daerah Kota Pasuruan selama tahun 2013 membuat masyarakat tidak mendapatkan informasi yang cukup terkait sistem pemerintahan yang sedang berlangsung. Transparansi juga berpengaruh erat terhadap akuntabilitas. Kurangnya transparansi dapat menyebabkan berkurangnya akuntabilitas yang diterapkan oleh pemerintah. Hal tersebut benar adanya, seiring dengan kenyataan yang diperoleh dalam Pemerintah Daerah Kota Pasuruan. Kinerja akuntabilitas mengalami penurunan, hal ini disebabkan kurangnya transparansi yang diberikan pemerintah bagi masyarakat sehingga informasi terkait kinerja pemerintahan hanya diketahui oleh internal Pemerintah Daerah Kota Pasuruan. Oleh karena itu, hasil pengukuran yang dilakukan dengan Scorecard, secara implisit telah didukung oleh fakta-fakta yang diperoleh melalui wawancara.

#### **4.3.4. Keterkaitan Empat Perspektif dalam Scorecard**

Berdasarkan hasil analisis pengukuran kinerja Pemerintah Daerah Kota selama tahun 2013, diperoleh hasil pengukuran bahwa kinerja yang dilakukan dikategorikan “cukup” dengan skor 0,16. Skor ini mendekati kategori kurang, yaitu bawah 0. Berarti kinerja pemerintah perlu ditingkatkan semaksimal mungkin agar penilaian kinerja mampu mencapai kategori baik. Akan tetapi dalam realisasinya, pencapaian tersebut tidak mudah dilakukan, mengingat ada berbagai kendala dan hambatan yang telah menanti.

Berbagai macam kesulitan yang dihadapi, akan mudah teratasi jika seluruh elemen pemerintah daerah secara simultan saling bekerja sama. Penguatan pada

seluruh perspektif mulai dari lingkungan, sosial, ekonomi, dan governance sangat diperlukan untuk mencapai keseimbangan kinerja sehingga setiap perspektif dapat mencapai kinerja yang maksimal. Keseimbangan dalam melaksanakan suatu kinerja sangat dibutuhkan karena demi tercapainya visi Pemerintah Daerah Kota Pasuruan.

Keempat perspektif, mulai dari perspektif lingkungan, sosial, ekonomi dan governance memiliki keterkaitan satu dengan lainnya. Berdasarkan hasil pengukuran kinerja dengan menggunakan Scorecard, diperoleh hasil keempat perspektif mendapatkan penilaian kategori cukup. Nilai terendah diperoleh perspektif lingkungan, kemudian nilai di atasnya adalah governance, sosial dan tertinggi ekonomi. Keempat perspektif merupakan alat yang harus disinergikan secara simultan untuk mencapai visi Pemerintah Daerah Kota Pasuruan.

Ekonomi merupakan pondasi dari seluruh aktivitas perencanaan pembangunan Kota Pasuruan. Ketika hasil penilaian perspektif ekonomi memperoleh nilai terkecil, dapat diperkirakan hal ini akan berakibat terhadap jalannya kinerja pemerintahan dalam perspektif lainnya. Akan tetapi, jika perspektif ekonomi memberikan hasil pengukuran tertinggi, hal ini bukan berarti dapat dipastikan kinerja perspektif lainnya baik. Secara logika, jika perspektif ekonomi Kota Pasuruan baik, harusnya pendanaan yang diberikan untuk pembangunan akan lebih terjamin. Akan tetapi, berdasarkan hasil pengukuran menggunakan Scorecard, dapat terlihat bahwa meskipun perspektif ekonomi memiliki nilai tertinggi, tetapi masih ada perspektif yang mendapat nilai kurang yaitu lingkungan. Hal ini berarti, pendanaan untuk pembangunan belum

sepenuhnya terdistribusi dengan merata, sehingga masih ada perspektif yang kinerjanya kurang.

Setiap tujuan kinerja yang ingin dicapai dalam setiap perspektif, membutuhkan pendanaan yang cukup untuk tercapainya kinerja yang baik. Terutama untuk perspektif lingkungan. Tujuan kinerjanya untuk menyediakan infrastruktur, sarana dan prasarana dasar serta tata ruang atau lingkungan yang nyaman bagi masyarakat membutuhkan pendanaan yang cukup besar dalam pelaksanaan kinerjanya. Dengan kurangnya distribusi dana yang diperoleh untuk pembangunan dalam pencapaian tujuan kinerja tersebut, akan sangat berdampak terhadap penurunan hasil pengukuran indikator kinerja.

Seperti yang dijelaskan pada poin sebelumnya, untuk kinerja dalam perspektif lingkungan yang mengalami penurunan salah satu faktor penyebabnya adalah kurang berfungsinya rambu-rambu lalu lintas. Setelah ditelusuri lebih lanjut melalui wawancara dengan Y, kendala yang dihadapi dalam perbaikan rambu-rambu lalu lintas terganjal oleh masalah pendanaan yang kurang. Kurangnya pendanaan untuk pelaksanaan pemeliharaan dan perbaikan rambu-rambu lalu lintas, mengakibatkan banyak rambu-rambu lalu lintas yang tidak berfungsi dengan baik. Jika pendanaan yang dimiliki cukup dan didistribusikan dengan baik untuk melakukan pemeliharaan dan perbaikan, maka rambu-rambu lalu lintas akan dapat difungsikan dengan baik.

Hasil pengukuran Scorecard yang menunjukkan penilaian kinerja kategori kurang dalam perspektif lingkungan menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah Kota Pasuruan selama ini cenderung kurang fokus terhadap pembangunan dalam

bidang lingkungan sehingga banyak indikator kinerja yang tidak mampu mencapai target yang telah ditentukan. Pendistribusian pendanaan sangat perlu lebih diperhatikan oleh Pemerintah Daerah Kota Pasuruan, sehingga dapat terwujud pembangunan yang adil dan merata dalam setiap bidang, termasuk lingkungan dan sosial. Oleh karena itu pemerintah diharapkan mampu mengawasi lebih lanjut dalam pemerataan pendanaan pembangunan untuk setiap perspektif.

Perspektif sosial tidak terlepas keterkaitannya dengan perspektif ekonomi dan lingkungan. Penurunan kinerja dalam perspektif sosial juga disebabkan penurunan kinerja dalam perspektif ekonomi. Misalnya seperti dalam perspektif sosial terkait dengan pemukiman kumuh yang masih ada di wilayah Kota Pasuruan. Hal ini menunjukkan bahwa masih ada masyarakat Kota Pasuruan yang belum mendapatkan kesejahteraan sosial.

Semakin meningkatnya angka pengangguran dalam perspektif ekonomi, menjadi salah satu pemicu meningkatnya masyarakat Kota Pasuruan yang berkurang kesejahteraan sosialnya. Ketika angka pengangguran semakin meningkat, maka resiko meningkatnya kemiskinan juga akan terpengaruh secara tidak langsung untuk menjadi meningkat juga. Karena jika tidak ada pendapatan, maka seseorang tidak akan mampu membiayai kebutuhan hidupnya sendiri sehingga tidak akan tercapai kesejahteraan sosial untuk dirinya sendiri.

Masyarakat miskin tentunya juga tidak memiliki penghidupan yang layak termasuk tempat tinggal. Hal ini juga berkaitan dengan perspektif lingkungan. Karena tidak adanya uang untuk memiliki tempat tinggal, maka tidak ada tempat tinggal yang dapat ditinggali oleh masyarakat miskin tersebut, sehingga mereka

bisa tidur dimana saja termasuk di pinggir jalan. Keadaan yang demikian ini membuat keamanan masyarakat tersebut tidak terjamin dan membahayakan diri mereka dan para pengguna jalan lainnya. Kondisi yang seperti ini juga bisa menjadi masalah yang harus diselesaikan dalam perspektif lingkungan.

Selain itu masalah putus sekolah dan wajib belajar 12 tahun yang sedang dicanangkan Pemerintah Daerah Kota Pasuruan dalam perspektif sosial, sangat berkaitan erat dengan perspektif ekonomi. Inti dari masalah putus sekolah dan terhentinya sekolah anak sebelum 12 tahun, sebagian besar disebabkan oleh ketidakmampuan orang tua untuk mendanai biaya pendidikan anaknya. Terkadang faktor lainnya adalah kesulitan ekonomi yang dihadapi orang tua, membuat anak harus ikut membantu mencari nafkah untuk keluarganya. Hal ini sudah mampu menjelaskan hubungan erat yang ada antara perspektif sosial dan perspektif lingkungan.

Perspektif governance berkaitan dengan pelayanan publik, tata kelola pemerintahan yang baik, dan pengelolaan keuangan daerah. Tujuan kinerja perspektif governance tersebut telah mencerminkan keterkaitannya dengan perspektif sosial, lingkungan, ekonomi. Ketika pemerintah telah mampu mengelola sistem pemerintahan dengan sebaik mungkin, maka akan terwujud tujuan kinerja di setiap perspektif lingkungan, sosial, ekonomi, dan governance itu sendiri karena tidak ada celah yang menjadi kelemahan dan kendala dalam menjalankan sistem pemerintahan. Jika sistem pemerintahan telah dikelola dengan baik, maka secara tidak langsung setiap tujuan kinerja yang ingin dicapai akan dilaksanakan dengan sebaik mungkin oleh setiap anggota pemerintah daerah.

Jika pengukuran tujuan kinerja dalam perspektif governance secara keseluruhan telah mendapatkan nilai sempurna 1 yang berarti baik, hal ini secara implisit menyatakan bahwa semua urusan pemerintahan, telah dijalankan dengan baik dan sesuai dengan asas good governance, sehingga tidak ada kecurangan, penyalahgunaan kekuasaan, ataupun tindak pelanggaran hukum lainnya dalam sistem pemerintahan. Dengan kata lain, pemerintahan dinyatakan bersih, dan sepenuhnya akan berfokus hanya terhadap kepentingan masyarakat, sehingga aktivitas akan dilaksanakan dengan sebaik mungkin, sehingga kinerja yang dilakukan akan menghasilkan nilai pengukuran kinerja yang baik.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat diketahui bahwa setiap perspektif dalam Scorecard memiliki keterkaitan. Perspektif lingkungan, sosial, ekonomi, dan governance saling mempengaruhi satu dengan yang lainnya. Oleh karena itu, untuk menghasilkan penilaian kinerja yang baik, maka setiap perspektif juga harus menunjukkan penilaian kinerja yang baik. Berdasarkan konsep Scorecard yaitu berimbang dan perbaikan yang berkelanjutan, ketika telah tercapai nilai pengukuran kinerja setiap perspektif baik, maka nilai pengukuran kinerja secara keseluruhan adalah baik. Maka dari itu, semakin mudah bagi Pemerintah Daerah Kota Pasuruan untuk mewujudkan visinya, yaitu “Kota Pasuruan sebagai Kota Industri Perdagangan, Jasa yang dilandasi Iman dan Taqwa menuju Masyarakat Sejahtera”.