

BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Kebijakan Publik

Pada dasarnya terdapat banyak batasan atau definisi mengenai apa yang dimaksud dengan kebijakan publik (*public policy*) dalam literatur-literatur ilmu politik. Masing-masing definisi tersebut memberikan penekanan yang berbeda-beda, perbedaan itu timbul karena masing-masing ahli mempunyai latar belakang yang berbeda-beda namun tidak ada yang keliru, semuanya benar dan saling melengkapi. Berikut definisi-definisi kebijakan publik yang dikemukakan oleh beberapa ahli, yaitu : (a) secara luas kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya¹; (b) kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan pemerintah²; (c) kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri³; (d) kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau maksud tertentu⁴; (e) kebijakan merupakan suatu proses yang mencakup pula tahap implementasi dan evaluasi serta mencakup pula arah tindakan atau apa yang dilakukan dan tidak semata-mata menyangkut tindakan⁵; (f) mengkomparasi definisi-definisi tersebut diatas, disimpulkan⁶ bahwa pada dasarnya pandangan

¹ Robert Eyestone, 1971 *The Threads of Policy, A study in Policy Leadership*. Indianapolis:Bobbs-Merril, hlm 18, dinyatakan dan dikutip dalam buku *Kebijakan Publik, teori dan proses*, Budi Winarno, 2007, hlm 17.

² Thomas R.Dye, 1975, *Understanding Public Policy*, Second Edition, Englewood Cliff,NJ:prentice-Hall,hlm 1, dinyatakan dan dikutip dalam buku *Kebijakan Publik, teori dan proses*, Budi Winarno, 2007, hlm 17

³ Richard Rose, 1969, *Policy Making in Great Britain*, London:MacMillan,hlm.79, dinyatakan dan dikutip dalam buku *Kebijakan Publik, teori dan proses*, Budi Winarno, 2007, hlm 17

⁴ Carl J Friedrich, 1963, *Man and His Government*,New York;McGraw Hill, dinyatakan dan dikutip dalam buku *Kebijakan Publik, teori dan proses*, Budi Winarno, 2007, hlm 17 sd 18.

⁵ James E Anderson, 1969, *Public Policy Making*, New York:Holt,Rinehart and Winston, 2nd ed hal 4, dinyatakan dan dikutip dalam buku *Kebijakan Publik, teori dan proses*, Budi Winarno, 2007, hlm 18.

⁶ Amir Santoso, 1993, *Analisis Kebijakan Publik: Suatu Pengantar*, Jurnal Ilmu Politik 3, Jakarta, hal 4-5, dinyatakan dan dikutip dalam buku *Kebijakan Publik, teori dan proses*, Budi Winarno, 2007, hlm 19 sd 22.

mengenai kebijakan publik dibagi kedalam dua wilayah kategori yaitu (i) pendapat ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah; (ii) para ahli yang memberikan perhatian khusus kepada pelaksanaan kebijakan. Para ahli yang termasuk dalam kubu ini terbagi kedalam dua kubu yakni (ii.a) mereka yang memandang kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud-maksud tertentu; (ii.b) mereka yang menganggap kebijakan publik sebagai memiliki akibat-akibat yang bisa diramalkan.

Dengan demikian para ahli yang termasuk dalam kubu pertama melihat kebijakan publik sebagai proses perumusan, implementasi dan evaluasi kebijakan yang berarti bahwa kebijakan publik adalah serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut, sedangkan kubu kedua lebih melihat kebijakan publik terdiri dari rangkaian keputusan dan tindakan. Kubu ini diwakili oleh *Presman* dan *Wildavsky* yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan.

Beberapa ilmuwan sosial di Indonesia menggunakan istilah kebijaksanaan sebagai ganti *policy*, perlu ditekankan kebijaksanaan bukanlah kebijakan karena (ke)bijaksanaan adalah salah satu dari ciri kebijakan publik yang unggul. Rumusan definisi yang sederhana dirumuskan bahwa kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk mengantar masyarakat pada masa transisi, untuk menuju pada masyarakat yang dicita-citakan⁷.

2.1.1. Bentuk Kebijakan Publik

Bentuk pertama kebijakan publik yaitu peraturan perundang-undangan yang terkodifikasi secara formal dan legal, yang secara sederhana di kelompokkan⁸ menjadi tiga : yaitu 1.) kebijakan publik yang bersifat *makro* atau umum, atau mendasar seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,

⁷ Dr.Riant Nugroho, *Public Policy* (edisi revisi), 2009 hal 85

⁸ Dr.Riant Nugroho, *Public Policy* (edisi revisi), 2009 hal 92

Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah; 2.) kebijakan publik bersifat *messo* atau menengah atau penjelas pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan peraturan Wali Kota. Kebijakan ini dapat berbentuk pula Surat Keputusan Bersama atau SKB antar Menteri, Gubernur, dan Bupati atau Walikota; 3.) kebijakan publik yang bersifat *mikro* adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat di bawah menteri, gubernur, Bupati dan Walikota.

Bentuk kedua kebijakan publik adalah pernyataan pejabat publik, yaitu ucapan pejabat publik di depan publik yang harus⁹ : a.) berisikan kebenaran; b.) konsisten, karena mencerminkan lembaganya; c.) apabila berkenaan dengan hal-hal yang harus segera diimplementasikan oleh struktur dibawahnya, sudah dikomunikasikan terlebih dahulu dengan struktur dibawahnya, dan sudah siap dengan manajemen implementasinya; d.) apabila berkenaan dengan hal-hal yang masih bersifat konsep atau rencana, harus disampaikan secara jelas bahwa yang dinyatakan adalah konsep atau rencana.

Bentuk ketiga kebijakan publik adalah perilaku atau *gesture* atau gerak-mimik-gaya pejabat publik. Kebijakan publik jenis ini merupakan bentuk kebijakan yang paling jarang diangkat sebagai isu kebijakan.

2.1.2. Tujuan Kebijakan Publik

Tujuan kebijakan publik dapat dibedakan¹⁰ yakni : a.) mendistribusikan sumber daya negara kepada masyarakat, termasuk alokatif, realokatif, dan redistribusi, *versus* mengabsorbsi atau menyerap sumber daya ke dalam negeri, dimana kebijakan publik yang bertujuan mendistribusikan sumber daya negara sedangkan kebijakan mengabsorbsi yaitu kebijakan publik yang bertujuan menyerap sumber daya negara; b.) regulatif *versus* deregulatif, dimana kebijakan regulatif bersifat mengatur dan membatasi seperti kebijakan tarif, kebijakan

⁹ Dr.Riant Nugroho,*Public Policy* (edisi revisi), 2009 hal 96-97

¹⁰ Dr.Riant Nugroho,*Public Policy* (edisi revisi), 2009 hal 98-99

pengadaan barang dan jasa, kebijakan HAM dan lain-lainnya, sedangkan kebijakan deregulatif bersifat membebaskan seperti kebijakan privatisasi, kebijakan penghapusan tarif dan kebijakan pencabutan daftar negatif investasi; c.) dinamisasi *versus* stabilisasi, dimana kebijakan dinamisasi adalah kebijakan yang bersifat menggerakkan sumber daya nasional untuk mencapai kemajuan tertentu yang dikehendaki seperti kebijakan desentralisasi, kebijakan zona industri eksklusif dan lain-lainnya, sedangkan kebijakan stabilisasi bersifat mengerem dinamika yang terlalu cepat agar tidak merusak sistem yang ada, baik sistem politik, keamanan, ekonomi maupun sosial seperti kebijakan pembatasan transaksi valas, kebijakan penetapan suku bunga dan lain-lainnya; d.) memperkuat negara *versus* memperkuat masyarakat / pasar, dimana kebijakan yang memperkuat negara adalah kebijakan-kebijakan yang mendorong lebih besar peran negara seperti kebijakan tentang pendidikan nasional yang menjadikan negara sebagai pelaku utama pendidikan nasional daripada publik, sementara itu kebijakan yang memperkuat masyarakat / pasar adalah kebijakan yang mendorong lebih besar peran publik atau mekanisme pasar daripada peran negara seperti privatisasi BUMN, kebijakan perseroan dan lain-lain.

2.2. Kebijakan Fiskal

Merunut dari tujuan kebijakan publik yang telah dijelaskan sebelumnya, kebijakan fiskal termasuk salah satu tujuan kebijakan publik dalam mendistribusikan sumber daya negara kepada masyarakat, termasuk alokatif, realokatif, dan redistribusi. Kebijakan fiskal adalah mencakup semua tindakan atau usaha untuk meningkatkan kesejahteraan umum melalui pengawasan Pemerintah terhadap sumber-sumber ekonomi dengan menggunakan penerimaan dan pengeluaran Pemerintah, mobilisasi sumber daya, dan penentuan harga barang dan jasa dari perusahaan-perusahaan.¹¹ Tujuan umum yang ingin dicapai oleh kebijakan fiskal adalah kestabilan ekonomi yang lebih mantap artinya tetap mempertahankan laju pertumbuhan ekonomi yang layak tanpa adanya pengangguran yang berarti disatu pihak atau adanya ketidakstabilan harga-harga

¹¹ Dirk.J.Wolfson, *Public Finance and Development Strategy*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1979 hal 5, dikutip dalam buku Drs, M.Suparmoko, 1990,M.A, *Keuangan Negara: dalam teori dan praktek*, Edisi keempat hal 257.

umum dilain pihak, dengan kata lain tujuan kebijakan fiskal adalah pendapatan nasional riil yang terus meningkat pada laju yang dimungkinkan oleh perubahan teknologi dan tersedianya faktor-faktor produksi dengan tetap mempertahankan kestabilan harga-harga umum.

Penerimaan pemerintah diasumsikan berasal dari pajak (*tax*). Pajak secara hukum dapat didefinisikan sebagai iuran wajib kepada Pemerintah yang bersifat memaksa dan legal (berdasarkan undang-undang), sehingga Pemerintah mempunyai kekuatan hukum untuk menindak wajib pajak yang tidak memenuhi kewajibannya. Pajak secara ekonomi dapat didefinisikan sebagai pemindahan sumber daya yang ada disektor rumah tangga dan perusahaan kesektor pemerintah melalui mekanisme pemungutan tanpa wajib memberi balas jasa lnsung. Besarnya pajak yang diterima oleh Pemerintah dipengaruhi oleh tingkat pendapatan, sebaliknya pajak dapat mempengaruhi pola laku produksi dan atau konsumsi.

Terkait dengan pengeluaran pemerintah, terdapat berbagai pengertian dikemukakan oleh beberapa ahli mengenai anggaran, diantaranya: (a) anggaran didefinisikan sebagai suatu rencana keuangan yang merupakan patokan dan pengendalian terhadap kegiatan di masa mendatang, sehingga merupakan prakiraan terhadap belanja di masa mendatang serta sebagai suatu rencana yang sistematis tentang penggunaan tenaga kerja, bahan atau sumber lainnya¹². (b) anggaran negara secara prinsip adalah rencana keuangan apabila ditinjau dari sudut pandang sosial ekonomis, sedangkan ditinjau dari sudut hukum tata negara anggaran negara adalah keseluruhan undang-undang yang ditetapkan secara periodik, yang memberi kuasa kepada kekuasaan eksekutif untuk melaksanakan pengeluaran mengenai periode tertentu dan menunjukkan alat-alat pembiayaan yang diperlukan untuk menutup pengeluaran tersebut¹³ (c) anggaran adalah suatu daftar atau pernyataan yang terperinci tentang penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan dalam jangka waktu tertentu, yang biasa adalah satu tahun¹⁴; (d)

¹² Eric L Kohler, *A Dictionary for Accountants* (Englewood Cliffs, NJ:Prentice-Hall,Inc 1956) hal 67, dikutip dalam *Naskah Akademis Rancangan Undang-undang Republik Indonesia tentang Keuangan Negara*, Tim Pengkajian dan Penyempurnaan RUU Perbendaharaan Negara, Jakarta, 2000 hal 33.

¹³ DR.C.Goedhart, *Hoofdlijnen van de Leer der Openbare Financien* (terjemahan Ratmoko,SH Djambtan, Jakarta 1982) hal 302, dikutip dalam *Naskah Akademis Rancangan Undang-undang Republik Indonesia tentang Keuangan Negara*, Tim Pengkajian dan Penyempurnaan RUU Perbendaharaan Negara, Jakarta, 2000 hal 34-35

¹⁴ Dr. M Suparmoko, M.A, 1990, *Keuangan Negara : dalam Teori dan Praktek*, edisi keempat, BPFE Yogyakarta, ha 49.

Secara lebih luas anggaran didefinisikan sebagai suatu alokasi sumber-sumber daya yang dibuat terencana mengenai berbagai aktivitas yang akan dilakukan pada masa yang akan datang, yang didasarkan pada sejumlah variabel penting, yang ditujukan untuk mencapai sejumlah tujuan tertentu, dengan mengkaitkan antara penerimaan-penerimaan yang diperkirakan dengan pengeluaran-pengeluaran yang direncanakan, serta membentuk atau menetapkan suatu dasar atau basis untuk mengukur dan mengontrol pengeluaran dan pendapatan¹⁵.

Asas-asas anggaran yang menjadi ciri anggaran dalam negara modern terdiri atas hal-hal sebagai berikut¹⁶: (a) Asas kelengkapan (*volledigheid, universalitas*). Asas ini mempertahankan hak *budget* parlemen secara lengkap. Semua pengeluaran dan penerimaan secara tegas dimuat dalam anggaran. Tidak boleh ada penerimaan atau pengeluaran yang tidak dimasukkan ke dalam kas negara. Dengan demikian, tidak ada kegiatan penguasa publik terlepas dari pengawasan lembaga Legislatif. Asas kelengkapan ini mencegah penyediaan / penggunaan dana khusus serta tidak memberi kesempatan kepada kompensasi administratif dari pengeluaran tertentu dengan pendapatan tertentu. (b) Asas spesialisasi /spesifikasi. Dapat diklasifikasikan atas tiga macam, yaitu (i) Spesialisasi kualitatif, yakni jumlah tertentu yang ditetapkan untuk pasal tertentu harus semata-mata digunakan untuk tujuan yang disebutkan dalam pasal itu. (ii) Spesialisasi kuantitatif, yakni diperbolehkan melampaui jumlah yang ditetapkan. (iii) Spesialisasi menurut urutan sementara, yakni pengeluaran itu hanya dapat dibebankan kepada pasal tertentu bagi anggaran tertentu selama dinas yang bersangkutan masih dibuka. (c) Asas berkala (periodisitas). Pemberian otorisasi dan pengawasan rakyat dengan perantaraan wakil-wakilnya secara berkala dalam kebijaksanaan pemerintah guna memenuhi fungsinya. Dengan periodisitas ini memungkinkan pemberian otorisasi dan pengawasan rakyat berjalan secara teratur. Periodisitas ini tidak menghilangkan pengawasan rakyat, tetapi juga harus diperhatikan agar kesempatan pemerintah untuk menjalankan rencananya tetap berlaku. Kedua hal ini merupakan persyaratan pencapaian tujuan demokrasi dalam hukum tata negara. (d) Asas formal (bentuk tertentu). Setiap rencana atau bentuk

¹⁵Jonas Rowan dan Maurice Pendlebury,1998, *Public Sector Accounting*, London : Pitman, dikutip dalam buku M.Ikhsan dan Roy V Salomo, 2002,*Keuangan Daerah di Indonesia*, Jakarta hal 251-252.

¹⁶Bohari, H, *Hukum anggaran negara*, 1995, hlm 20-21, dikutip dalam buku W.Riawan Tjandra, 2006, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta, hal 63-64.

kegiatan pemerintah memerlukan suatu bentuk tertentu yang dapat mengikat semua pihak, dalam hal ini bentuk undang-undang. Bagi rakyat, hal itu dapat mengetahui dan memegangnya secara pasti, yang merupakan dasar untuk pelaksanaan pengawasan rakyat melalui wakil-wakilnya. Bagi pemerintah, hal itu menjadi dasar pegangan yang pasti dalam menjalankan fungsinya berdasarkan otoritas yang telah diberikan DPR. Asas formal ini dipengaruhi oleh prinsip negara hukum. (e) Asas publisitas (keterbukaan). Keterbukaan merupakan azas dalam demokrasi bahwa tidak ada urusan publik yang bersifat rahasia. Dasar keterbukaan sangat penting bagi negara demokrasi, baik mengenai penerimaan, maupun mengenai penerimaan, maupun mengenai pengeluaran negara.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Indonesia adalah kebijakan fiskal dalam konteks pembangunan Indonesia. APBN dilaksanakan berdasarkan kepercayaan bahwa sektor ekonomi pemerintah sangat dibutuhkan untuk pelaksanaan trilogi pembangunan yaitu pertumbuhan, pemerataan dan stabilitasi¹⁷. Trilogi pembangunan merupakan realisasi dari teori tiga fungsi fiskal yaitu : alokasi barang publik (*allocation*), distribusi pendapatan (*distribution*) dan stabilisasi perekonomian (*stabilization*). Fungsi alokasi adalah fungsi penyediaan barang publik (*public good provision*) atau proses pembagian keseluruhan sumber daya untuk digunakan sebagai barang pribadi atau barang sosial, dan bagaimana bauran / komposisi barang sosial ditentukan. Fungsi distribusi pendapatan adalah fungsi APBN dalam rangka memperbaiki distribusi pendapatan. Instrumen yang digunakan terutama adalah pajak dan subsidi, yang dapat mempengaruhi /mengarahkan keinginan kerja dan konsumsi masyarakat. Fungsi stabilisasi adalah fungsi APBN yang bersifat antisiklis, dalam kondisi resesi sebaiknya pemerintah menempuh politik anggaran defisit untuk menstimulus permintaan, sedangkan dalam kondisi ekonomi membaik (*recovery*) ditempuh anggaran surplus untuk menekan laju inflasi. Pilihan lain adalah anggaran berimbang (*balance budget*) baik pada kondisi resesi maupun pemulihan.

Fungsi-fungsi utama¹⁸ disebutkan bahwa setiap tindakan perpajakan dan pengeluaran tertentu mempengaruhi perekonomian dalam banyak cara dan dapat

¹⁷ Prathama Rahardja, Mandala Manurung 1999, *Teori Ekonomi Makro*, hlm 273-274

¹⁸ Richard A. Musgrave dan Peggy B Musgrave, diterjemahkan oleh penerbit erlangga dalam edisi ke lima, 1991, "*Keuangan Negara, dalam teori dan praktek*" hlm 6-7

dirancang untuk berbagai maksud, beberapa tujuan kebijakan yang berbeda-beda dapat dikemukakan antara lain: (a) Penyediaan barang sosial, atau proses pembagian keseluruhan sumber daya untuk digunakan sebagai barang pribadi dan barang sosial, dan bagaimana bauran / komposisi barang sosial ditemukan. Penyediaan ini dapat disebut sebagai *fungsi alokasi* dari kebijakan anggaran. Kebijakan pengaturan, yang juga dipertimbangkan sebagai suatu bagian dari fungsi alokasi, tidak dimasukkan di sini karena kebijakan itu tidak terlalu merupakan masalah kebijakan anggaran; (b) Penyesuaian terhadap distribusi pendapatan dan kekayaan untuk menjamin terpenuhinya apa yang dianggap oleh masyarakat sebagai suatu keadaan distribusi yang "merata" dan "adil" yang disini disebut sebagai *fungsi distribusi*; (c) Penggunaan kebijakan anggaran sebagai suatu alat untuk mempertahankan tingkat kesempatan kerja yang tinggi, tingkat stabilitas yang semestinya dan laju pertumbuhan ekonomi yang tepat, dengan mempertimbangkan segala akibatnya terhadap perdagangan dan neraca pembayaran. Dalam teori *public finance* semua tujuan ini dikenal sebagai *fungsi stabilisasi*.

Meskipun tujuan dari kebijakan ini berbeda-beda, namun beberapa tujuan bisa dipengaruhi secara serentak oleh penerapan penerimaan / pajak atau pengeluaran pemerintah.

2.3. Sistem Penganggaran

Fungsi-fungsi suatu sistem penganggaran secara umum¹⁹ adalah sebagai berikut: (a) *Financial Control of Inputs*, ialah pengendalian terhadap masukan-masukan berupa belanja pegawai dan belanja barang; (b) *Management of ongoing activities*, ialah menggunakan informasi biaya aktivitas, dan hasil-hasil guna mengevaluasi keberhasilan program; (c) *Planning*, ialah sistem penganggaran dipergunakan untuk perencanaan masa yang akan datang dalam dua cara yaitu *Pertama*, sistem anggaran mewajibkan setiap instansi menghitung, berapa jumlah biaya yang dibutuhkan untuk program yang diusulkan dan jika mungkin mengkaitkan biaya-biaya tersebut dengan tingkat aktivitas untuk selama beberapa

¹⁹ Rasul Sjahrudin, *Pengintegrasian Sistem Akuntabilitas Kinerja dan Anggaran dalam perspektif UU No 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara-Problem dan Solusi Penganggaran di Indonesia*, 2003 hlm 42-43

tahun di masa mendatang. *Kedua*, sistem anggaran mewajibkan kementerian negara / lembaga pengguna anggaran beserta unit-unitnya untuk menetapkan perencanaan strategis. Selanjutnya usulan anggaran, penetapan anggaran dan pelaksanaannya harus selalu mengacu kepada rencana-rencana tersebut; (d) *Setting priorities*, ialah sistem penganggaran membantu dalam penentuan prioritas program dari instansi-instansi yang mengusulkan anggaran; (e) Akuntabilitas atau *Accountability*, ialah sistem penganggaran dipergunakan untuk menginformasikan kualitas pencapaian sasaran strategis berdasarkan outcomes yang dicapai.

2.4. Anggaran Kinerja (*Performance Budgeting*)

Semenjak awal abad ke 20 mulai diperkenalkannya anggaran kinerja (*performance budgeting*) kepada dunia, namun demikian sampai dengan saat ini belum ada satu pun definisi standar (tunggal) yang diakui oleh seluruh dunia yang dapat mendefinisikan pengertian dari anggaran kinerja yang bersifat universal sehingga menimbulkan banyaknya keanekaragaman pengertian. Keanekaragaman pengertian dari anggaran kinerja tersebut diantaranya adalah : (1) anggaran kinerja sebagai persiapan penganggaran yang mengadopsi proses dengan penekanan kepada pengelolaan kinerja (*performance management*), yang memperbolehkan keputusan pengalokasian dibuat atas dasar efisiensi dan efektivitas dalam penyediaan pelayanan²⁰. Anggaran kinerja juga mempresentasikan tujuan dan sasaran yang dibiayai pendanaannya, pengujian biaya program dan penetapan kegiatan untuk mendukung tercapainya sasaran, dan mengidentifikasi serta menganalisa pengukuran data kuantitatif pelaksanaan kinerja dan prestasi²¹. Pernyataan sederhana, anggaran kinerja adalah keputusan pembiayaan dengan hasil yang diharapkan²². Secara teknis, anggaran kinerja menjawab pertanyaan seperti “Apakah yang direncanakan? Mengapa hal tersebut

²⁰ Kelly, J.M & Riverbark, W.C, 2003, *Performance Budgeting for State and Local Government*, NY: M.E.Sharpe, hal 4, dalam International Journal of Organization Theory and Behavior, Richard J Herzog, *Performance Budgeting: Descriptive, Allegorical, Mythical and idealistic*, 2006, hlm 73-74

²¹ Hyde, C, 2002, *Government Budgeting: Theory, Process, Politics (3rd ed)* Toronto, Canada: Wadsworth, Thomas Learning hal 454, dalam International Journal of Organization Theory and Behavior, Richard J Herzog, *Performance Budgeting: Descriptive, Allegorical, Mythical and idealistic*, 2006, hlm 73-74

²² General Accounting Office, 2004, *Performance Budgeting: Observations on the Use of OMB's Program Assessment Rating Tool for Fiscal Year 2004 Budget (GAO-04-174)* Washington, DC, Author, hal 1, dalam International Journal of Organization Theory and Behavior, Richard J Herzog, *Performance Budgeting: Descriptive, Allegorical, Mythical and idealistic*, 2006, hlm 73-74

direncanakan? Berapa anggaran yang dibutuhkan? Kapan hal tersebut terlaksana? Apakah sumber-sumber daya (SDM, Keuangan, Fisik, Teknologi) yang dibutuhkan? Dan Apa yang akan dihasilkan?"; (2) Anggaran kinerja sebagai suatu pendekatan sistematis untuk membantu pemerintah menjadi lebih tanggap kepada masyarakat pembayar pajak dengan mengkaitkan pendanaan program pada kinerja dan produksi²³. Menurut *Government of Alberta, Canada*, Anggaran kinerja merupakan sebuah sistem perencanaan, penganggaran dan pengevaluasian yang menekankan hubungan antara pengalokasian anggaran dengan hasil yang diharapkan (*Performance budgeting is a system of planning, budgeting and evaluation that emphasizes the relationship between money budgeted and result expected*); (3) anggaran kinerja sebagai format penganggaran yang menghubungkan alokasi pembiayaan dengan pengukuran hasil atau kinerja²⁴. Pada awal tahun 1990an, Organisasi Kerjasama dan Pengembangan Ekonomi atau *OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development)* mengembangkan suatu informasi mengenai kinerja atau *performance information* yang digunakan dalam proses penyusunan anggaran (*budget processes*) dan pengalokasian sumber daya (*resource allocation*).

Syarat anggaran berbasis kinerja adalah sebagai berikut : (a) Kejelasan sasaran strategis; (b) Pengembangan dan ketersediaan indikator kinerja yang SMART yaitu (i) Spesifik, yang mencakup kejelasan, kepadatan dan ketepatan; (ii) Mudah Diukur, karena tertulis dalam angka; Ada Dalam Jangkauan, yang mencakup kepraktisan dan masuk akal; (iv) Relevan, yang mencakup bagi pemangku kepentingan (termasuk pemerintah, parlemen, pelanggan, dan pengambil manfaat); dan (v). Terikat waktu terkait dengan periode dan batas waktu atau dikenal pula dengan istilah *specific, measurable, attainable or achievable, result oriented, and timebound (SMART)*; (c) Keterkaitan yang jelas antara sasaran strategis dan indikator kinerja; (d) Kejelasan akuntabilitas kinerja dan laporan akuntabilitas kinerja yang lebih menekankan pada *outcomes*; (e) Perlu perencanaan lebih awal guna mencapai konsensus; (f) *Leadership* atau kepemimpinan untuk mempromosikan perubahan (g) Kehati-hatian dalam implementasi (*prudent implementation*)

²³ dikutip pada buku *Hukum Keuangan Negara*, W.Riawan Tjandra, 2006, hlm 43-48

²⁴ *Performance Budgeting in OECD Countries*, July 2007

Selanjutnya kondisi-kondisi yang diperlukan dalam penganggaran berbasis kinerja adalah (1) orientasi yang sama pada hasil (*similar orientation on result*); (2) penerapan rencana kinerja tahunan (*annual performance plan*); (3) pengembangan indikator kinerja (*performance indicators*) dan (4) sistem pengumpulan data kinerja (*performance data collection system*).

Konsekuensi penerapan penganggaran berbasis kinerja meliputi (i) perubahan klasifikasi anggaran dan integrasinya dengan sistem akuntansi pemerintah, (ii) aturan tentang fleksibilitas anggaran perlu diseimbangkan dengan akuntabilitas dan (iii) restrukturisasi program-program pemerintah.

Anggaran berbasis kinerja saat ini dinilai sebagai suatu pilihan sistem penganggaran yang mampu menstimulasi manajemen birokrasi yang mengacu pada prinsip efektivitas, mengefisiensikan alokasi anggaran dalam pelaksanaan program / proyek dan pendanaan infrastruktur publik, menstimulasikan keterbukaan dan akuntabilitas pemerintahan, dan melakukan penghematan uang negara tanpa melalaikan prinsip-prinsip profesionalitas perwujudan *good governance* perlu didukung oleh prinsip-prinsip manajemen berbasis kinerja. Prinsip-prinsip manajemen berbasis kinerja tersebut berupa : (a) penyediaan suatu pendekatan terstruktur dalam memfokuskan pada strategi kinerja yang obyektif (*strategic performance objectives*); (b) penyediaan mekanisme yang secara akurat mampu melaporkan kinerja kepada manajemen yang lebih tinggi atau kepada para stakeholder; (c) pengikutsertaan semua pihak yang berkepentingan dalam perencanaan dan evaluasi kinerja; (d) penyediaan mekanisme menghubungkan kinerja dengan pengeluaran anggaran; (e) perwakilan suatu cara yang '*fair*' untuk melakukan kegiatan; (f) penyediaan kerangka akuntabilitas kinerja yang sempurna (lengkap); (g) pembagian tanggung jawab untuk meningkatkan kinerja.

Konsep anggaran berbasis kinerja dapat menstimulasi perilaku birokrasi publik agar dapat secara selektif merespon perkembangan konsep mengenai *reiventing government* (Osborne dan Gabler, 1992) yang meliputi : (1) *catalytic government* : mengarahkan daripada mengayuh (*steering rather than rowing*); (2) *community-owned government* : pemberdayaan lebih dari sekedar melayani (*empowering rather than serving*); (3) *competitive government*: memasukkan kompetisi atau persaingan dalam memberikan pelayanan (*injecting competition into*

service delivery); (4) *mission driven government* : mengubah aturan yang mengarahkan organisasi (*transforming rule driven organization*); (5) *result oriented government* : pembiayaan yang berdasarkan keluaran bukan masukan (*funding outcomes non inputs*); (6) *customer driven government* : mengetahui apa yang dibutuhkan konsumen bukan secara birokrasi (*meeting the needs of the customer, not the bureaucracy*); (7) *enterprising government* : penerimaan dari pada pengeluaran (*earning rather than spending*); (8) *anticipatory government* : mendahulukan tindakan pencegahan daripada mengobati (*prevention rather than cure*); (9) *decentralized government: from hierarchy to participant and team work* ; (10) *market oriented government* : perubahan orientasi yang mengarah berjalannya pasar (*levering change through the market*).

Pemerintah yang dipandang baik akan mampu berorientasi pada efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas kinerja guna menghasilkan *outcome* yang berkualitas tinggi, mampu memberdayakan dan memenuhi keinginan masyarakat, partisipatif, dan mampu melihat serta mengantisipasi kejadian-kejadian di masa depan.

Sistem akuntabilitas kinerja pemerintahan secara garis besar adalah meliputi tahapan penyusunan atau perencanaan strategis, tahapan pengukuran kinerja, tahapan pelaporan kinerja dan tahapan pemanfaatan informasi kinerja bagi perbaikan kinerja secara berkesinambungan.

Perencanaan strategis sebagaimana disebutkan diatas merupakan suatu proses perencanaan hasil dan strategi secara sistematis dan berkesinambungan dengan memperhitungkan potensi, peluang dan kendala yang mungkin ada / timbul. Perencanaan strategis menjadi langkah awal pengukuran kinerja instansi pemerintah. Dalam rangka memenuhi keinginan *stakeholder* dan menjawab tuntutan perkembangan lingkungan strategis, perencanaan strategis memerlukan integrasi keahlian SDM dan berbagai sumber daya lain. Tahapan-tahapan dalam mendisain perencanaan strategis meliputi pernyataan visi, pernyataan misi, tujuan strategis (indikator kinerja), sasaran strategis, kebijakan dan program.

Guna menjabarkan lebih lanjut rencana strategis yang telah disusun, perlu dibuat rencana kinerja tahunan, yang mencakup periode tahunan dari rencana strategis yang telah disusun. Di dalamnya, instansi pemerintah mendefinisikan seluruh sasaran strategis, kebijakan, program dan kegiatan yang akan

diimplementasikan dalam suatu tahun kegiatan. Rencana kinerja menjadi dasar bagi penyusunan dan pengajuan anggaran kinerja (*performance budgeting*) dan kesepakatan tentang kinerja yang akan diwujudkan oleh suatu organisasi (*performance agreement*).

Isi dari dokumen rencana kinerja (*performance plan*) tersebut terdiri atas: (1) sasaran yang ingin dicapai pada periode yang bersangkutan; (2) kelompok indikator kinerja yang diharapkan dalam suatu kegiatan; (3) tingkat kinerja yang diharapkan dapat dicapai oleh organisasi pada suatu periode tertentu; (4) indikator keberhasilan atas tingkat kinerja yang diharapkan tersebut; dan (5) rencana perolehan sumber data indikator kinerja yang diharapkan.

Indikator kinerja (*performance indicators*) adalah ukuran kuantitatif dan atau kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan. Indikator kinerja harus merupakan sesuatu yang akan dihitung dan diukur serta digunakan sebagai dasar untuk menilai atau melihat tingkat kinerja, baik dalam tahap setelah kegiatan selesai dan berfungsi (*ex-post*). Kategorisasi²⁵ informasi kinerja adalah : (1) *Input*, adalah jumlah sumber daya yang digunakan, biasanya dinyatakan dalam bentuk jumlah dana dan jumlah waktu yang diperlukan untuk mengerjakan *outputs* atau *outcomes*. Untuk tujuan pengukuran kinerja, jumlah dana yang sesungguhnya digunakan merupakan angka yang relevan, bukan jumlah dana yang dianggarkan; (2) *Output*, adalah jumlah barang atau jasa yang berhasil diserahkan kepada konsumen (diselesaikan) selama periode pelaporan. *Output* merujuk pada jumlah produk yang dihasilkan oleh aktivitas internal. Meskipun *output* diharapkan memicu terjadinya *outcomes*, *output* itu sendiri tidak secara otomatis menyatakan hasil yang dicapai. Dengan demikian, *output* adalah barang dan jasa yang selesai dikerjakan oleh personalia program atau organisasi, bukan perubahan yang dirasakan oleh orang diluar organisasi lain; (3) *Outcome* adalah kejadian atau perubahan kondisi, perilaku, atau sikap yang mengindikasikan kemajuan ke arah pencapaian misi dan tujuan program. Indikator *outcome* merupakan ukuran jumlah dan atau kekerapan terjadinya kejadian atau perubahan tersebut. *Outcomes* bukan aktivitas atau program itu sendiri, melainkan dampak langsung yang dirasakan masyarakat atau

²⁵ Harty seperti yang dikutip oleh Nasir dkk, dalam *Prosiding Seminar Nasional : Pengukuran Kinerja Pemerintah Daerah*, 2003, hlm 44-45

pengguna jasa. Kualitas jasa termasuk dalam kategori ini. Jadi, *outcomes* menghubungkan program kerja dengan misi organisasi secara keseluruhan. Ada dua jenis *outcomes*, yaitu *intermediate outcomes* dan *end outcomes*. Hasil antara (*intermediate outcomes*) adalah outcome yang diharapkan untuk memicu terjadinya *end outcomes*, akan tetapi bukan merupakan *end outcome* itu sendiri. Sebuah jasa mungkin memiliki beberapa *intermediate outcomes*.

2.5. Prinsip-prinsip Umum dalam *Performance Budgeting*

Prinsip-prinsip umum dalam *performance budgeting* telah mengalami perkembangan sampai sejauh ini, terdapat 7 (tujuh) prinsip yang harus disarankan kepada pemerintah yang melaksanakan *performance budgeting* yaitu²⁶ : (1) *performance budgeting* akan gagal pada rintangan pertama apabila perubahan dari *input* kepada *output based budgeting* tidak dapat diterima dan dipraktekkan; (2) *performance budgeting* secara konseptual akan berlebihan apabila tidak diikuti dengan sebuah strategi konteks (*strategic context*) yang mengkondisikan proses pengalokasian sumberdaya (*resource allocating process*); (3) Konteks strategi untuk *performance budgeting* adalah peningkatan kepuasan melalui laporan tahunan pemerintah (*public annual reporting*) dalam hal peningkatan *outcomes* (lebih jauh terhadap dampak sosial / *wider societal impact*) dan *outputs* (organisasi tertentu dengan prestasi yang dihasilkan langsung / *organizationally specific, directly attributable achievements*); (4) *performance budgeting* mengasumsikan bahwa ujian yang sesungguhnya adalah mengalokasikan sumberdaya berlawanan dengan kegiatan-kegiatan dimasa mendatang (perencanaan) yang ditentukan berdasarkan kinerja saat ini (tinjauan); (5) anggaran kinerja membutuhkan semua prioritas untuk diberi peringkat urutan sehingga pilihan yang sulit kemungkinan dapat dihindari; (6) Kunci *performance budgeting* dari analisis perencanaan dan penganggaran adalah program. Akan tetapi, *performance budgeting* dapat mensinkronkan struktur program dengan struktur organisasi yang ada. Hal ini merupakan tantangan terbesar dalam penerapan anggaran kinerja karena ketidakkonsistenan pendekatan definisi rancangan; (7) Pengukuran dari

²⁶ McGill, R (2001). *Performance Budgeting*. International Journal of Public Sector Management, Vol. 14, No. 5, hlm. 376-390

performance budgeting adalah penghematan, efisiensi dan efektivitas (*the economy, efficiency and effectiveness*) terhadap infrastruktur (pembangunan) dan pelayanan (*serviced*) yang dilaksanakan oleh sebagian organisasi.

Dengan menerima prinsip-prinsip *performance budgeting* diatas maka akan membawa kepada 4 (empat) dasar kesimpulan. Pemisahan kebutuhan yang lazimnya seperti dukungan politik, kesepakatan pimpinan teratas dan kebutuhan akan pengembangan kapasitas, ke empat dasar tersebut dibutuhkan sebagai teknik dasar persyaratan anggaran kinerja sebagai berikut²⁷: (1) Seharusnya terdapat 3 (tiga) sampai dengan 5 (lima) kerangka strategis (tergantung dari yang dipraktekan setempat) yang akan mengarahkan kepada target tahunan (*annual targets*). Idealnya dalam sebuah pemerintahan terdapat format laporan tahunan, perencanaan dan penganggaran / LTPP (*annual report, plan and budget (ARPB) format*); (2) Dasar dari penganggaran (*foundation for budgeting*) adalah kegiatan dan analisis *input* dari setiap target; (3) Sebuah sistem struktur pengkodean (*structured coding system*) memperkuat sasaran urutan prioritas dan sasaran penelusuran pengeluaran; (4) Kinerja (*performance*) dapat ditinjau secara tahunan (terhadap *ouput*) dan secara sasaran strategis (terhadap dampak), dapat dikatakan setiap tiga tahun akan menghasilkan kerangka startegis yang baru (*new strategic framework*).

2.6. Kerangka Berpikir *Performance Budgeting*

Terdapat 2 (dua) set yang melibatkan logika /berpikir (*logic*) dalam *performance budgeting*. Secara vertikal terdapat 4 (empat) dimensi perhatian, yang *pertama* adalah indikator elemen dari perencanaan dan penganggaran; *kedua*, teknik tertentu yang merupakan komponen dari perencanaan dan penganggaran; *ketiga*, pengukuran yang biasa disebut ‘3 Es (*effectiveness, efficiency and economy*)’ dan yang *keempat* atau yang terakhir adalah dimensi tertentu mengenai penilaian kinerja. Secara horisontal terdapat 3 (tiga) aspek yaitu strategi, pelaksanaan dan penganggaran, dan untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada diagram dibawah ini.

²⁷ United Nations Capital Development Fund, *Performance Budgeting in the Least Developed Countries*, hlm 22-23

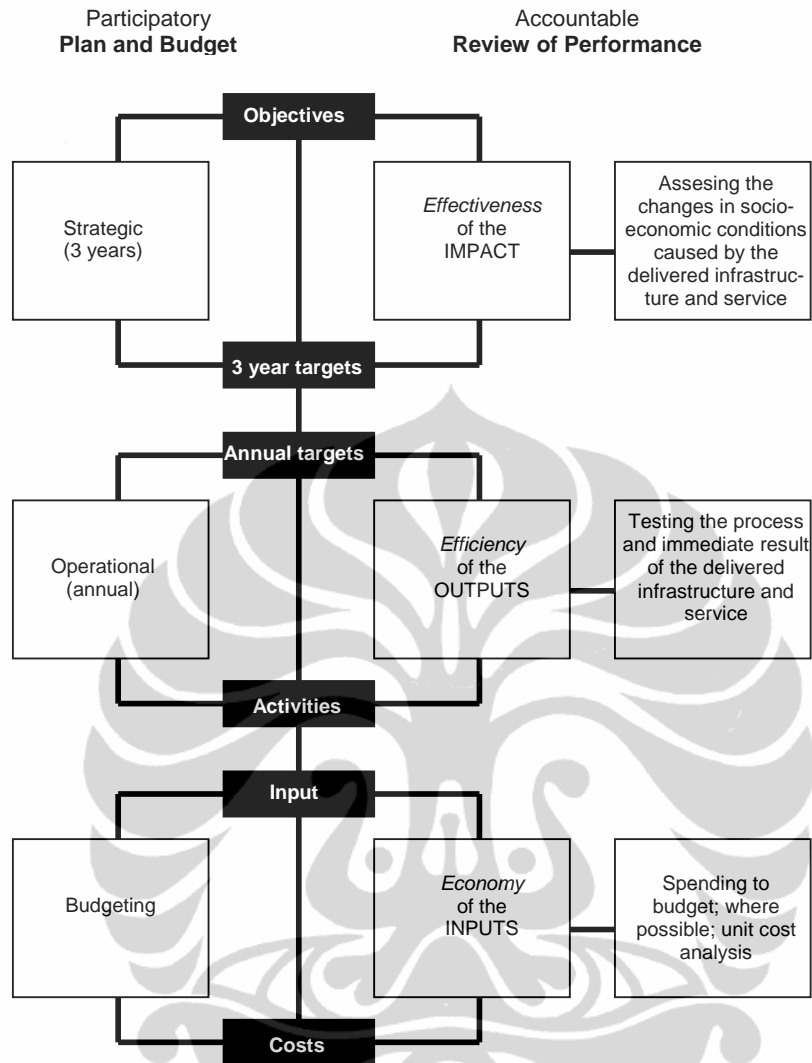


Diagram 4. Kerangka Berpikir (*External Logic*) dari *Performance Budgeting*

2.7. Struktur dan Hasil mengenai laporan tahunan, perencanaan dan penganggaran

Sebuah laporan tahunan (*annual report*) normalnya terdiri dari pernyataan secara umum (*general statement*) dari pimpinan sebuah organisasi. Biasanya mengandung hal-hal sebagai berikut²⁸ : (a) Sebuah pernyataan oleh pimpinan sebuah organisasi, termasuk hasil reviu atau tinjauan beberapa indikator kinerja utama (*key performance*) yang penting di tahun yang lalu dan mendorong pengembangannya untuk dimasa tahun depan (bagian pertama dari laporan tahunan, perencanaan dan penganggaran); (b) Sebuah ringkasan eksekutif dari

²⁸ United Nations Capital Development Fund, *Performance Budgeting in the Least Developed Countries*, hlm 24

seluruh dokumen (bagian kedua dari laporan tahunan, perencanaan dan penganggaran).

Sedangkan analisa inti dari laporan tahunan, perencanaan dan penganggaran untuk *performance budgeting* adalah: (1) Kerangka kinerja strategis untuk perspektif selama 3 (tiga) tahunan (bagian ketiga dari laporan tahunan, perencanaan dan penganggaran); (2) Kinerja yang telah dilakukan pada tahun lalu / sebelumnya (bagian keempat dari laporan tahunan, perencanaan dan penganggaran); (3) Usulan kegiatan untuk tahun mendatang (bagian kelima dari laporan tahunan, perencanaan dan penganggaran); (4) Kebutuhan sumber daya untuk 1 (satu) tahun mendatang – perkiraan anggarannya (bagian keenam dari laporan tahunan, perencanaan dan penganggaran). Hasil yang diinginkan dari laporan tahunan, perencanaan dan penganggaran adalah akuntabilitas publik (*publicly accountable*) dan dukungan masyarakat (*community supported*), sasaran infrastruktur (*targeted infrastructured*) dan penyediaan pelayanan (*service provision*). Hal ini untuk mengetahui dampak langsung dari fakta-fakta kelompok tertentu (jangka pendek) dan kondisi umum sosial ekonomi (jangka menengah).

2.8. *Best practices* Negara-negara di Dunia yang menerapkan *Performance Based Budgeting*

Performance Based Budgeting atau penganggaran berbasis kinerja sampai dengan saat ini belum ada suatu teori tunggal pun yang diakui secara universal yang dapat mendukung penerapan penganggaran berbasis kinerja oleh suatu negara, namun demikian penerapan penganggaran berbasis kinerja sampai dengan saat ini merupakan praktek-praktek terbaik (*best practices*) yang dilakukan pada beberapa negara di belahan dunia dalam hal reformasi di bidang keuangan negara. Dengan demikian untuk merumuskan penerapan penganggaran berbasis kinerja dalam suatu negara perlu kiranya untuk melihat, membandingkan dan menganalisa praktek-praktek terbaik yang telah dilaksanakan oleh negara-negara tersebut. Cakupan yang diamati menyangkut sejarah perkembangan penerapan penganggaran berbasis kinerja, hal yang melatarbelakangi penerapan penganggaran berbasis kinerja, dasar hukum yang mendasarinya serta mengamati kelembagaan fungsi perencanaan dan penganggaran di masing-masing negara.

Selanjutnya mengenai bentuk negara, budaya negara dan kemampuan sumber daya manusia dari masing-masing negara yang diamati, serta hal-hal lain diluar uraian diatas tidak menjadi pengamatan. Negara yang diamati meliputi 4 (empat) negara yaitu Amerika Serikat, Korea Selatan, Australia dan Denmark, dengan alasan pengamatan: 1.) Sistem pengelolaan keuangan di negara Amerika Serikat dengan *performance based budgeting* menjadi acuan oleh beberapa negara, seperti diantaranya oleh negara Korea Selatan; 2.) Negara Korea Selatan termasuk dalam negara berkembang yang sempat terpuruk pada saat krisis moneter seperti yang berlaku di Indonesia namun mampu segera bangkit dan dapat menyelesaikan *performance based budgeting* dalam sistem pengelolaan keuangannya; 3.) saat ini sebagian besar sistem pengelolaan keuangan negara kita mengadopsi apa yang telah dilaksanakan di negara Australia, hal ini juga mendorong untuk dilakukan pengamatan di negara tersebut; 4.) sedangkan yang berlaku di Denmark menarik untuk dilakukan pengamatan karena di negara tersebut *performance based budgeting* berawal dari sektor pendidikan.

2.8.1. Amerika Serikat²⁹

Pengukuran kinerja (*performance measurment*) adalah pusat dari reformasi manajemen publik yang dilaksanakan di Amerika Serikat dalam beberapa dekade belakangan ini. Pengukuran kinerja sebagai suatu mekanisme yang terintegrasi untuk perencanaan, pengelolaan dan penganggaran adalah sebuah ide yang sudah tua. *Performance based budgeting* juga sebagai penyederhanaan dan pembungkusan kembali teknik lama. Sejarah penerapan *performance based baugeting* di Amerika Serikat terbagi dalam dua gelombang. Gelombang pertama, pada tahun 1943, the International City/ County Management Association mempublikasikan pengukuran dari kinerja yang dilaksanakan oleh pemerintah kota (*municipal*) dengan memberi penilaian terhadap administrasi yang dilakukan³⁰. Di tingkat federal, rekomendasi dari 1949 Hoover Commission mensek inisiatif awal terhadap penerapan *performance based budgeting* dan secara

²⁹ Dongsung Kong, Departement of Political Science, San Jose State University, San Jose, USA, *Performance-Based Budgeting: The U.S Experience*, , Public Organization Review, A Global Journal 5:91-107, 2005

³⁰ Ridley, Clarence,E and Herbert A Simon, *Measurment Municipal Activities: A Survey of Suggested Criteria for Appraising Administration*, Chicago, IL: the International City/County Management Association,1943

berkelanjutan sebagai filosofi dasar untuk berbagai reinkranasi dari tahun ketahun³¹. Ketentuan dalam The National Security Act Amendement 1949 menjadikan acuan dalam pengimplementasian *performance based budgeting* di kemiliteran Amerika Serikat. The Budget and Accounting Procedures Act 1950 meluaskan penerapan *performance based budgeting* kepada agensi-agensi pemerintahan sipil. Sebagai hasilnya, pengukuran kinerja muncul dalam sektor publik sebagai elemen esensial dalam penganggaran, dan sebagai refleksi dari mandat dan inisiatif administrasi. Dalam prakteknya, pandangan pesimis yang menganggap lebih besar kesulitan yang ditimbulkan daripada keuntungan yang didapat dari penerapan *performance based budgeting* dapat dipatahkan, alhasil banyak kota-kota kecil mencoba menerapkan *performance based budgeting* selama tahun 1970 sampai dengan tahun 1980an. *Performance based budgeting* di tingkat federal mempunyai spirit baru pada tahun 1990an. Mandat Legislatif dan inisiatif administratif disuarakan dalam *The Chief Financial Officers Act* tahun 1990 dan *The Government Performance and Result Act* tahun 1993. Ketertarikan yang tinggi terhadap *performance based budgeting* antara akademis dan praktek dimulai pada pertengahan kedua tahun 1990an. Administrasi Bush juga mengekspresikan hal tersebut secara inten untuk melanjutkan penggunaan reformasi yang didengungkan oleh *The Government Performance and Result Act* dengan menghubungkan pengalokasian sumberdaya kepada hasil program (*program outcomes*)³². Pada tingkat negara bagian, pengadopsian *performance based budgeting* lebih pragmatis dari pendampingnya pada tingkat federal, 47 negara bagian dari 50 negara bagian telah mensyaratkan *performance budgeting*, dimana 31 negara bagian dengan persyaratan dari legislatif sementara 16 negara bagian dengan persyaratan eksekutif³³. Pada tingkat lokal, meskipun tidak ada mandat yang dari kota ataupun pemerintahan propinsi dalam penggunaan sistem pengukuran kinerja, namun beberapa kota dan propinsi menggunakan sistemik pengukuran kinerja untuk kepentingannya sendiri untuk pengelolaan dan

³¹ Jordan, Meagan M, and Merl M Hackbart, *Performance Budgeting and Performance Funding un The State : A Status Assessment*, Public Budgeting and Finance, 1999 hal 68

³² Office of Management and Budget: *The President's management Agenda*, 2001; *Preparations and Submission of Budget Estimate*, Circular No A11 part 2, 2002

³³ Melkers, Julia E and Katherine G. Willoughby, *Budgeters' Views of State Performance-Budgeting System : Distinction Accross Branches* Public administration Reviews, 2001

memonitor dari hasil kinerja yang dilakukan³⁴. Gelombang kedua, penerapan performance based budgeting diluncurkan dengan dukungan politik dan lebih penting lagi didukung dengan beberapa keuntungan secara praktikal, dimana pengukuran kinerja lebih detil dari pengukuran yang diusung pada gelombang pertama, penggunaan teknologi komputer dan aplikasi manajemen yang memungkinkan pemrosesan data secara tepat dan dengan cara penghematan biaya, serta pengukuran kinerja tidak hanya disokong sebagai bagian dari sistem penganggaran tetapi juga sebagai bagian dari integral elemen dari perencanaan dan manajemen strategis.

Sistem *performance based budgeting* yang didesain di Amerika Serikat adalah dengan membandingkan antara sistem penganggaran yang konvensional dengan yang berdasarkan kinerja. Sistem konvensional *line-item budget* yang fokus kepada pengalokasian sumber daya termasuk keuangan, manusia, fasilitas dan peralatan, sedangkan versi awal *performance based budgeting* fokus kepada komponen organisasi termasuk pernyataan misi, tujuan dan sasaran kebijakan, inti dan sub inti pelayanan dan aktivitas, selanjutnya semenjak tahun 1990an fokus penerapan *performance based budgeting* bergeser kepada hasil, kualitas pelayanan dan kepuasan konsumen / masyarakat. Fokus-fokus tersebut dapat dilihat pada diagram dibawah ini :

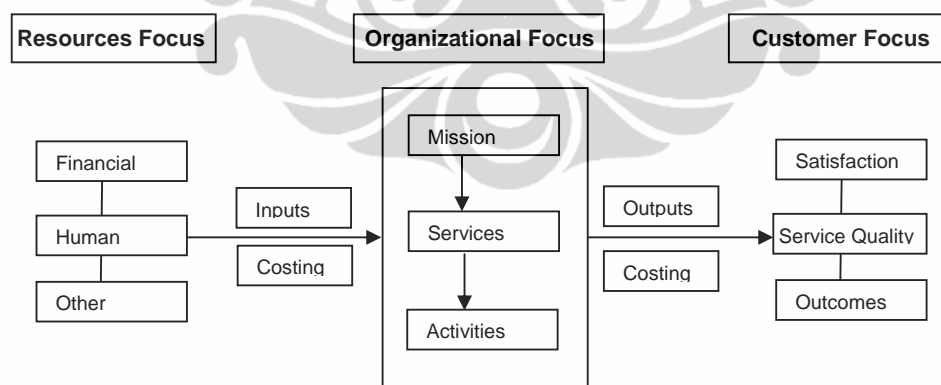


Diagram 5. The Focus of Budgeting: conventional vs performance-based.

Pengukuran kinerja dan *alignment* pada saat tahap awal adalah mempertanyakan tipe apakah dari pengukuran kinerja yang sesuai, hal tersebut tergantung besarnya

³⁴ Ammons David N, *Overcoming the Inadequacies of Performance Measurement in Local Government: The Case of Libraries and Leisure Services* Public Administration Review 34-37 1995, Poister Theodore H and Gerogory Streib, *Performance Measurement in Municipal Government: assesing the State of the Practice*, Public Administration Review 59 (4) 325-335,1999

aspek kinerja pengambil keputusan dan para administratif yang akan dievaluasi. Pengukuran kinerja terhadap pegawai yang dilakukan di Amerika Serikat adalah masukan, keluaran, hasil dan kepuasan konsumen dengan penjelasan: (a) Pengukuran masukan didasarkan atas berapa besar sumberdaya yang diperlukan untuk penyelenggaraan produksi atau pelayanan. Pengukuran ini sangat berguna dalam menunjukkan total biaya dari penyediaan pelayanan yang dilakukan, penggunaan berbagai sumber daya, dan besarnya sumberdaya dalam penyediaan satu pelayanan dalam hubungannya dengan pelayanan yang lain³⁵; (b) Fokus pengukuran keluaran adalah kepada kegiatan organisasi dalam penyediaan produksi dan pelayanan tertentu, dan secara signifikan sebagai alat operasional atau manajerial tetapi kemungkinan akan terjadi kepentingan terbatas dari pekerja yang terpilih dan masyarakat pengguna³⁶; (c) Pengukuran hasil didasarkan kepada pertanyaan dari apakah berhasil atau tidaknya program pelayanan yang dilakukan dalam mencapai tujuan yang diharapkan. Pengukuran ini biasanya untuk mengevaluasi kualitas dari efektivitas program-program; (d) kepuasan konsumen atau masyarakat adalah fokus pengukuran eksternal kepada konsumen. Menghubungkan antara pengukuran kinerja dengan berbagai time frame baik secara tahunan, jangka menengah ataupun jangka panjang seperti halnya adalah hal yang biasa dalam perencanaan strategis, namun sebenarnya adalah tugas yang tidak biasa dan menakutkan karena ketidakpastian masa depan. Pengukuran tahunan akan sangat relevan untuk evaluasi kinerja tahunan dan kesesuaian penganggarannya, sedangkan pengukuran hasil jangka menengah, yang didesain untuk menilai hasil awal sebuah program, biasanya dipergunakan untuk mencapai tujuan utama dari suatu program yang tidak dapat diselesaikan sampai dengan tahun-tahun yang direncanakan dimasa mendatang³⁷. Pengukuran biaya bersama pengukuran kinerja merupakan 2 pilar yang mendasar pada *performance based budgeting*, pengukuran biaya menyediakan informasi dasar dalam pengukuran efisiensi biaya (*cost efficiency*) dan efektifitas biaya (*cost effectiveness*). Efisiensi biaya merujuk kepada satuan biaya untuk pengukuran keluaran (*outputs*

^{35,32} Tigue, Praticia and James Greene Jr, "Performance measurment: the Link to effective government, reasearch buletin: reasearch & analysis on Current Issues, Chicago IL GFOA, 1994

³⁷ Tigue, Praticia and James Greene Jr, "Performance measurment: the Link to effective government, reasearch buletin: reasearch & analysis on Current Issues, Chicago IL GFOA, 1994

measures) sedangkan efektifitas biaya merujuk kepada satuan biaya untuk pengukuran hasil (*outcomes measures*).

Sebuah desain yang bagus terhadap penerapan *performance based budgeting* menjadi prasyarat mutlak, namun tidak cukup untuk dapat melembagakan atau menginstitusi sebuah sistem yang baru. Dukungan dan perencanaan harus terlihat jelas yang merupakan keuntungan dari *performance based budgeting* dengan mempertimbangkan biaya dalam pengimplementasian sebuah sistem. Dalam penerapan *performance based budgeting*, kepemimpinan (*leadership*) harus menyediakan visi yang jelas dan didukung dengan petunjuk-petunjuk yang baik, termasuk (1) jenis pengukuran yang akan digunakan; (2) bagaimana pengukuran kinerja yang akan digunakan; (3) siapa yang akan menset indikator kinerja; (4) apa fungsi dalam praktek dan penerapannya; (5) bagaimana perlakuan apabila pencapaian kinerja yang di bawah atau di atas yang ditargetkan serta kegunaannya dan kelanjutannya. Tanpa komunikasi yang jelas antara pelaku administratif dengan legislatif, akan menimbulkan ketidakpercayaan sehingga menumbuhkan dan memainkan pengukuran yang akan mendominasi keseluruhan proses penerapannya. Penerapan sistem baru di semua level pemerintahan biasanya tidak diikuti dengan kecukupan dukungan sumberdaya pendanaan dan sumberdaya manusia, yang harus mengerti tentang sistem baru untuk mengetahui keseluruhan pelaksanaan prosedur serta untuk menilai kesuksesannya di luar pekerjaannya sehari-hari.

Pembangunan sebuah sistem membutuhkan kesungguhan dalam usaha dan waktu, sebuah *time frame* yang baik merupakan kunci sukses dari sebuah institusional. Halangan terbesar dalam pengembangan dan menjaga kelanjutan atas keefektifitas dari sistem *performance based budgeting* adalah ketidakcukupan kapasitas dalam pengembangan mekanisme kualitas terbaik untuk menjaga dan melaporkan *performance information*³⁸. Penjadwalan terhadap waktu (*time table*) yang baik tersebut tidak hanya meliputi jadwal waktu untuk sebuah perubahan mekanisme tetapi juga waktu untuk perubahan tingkah laku. Adaptasi sistem yang baru kepada organisasi dan politik merubah keberlanjutan manajemen dan penganggaran berdasarkan kinerja. Sistem dimaksud harus terdefinisi secara

³⁸ Koczyński Mary, and Michael Lambardo, 1999, "Comparative Performance Measurement: insights and lesson learned form a Consortium Effort", *Public Administration Review* 59 (2) hal 124-134

kontinyu untuk menghasilkan manfaat yang berarti dan berguna sebagai perubahan yang terjadi, dan disaat bersamaan sistem tersebut haruslah mudah, sederhana dan jelas bagi semua yang terlibat. Wakil Presiden Amerika Serikat, Gore, inisiatifnya pada tahun 1996, memberi sinyal kepada organisasi akan terbebaskan dari beberapa perundangan-undangan, peraturan dan politik yang biasanya mengatur pimpinan dalam pemerintahan³⁹. Secara prinsip, pimpinan akan diberikan keleluasaan dalam menggunakan sumberdaya dan mengimplementasikan dalam program-program yang berpegangan terhadap keakuntabilitas untuk sebuah hasil atau tujuan. Manajemen berdasarkan kinerja dan Penganggaran berbasis kinerja secara jelas mengubah pemikiran lama yang membedakan antara administrasi dari politik dan menyediakan lebih banyak kebijakan kepada manajemen dan tingkat lembaga dari pimpinan.

Performance based management and budgeting secara eksplisit memberikan fakta bahwa sistem tersebut akan menyediakan insentif dan sanksi untuk memastikan bahwa program-program akan terlaksana sesuai dengan yang ditetapkan sebelumnya. Prinsip ini apabila diterapkan secara penuh akan merubah pelayanan yang diberikan oleh sektor publik yang secara tidak langsung diharapkan mencapai biaya yang efektif.

2.8.2. Korea Selatan⁴⁰

Korea Selatan telah meluncurkan sebuah reformasi untuk mengenalkan penganggaran berbasis kinerja ke dalam pemerintahannya. Paket reformasi keuangan yang komprehensif yang dikeluarkan oleh Pemerintah Korea Selatan adalah 4 (empat) Pokok Reformasi Keuangan (*Four Major Fiscal Reform/ FMFR*). Empat Pokok Reformasi Keuangan tersebut adalah: (1) membuat Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*Medium Term Expenditure Framework/ MTEF*) atau dikenal sebagai *National Fiscal Manajemen Plan/ NFMP*; (2) mengenalkan penganggaran *top-down*; (3) membuat sistem manajemen kinerja (*performance management system*); dan (4) membangun digitalisasi sistem informasi penganggaran atau *digital budget information system*

³⁹ Gore, Al, 1996 "Reinvention's Next Step: Governing in Balance Budget World." *National Performance Review* (march 4) hal 4

⁴⁰ John M. Kim and Nowook Park, *Performance Budgeting in Korea*, *OECD Journal on Budgeting* Volume 7 No 4, OECD 2007

(belakangan termasuk merubah dari struktur line-item ke struktur program anggaran). Cakupan dan langkah dari paket reformasi tersebut sangat luar biasa dan apabila sukses, sistem penganggaran di Korea Selatan akan selesai dilengkapi kembali dalam jangka waktu beberapa tahun kedalam satu perusahaan secara virtual yang merupakan praktek terbaik (*best practices*).

Ambisi reformasi termotivasi atas terpuruknya situasi keuangan pemerintah Korea Selatan, setelah krisis Asia pada akhir tahun 1990an, utang negara meningkat secara dratis. Pertumbuhan utang tersebut didorong (*driven*) dengan lajunya peningkatan untuk pengeluaran publik dalam hal penguatan jaringan pengamanan sosial untuk mengurangi melebarnya perbedaan pendapatan dari penguatan struktur ekonomi. Dimasa mendatang, pertumbuhan penduduk di Korea Selatan merupakan langkah yang belum dipikirkan, yang secara umum akan menambah tekanan pada keuangan negara.

Perencanaan keuangan jangka menengah (*NFMP*) menempatkan keputusan pengeluaran pemerintah dalam kerangka lima tahunan. Berbasis dari proyeksi pertumbuhan ekonomi yang sangat hati-hati, perencanaan yang dibuat untuk periode tahunan adalah semua pengeluaran melebihi kerangka menengah, dan mengalokasikannya kedalam 14 sektor pokok dalam pengeluaran pemerintah. Konsistensi antara kerangka jangka menengah dan pengeluaran tahunan diselenggarakan melalui sistem *top-down*. Sistem tersebut menetapkan batas tertinggi (*plafond*) pengeluaran masing-masing Kementerian atau Lembaga sesuai dengan perencanaan keuangan jangka menengah dan penyediaannya sesuai dengan yang ditentukan sebelumnya, sementara yang mendelegasikan sampai dengan rincian detail penganggarnya (tingkatan yang paling bawah) sepenuhnya merupakan kewenangan dari Kementerian / Lembaga. Besarnya kewenangan yang diberikan dan dimiliki oleh Kementerian / Lembaga tersebut (otonomi) memerlukan pula besarnya akuntabilitas. Hal ini yang memastikan diperlukannya sistem manajemen kinerja (*performance management system*), yang diperkenalkan untuk menguji kinerja belanja program-program, dengan demikian memperkuat hubungan (*linked*) antara penganggaran dengan kinerja. Sistem Informasi penganggaran secara digital memperbolehkan kantor penganggaran untuk memonitor belanja Kementerian / Lembaga setiap saatnya. Tim satuan

tugas (*task force*) yang membangun sistem informasi tersebut juga dibebani tugas membongkar struktur klasifikasi penganggaran. Program penganggaran yang baru dan sistem akuntansi biaya telah selesai dibangun pada tahun 2005 dan dilaksanakan secara penuh di tahun 2007.

Anggaran berbasis kinerja pertama kali diperkenalkan di Korea Selatan melalui tiga tahap. *Tahap pertama* adalah percobaan program percontohan (*pilot project*) yang dilaksanakan mulai tahun 2000 sampai dengan tahun 2002. Dinamakan sebagai “*Performance Budgeting*”, karena sistem kinerja tersebut berbasis dan mengikuti model dari negara Amerika (dikenal sebagai *United State Government Performance and Result Act / GPRA*) dengan beberapa modifikasi. Divisi dari 22 Kementerian dan Lembaga yang berpartisipasi dalam program percontohan tersebut diminta untuk mengembangkan rencana kinerja tahunan (*annual performance plan*). Inisiatif pertama berakhir dengan perubahan terhadap pengadministrasian pejabat. *Tahap kedua* atau inisiatif kedua dimulai sebagai bagian dari komponen dari *Four Major Financial Reform* tahun 2003, dimana 22 kementerian dan lembaga yang terpilih diminta untuk menyampaikan perencanaan kinerja tahunan kepada Menteri Perencanaan dan Anggaran (*Ministry Planning and Budget*) bersama-sama dengan permintaan penganggaran tahunan. Inisiatif kedua ini juga terinspirasi dari pelaksanaan *GPRA* namun hanya memakai beberapa fitur-fitur dari *GPRA*. Ketika *GPRA* mensyaratkan setiap lembaga untuk menyampaikan perencanaan strategis, perencanaan kinerja tahunan dan laporan kinerja tahunan untuk setiap program tahunan, versi Korea Selatan hanya mensyaratkan perencanaan kinerja dan laporan hanya untuk program belanja yang besarnya diatas 1 juta USD. Inisiatif kedua ini dinamakan “*Performance Manajement System of The Budgetary Progamme*” yang memperluas menjadi 26 kementerian / lembaga pada tahun 2005. *Tahap ketiga* atau Inisiatif ketiga, dinamakan “*Self Assessment of The Budgetary Programme / SABP* ” (penilaian sendiri anggaran program) yang dikenalkan pada tahun 2005. Sistem ini berbasis dari *Program Assessment Rating Tool (PART)* dari negara Amerika dengan beberapa modifikasi. Dengan *SABP* tersebut, 555 program (sekitar sepertiga dari keseluruhan program Kementerian/ Lembaga) di tinjau ulang pada tahun 2005, sebuah langkah yang memperbolehkan Kementerian Perencanaan dan Anggaran

untuk meninjau setiap program anggaran belanja untuk masa waktu periode siklus tiga tahunan. Serupa dengan *PART*, penilaian yang dilakukan sendiri telah selesai dengan mengadakan *checklist* yang dibangun oleh kementerian dengan beberapa pertanyaan terhadap perencanaan, pengelolaan dan hasil.

Sistem kinerja di Korea Selatan diimplementasikan dan diinisiatif oleh Kementerian Perencanaan dan Anggaran, dan hal ini belum didefinisikan oleh suatu peraturan hukum apapun. Kementerian Perencanaan tersebut mendisain program-program kinerja dan mengimplementasikannya dengan memberikan petunjuk kepada seluruh Kementerian / Lembaga dan belakangan ini diadopsi dan dilaksanakan sebagai sistem manajemen kinerja (*Performance Management System*). Sebuah payung rancangan undang-undang (*umbrella bill*) yang telah disetujui oleh *National Assembly* (Lembaga Legislatifnya Korea Selatan), diharapkan dapat menggantikan Undang-Undang Anggaran dan Akuntansi (*Budget and Account Act*) yang telah usang. Rancangan Undang-undang tersebut secara komprehensif mendefinisikan sistem penganggaran, termasuk manajemen kinerja. Sementara itu, sebuah payung hukum juga telah menetapkan sebuah Kantor untuk Koordinasi Kebijakan Pemerintah (*Office for Government Policy Co-ordination/ OGPC*) yang mempunyai kewenangan mensupervisi dan mengkoordinasikan berbagai sistem evaluasi kinerja yang ada untuk dikeseluruhan pemerintahan.

Sampai sejauh ini tidak ada sebuah payung hukum yang mempresentasikan informasi kinerja (*performance informations*) dalam proposal anggaran tahunan atau dokumen pendukungnya. Meskipun demikian Kementerian Perencanaan tetap menyediakan kepada *National Assembly* dengan hasil dari evaluasi *SABP*. Untuk itu dibutuhkan sebuah aturan yang mengharuskan Kementerian / Lembaga menyampaikan rencana strategis (*strategic plan*), rencana kinerja tahunan (*annual performance plan*) dan laporan kinerja (*performance reports*) kepada *OGPC*, sedangkan untuk pengevaluasian suatu program tidak memerlukan sebuah aturan hukum, *SABP* hanya dievaluasi dan dipertanyakan oleh sebuah lembaga independen, yang mendorong kementerian untuk membuat evaluasi.

Menteri Perencanaan dan Anggaran (*Ministry of Planning and Budget / MPB*) menjadi aktor penting dalam mengembangkan dan mengimplementasikan

PBB di Korea Selatan, peranan tersebut mencakup peninjauan kembali terhadap program anggaran kinerja (*performance budget programmes*), mengeluarkan petunjuk kepada Kementerian / Lembaga, dan mengevaluasi informasi kinerja yang terakhir. Kementerian Perencanaan dan Anggaran bergantung atas masukan-masukan dan bimbingan dari *Korea Institute of Public Finance (KIPF)*, sebuah organisasi publik pemikir (*tinktank*), yang menginstrumentalkan dalam pengembangan panduan-panduan dan memberikan program-program pelatihan kepada sumber daya manusia pada Kementerian / Lembaga di Korea Selatan, dalam rangka untuk mendorong dan menjadikan atensi kepada Kementerian / Lembaga, Kementerian Perencanaan dan Anggaran juga mendorong mereka untuk menggunakan hasil evaluasi kinerja dalam menyiapkan kebutuhan anggarannya. Meskipun menerima permintaan akan kebutuhan alokasi anggaran, Kementerian Perencanaan dan Anggaran juga bekerja sama dengan Kementerian / Lembaga pengusul dalam hal menggunakan informasi kinerja sebagai bagian dari keputusan pemformulasian pengalokasian penganggaran.

Tahun 2005, Kementerian Perencanaan dan Anggaran membentuk sebuah biro untuk memperkuat anggaran kinerja dimasa mendatang, dimana biro tersebut spesialis dalam hal isu-isu mengenai kinerja. Biro baru ini secara penuh berwenang terhadap kebijakan publik dan pelaksanaan program dalam anggaran kinerja. Sampai dengan saat ini, pelaksanaan anggaran kinerja di pemerintah Korea Selatan mengalami beberapa pendekatan parsial yang hanya mencakup anggaran program yang besar, mendefinisikan program baik yang membutuhkan anggaran diatas 1 juta USD ataupun program-program yang membutuhkan perhatian lebih (seperti program-program yang menyangkut Legislatif atau kantor pemeriksa nasional / *National Office Audit*). Secara signifikan 22 dari 39 Kementerian / Lembaga telah dikembangkan pengukuran kinerjanya secara 100 % dari program-program anggaran besar, pengukuran kinerja juga dikembangkan untuk program-program yang membutuhkan anggaran lebih kecil. Mulai tahun 2006, sistem kinerja dikembangkan secara komprehensif, dan membutuhkan informasi kinerja untuk membangun setiap program.

Sehubungan dengan usaha Kementerian / Lembaga untuk mengimplementasikan pengelolaan kinerja, sampai dengan saat ini belum

dibentuk suatu unit khusus yang secara khusus ataupun secara umum menangani atau memberikan petunjuk dalam hal pengevaluasian kinerja. Tugas pengevaluasian tersebut biasanya jatuh kepada Divisi Anggaran di tiap-tiap Kementerian / Lembaga. Secara umum Kementerian / Lembaga tidak mempunyai pengalaman dalam hal pengevaluasian kinerja, situasi ini diharapkan dapat dikembangkan dalam waktu dekat, seperti *SABP* yang mendorong pengevaluasian untuk hal-hal yang biasa.

Para pemberi keputusan dalam Kementerian / lembaga tidak terlibat dalam hal pengembangan tujuan atau sasaran strategis. Biasanya bagian penganggaranlah yang membangun tujuan dan sasaran tersebut dengan bantuan / asistensi dari para profesional di luar Kementerian / Lembaga, begitu pula pada para politisi tidak secara aktif ikut menentukan tujuan ataupun sasaran strategis yang dapat diselesaikan pada level Kementerian / Lembaga. Rencana Strategis telah dikembangkan semenjak tahun 2006 dan di evaluasi setiap tiga tahun sekali.

Dalam sistem yang berlaku di Korea Selatan, sistem kinerja berorientasi kepada pendekatan *outcomes*, tetapi *output* tetap digunakan apabila terjadi kesulitan dalam mendefinisikan atau mengembangkan pengukuran *outcomes* yang tepat. Sistem yang dikembangkan dimulai dengan *outcomes* yang berorientasi kepada informasi kinerja, yang mencontoh pelaksanaan sistem yang dilaksanakan di Amerika sebagai model perbandingan.

Mengembangkan pengukuran *outcome* merupakan hal yang sulit bagi Kementerian / Lembaga, dan ketika pengukuran tersebut secara luas disampaikan mendapat perlawanan dari Kementerian / Lembaga. Secara khusus, Kementerian / Lembaga sulit dalam mengembangkan dan mendefinisikan *outcome* karena sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor di luar Kementerian / Lembaga.

Target / indikator kinerja yang termasuk dalam perencanaan kinerja, di set oleh Kementerian / Lembaga, secara signifikan terefleksi kepada masukan / *input* dari Kementerian Perencanaan dan Anggaran, dan untuk membuat penilaian (*judgements*) Kementerian / Lembaga menggunakan data *time-series* dan perbandingan dengan kasus-kasus lain yang sama. Keputusan akhir akan penilaian kinerja berada pada Kementerian Perencanaan dan Anggaran, yang meliputi keseluruhan proses, penilaian kinerja sepenuhnya juga menggantungkan /

mengandalkan dengan pencapaian indikator kinerja yang diproduksi oleh Kementerian / Lembaga.

Kementerian Perencanaan dan Anggaran menggunakan laporan kinerja tahunan dan *SABP* sebagai alat untuk menegosiasi kepada Kementerian / Lembaga selama proses anggaran tahunan berlangsung. Pelaksanaan negosiasi ini juga mendorong Kementerian / Lembaga untuk menggunakan informasi kinerja sebagai formulasi kebutuhan anggaran. Hasil dari *SABP* tahun 2005 menunjukkan korelasi yang kuat kepada permintaan anggaran dari Kementerian / Lembaga, yang berarti pengalokasi anggaran yang diputuskan oleh Kementerian Perencanaan dan Anggaran cenderung menyokong program-program dengan hasil kinerja yang bagus. Hal ini juga menunjukkan bahwa Kementerian / Lembaga menekankan kepada penilaian kinerja yang menghasilkan hasil umpan balik yang positif antara informasi kinerja dengan alokasi anggaran. Sampai sejauh ini, penggunaan informasi kinerja dalam pengalokasian anggaran fokus untuk mengidentifikasi kemungkinan penghematan dengan tujuan untuk membiayai kebutuhan anggaran yang lebih prioritas, sebagai contoh untuk menaikkan kebutuhan akan program-program yang berhubungan dengan sektor kesejahteraan membutuhkan penurunan atau penundaan anggaran disektor lain. Kementerian Perencanaan dan Anggaran juga meminta kepada Kementerian / Lembaga untuk menyediakan ruang bagi program-program baru atau yang lebih prioritas melalui penghematan atau realokasi dengan total mencapai 10 % dari anggaran mereka.

Negosiasi penganggaran (*budget negotiations*) dilakukan oleh Kementerian Perencanaan dan Anggaran dengan Kementerian / Lembaga lainnya yang mencakup pula diskusi mengenai kinerja Kementerian / Lembaga tahun lalu, sedangkan untuk target tahun mendatang tidak dibahas, hal tersebut mendorong Kementerian / Lembaga untuk menggunakan informasi kinerja sebagai bagian dari formulasi terhadap permintaan anggaran dan restrukturisasi alokasi anggaran. Mekanisme yang menghubungkan antara informasi kinerja dengan pengalokasian anggaran adalah mekanisme *SABP*, yang digunakan oleh Kementerian Perencanaan dan Anggaran untuk melakukan pengurangan alokasi anggaran terhadap program-program yang tidak efektif sampai dengan 10 % dari total alokasi.

Ketidaksetujuan antara Kementerian Perencanaan dan Anggaran dengan Kementerian / Lembaga sering terjadi, namun demikian keputusan akhir tetap berada pada Kementerian Perencanaan dan Anggaran. Untuk itu penggunaan informasi kinerja tahun-tahun sebelumnya merupakan hal yang sangat rasional dalam penganggaran di tahun-tahun berikutnya. Kementerian Perencanaan dan Anggaran juga membantu Kementerian / Lembaga dalam hal mengembangkan sistem informasi kinerja yang efektif dan pengawasan kinerja, melalui pelatihan, penyediaan petunjuk, yang juga dibantu oleh *KIPF*.

Penerapan *PBB* yang diterapkan oleh Kementerian Perencanaan dan Anggaran untuk meningkatkan kinerja dengan sarana melalui pemotongan anggaran (*budget cut*) bagi program-program yang tidak efektif, disamping itu juga memiliki target perangsang bagi individu melalui evaluasi kinerja pegawai dimana diiring dengan promosi jabatan. Ketika Kementerian / lembaga tidak dapat menghasilkan target kinerja yang diharapkan atau mendapat nilai evaluasi kinerja yang rendah maka akan terkena sanksi pemotongan anggaran. Sanksi tersebut tidak berpengaruh pada tatanan tingkat organisasi, ataupun kepada pimpinan suatu organisasi secara langsung, namun demikian biasanya pimpinan organisasi tersebut secara dan sangat sadar akan pencapaian kinerja organisasi yang kemungkinan berimbas kepada prospek karir mereka.

Penerapan *PBB* juga mengalami banyak perbedaan dan informasi yang menyesatkan, sebagai contoh Kementerian / Lembaga dalam hal pemilihan suatu indikator kinerja bukan berarti karena indikator kinerja tersebut baik tetapi dipilih untuk meningkatkan rintangan sehingga menaikkan rating yang baik (perilaku kementerian / Lembaga biasanya memberikan rating yang rendah untuk program-program yang penting dan memberikan rating yang besar untuk program-program yang mereka usulkan dalam portofolio). Untuk menanggulangi hal ini semenjak hasil *SABP* tahun 2006, Kementerian Perencanaan dan Anggaran mengeluarkan kebijakan sanksi pemotongan anggaran, dan sedangkan untuk pengecekan keakuratan informasi kinerja akan di audit oleh *National Audit Office* dan *National Assembly*.

Permasalahan mengenai politikal dan budaya (*Political and Culture*) merupakan permasalahan yang muncul ketika Pemerintah Korea Selatan

memberlakukan, menggunakan dan mengembangkan sistem informasi kinerja. Keterbatasan tenaga (SDM) yang menguasai pengembangan sistem ini di tiap Kementerian / Lembaga juga menjadi kendala tersendiri, hal ini membuktikan bahwa waktu dan usaha masih dibutuhkan untuk membangun pengukuran kinerja dan data yang lebih baik. Kendala lain yang tidak kalah pentingnya juga ditemui adalah permasalahan insentif bagi pelayan publik, hal ini terjadi ketika penerapan *PBB* secara kontras hanya berpengaruh terhadap prestasi secara umum dan tidak secara individual. Permasalahan budaya yang menjadi kendala adalah ketidakbiasaan pelayan publik untuk dievaluasi, namun saat ini hal tersebut telah mampu diatasi dengan mengakomodasi pengelolaan kinerja sebagai bagian dari birokrasi sistem. Pelayan publik di Korea Selatan juga menghadapi tantangan institusi, karena harus berotasi atau mutasi pada penugasan yang berbeda dari yang biasanya dilakukan. Banyaknya sistem evaluasi juga menjadi kendala dalam penerapan *PBB*, terdapat empat sistem yang setiap sistemnya dioperasikan oleh setiap Kementerian / Lembaga yang berbeda.

Solusi dari permasalahan yang dihadapi tersebut oleh Kementerian Perencanaan dan Anggaran dibantu oleh *KIFP* adalah membentuk satuan tugas dan membangun program-program pelatihan, dan saat ini telah terbentuk panduan-panduan yang membantu Kementerian / Lembaga dalam hal menyusun dan mengembangkan informasi kinerja untuk menebarkan standarisasi kerangka kerja untuk pengevaluasian kinerja.

Kepemimpinan (*leadership*) President Korea Selatan juga sangat membantu dalam hal mengenalkan sistem pengelolaan kinerja, disamping itu hubungan antara informasi kinerja dan pengalokasian anggaran yang dikembangkan oleh Kementerian Perencanaan dan Anggaran juga sangat mendorong motivasi Kementerian / Lembaga untuk membangun dan meningkatkan kualitas terhadap informasi kinerjanya. Pelatihan kerja dan Training juga sangat membantu Kementerian / Lembaga dalam membangun kapasitas dan produksi yang sangat mempunyai arti dalam informasi kinerja.

Saat ini, Korea selatan dalam tahap mengimplementasikan penerapan *PBB*, dimana Reorganisasi Kementerian / Lembaga dan struktur penganggaran (*budget structure*) harus telah selesai sebelum penerapan sistem kinerja. Sistem Kinerja

fokus kepada program dan proyek individu, namun hal ini sangat sulit diterapkan karena unit organisasi, program, dan struktur penganggaran harus di set kembali untuk mencapai konsistensi diantara tersebut diatas. Untuk itu kebutuhan akan pelatihan dan pendidikan mengenai hal itu masih sangat dibutuhkan di Pemerintahan Korea Selatan dalam hal penerapan *PBB*.

2.8.3. Australia⁴¹

Manajemen Keuangan atau *Financial Management / FM* di Australia terbentuk berdasarkan prinsip-prinsip pengelolaan berorientasi kepada hasil / *management for result* yang diperkenalkan semenjak Program Pengembangan Manajemen Keuangan atau *Financial Management Improvement Program (FMIP)* di tahun 1983 sebagai bagian dari strategi reformasi sektor publik⁴². Manajemen Keuangan fokus terhadap hasil yang sangat meningkat dalam 2 (dua) dekade semenjak *FMIP* membangun program berbasis perencanaan dan pelaporan terhadap pergerakan keuangan yang belum sempurna. Saat ini telah terkumpul informasi yang mencakup komprehensif dan detail pelaporan akrual basis dalam perencanaan dan hasil kegiatan dari setiap *outcome*, *output* dan kegiatan pemerintahan untuk setiap Kementerian dan Lembaga diseluruh sektor pemerintahan. Informasi kinerja (*performance information*) dalam kerangka Manajemen Keuangan Australia boleh berubah dari sebelumnya, namun esensi dari obyek tetap sama yang mencakup keefektifan biaya dalam penggunaan sumber daya dan akuntabilitas publik selagi pengembangan penanggungjawaban pengelolaan keuangan dan fleksibilitas yang mengantarkan kebijakan-kebijakan dan program-program dikembangkan.

Latar belakang penerapan anggaran kinerja (*performance budgeting*) di Australia muncul dari hasil reuiu reformasi penganggaran oleh *National Commision of Audit 1996* (Komisi Audit Nasional, sebuah komisi independen yang didirikan oleh pemerintah Australia)⁴³. Hasil reuiu tersebut

⁴¹ Performance Budgeting in Australia, Lewis Hawke, OECD Journal on Budgeting Volume 7 No 3, OECD 2007

⁴²Parliament of the Commonwealth of Australia, 1990, *Not Dollar Alone:Review of The Financial Management Improvement Program*,September, www.aph.gov.au, Canberra

⁴³Commonwealth of Australia, 1996, *National Commision of Audit 1996:Report to the commonwealth Government*,June, www.finance.gov.au/pubs/ncao/coaintro.htm, Canberra

merekomendasikan: (a) peningkatan pengoperasional pemerintah dalam hal kemampuan pengelolaan dan pembiayaan; (b) peningkatan transparansi keuangan pemerintah; (c) pendekatan bisnis sebagai refleksi budaya dan pengoperasional yang harus dilakukan oleh pelayan publik di Australia. Pada antara tahun 1996 sampai dengan tahun 1999 telah terjadi perubahan terhadap lembaga Legislatif dan lembaga Administratif di Australia sebagai refleksi yang menyertai rekomendasi dari Komisi Audit Nasional melalui (1) perubahan Undang-undang Pemeriksaan atau *The Audit Act* 1901 dengan tahun 1997 yang memperbaharui perundang-undangan pembiayaan mengenai pemerintahan, kelembagaan, kewenangan dan perusahaan. Perundang-undangan tersebut terdiri atas Undang-undang Manajemen dan Akuntabilitas Keuangan atau *The Financial Management and Accountability Act 1997 (FMA Act)* dan *Commonwealth Authorities and Companies Act 1997 (CAC Act)* atau dikenal sebagai Undang-undang Pemeriksa Umum atau *The Auditor General Act 1997*; (2) Pengelolaan Keuangan berubah ke prinsip-prinsip yang berbasis pada kerangka kerja dengan kejelasan alur akuntabilitas; (3) *The Charter of Budget Honesty Act 1988* atau Undang Undang Pernyataan Kejujuran Anggaran tahun 1988 menyediakan kerangka kerja yang lebih transparan dalam pengelolaan kebijakan keuangan, hal tersebut membutuhkan: (i) pengungkapkan strategi keuangan dengan berbasis kepada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan; (ii) pelaporan strategi keuangan dalam siklus anggaran (termasuk pernyataan pengelolaan resiko) yaitu pada pertengahan tahun, dan akhir tahun; (iii) petunjuk khusus yang mengatur pembiayaan komitmen pemilihan baik oleh pemerintah maupun dari oposisi.

Dukungan reformasi keuangan yang diimplementasikan tahun 1999/2000 tersebut juga sebagai akibat dorongan perubahan pada lembaga Legislatif di Australia. Perubahan tersebut mengubah menjadi penganggaran akrual (termasuk penyisihan akrual), pengelolaan sumberdaya dan kerangka kinerja terhadap outcomes dan output, peningkatan fleksibilitas dan pertanggungjawaban oleh pimpinan suatu Lembaga (terefleksi dalam *The Public Service Act 1999* atau Undang-undang Pelayanan Publik 1999).

Perundang-undangan mengenai Pengelolaan Keuangan dan Administrasi Publik tahun 1997 tersebut mengubah perubahan terhadap kewenangan dan

tindakan keuangan publik, pengaturan tersebut juga memberi keleluasaan kewenangan pimpinan suatu organisasi untuk menset atau mengatur kembali prosedur operasional dan pendelegasian yang tetap mengacu kepada efisiensi, efektifitas dan etis. Pengaturan tersebut juga membangun sebuah kontrak kinerja (*performance agreement*) antara pimpinan pelaksana dengan Menterinya yang isinya mencakup tujuan dan sasaran kunci organisasi.

Reformasi yang dimulai semenjak tahun 1990 tersebut bertujuan membangun kejelasan mengenai pertanggungjawaban dan akuntabilitas kinerja baik dalam bidang keuangan maupun bidang non keuangan. Sampai dengan tahun 1996, Kementerian / Lembaga diminta untuk menyediakan evaluasi dari setiap usulan formal setiap tahunnya, yang mencakup penilaian untuk semua program yang merupakan area kewenangan Kementerian / lembaga selama periode lima tahunan. Berdasarkan pengalamannya, penentuan kualitas variabel untuk pengevaluasian dan penggunaannya ataupun kekurangannya dalam pembuatan keputusan yang lebih memfokuskan dan memberi pendekatan terhadap evaluasi dan pengukuran kinerja yang dihasilkan daripada melihat hasil secara keseluruhan. Dalam tahun 1996, Lembaga-lembaga didorong untuk menggunakan evaluasi dan teknik pengawasan kinerja yang baru yang secara langsung berkontribusi terhadap efisiensi, efektif dan pengelolaan yang etis. *The Departement of Finance dan Adminitration (DFA)* atau Departemen Keuangan dan Administrasi Australia berkerjasama dengan Kantor Audit Nasional (*National Audit Office*) mengeluarkan petunjuk mengenai prinsip-prinsip pelaksanaan yang baik dalam informasi kinerja (*performance information*)⁴⁴.

Tahun 2002, pemerintah Australia memprakasai sebuah Tinjauan Perkiraan Anggaran dan Kerangka Kerja (*Budget Estimate and Framework Review*) yang bertujuan untuk memastikan ketepatan waktu dan pengakurasian informasi mengenai perkiraan penganggaran termasuk data belanja, dan kepastian kecukupan pembiayaan pelaksanaan pelayanan publik. Tema pokok dari hasil tinjauan tersebut diatas adalah: (a) perhatian yang besar terhadap informasi program; (b) rincian yang lebih detil dan waktu pelaporan informasi keuangan; (c) proses yang kuat dalam hal pengawasan kinerja keuangan lembaga, arus kas dan

⁴⁴ ANAO and Department of Finance and Administration, 1996, *Better Practice in Principles for Performance Information*, 1 November, Canberra

perkiraan konstruksi; (d) memastikan bahwa sistem mampu menangkap dan merekam peningkatan informasi akan kebutuhan; (e) peningkatan jumlah pegawai yang profesional dalam Departemen Keuangan dan Administrasi serta Lembaga lainnya yang mempunyai kemampuan yang berhubungan dengan keuangan dan pengetahuan menganalisa. Rekomendasi dari tinjauan tersebut diterima oleh Pemerintah bulan Nopember tahun 2002 yang mencakup konfirmasi tentang anggaran akrual dan kekuasaan keuangan untuk mengembangkan perkiraan keuangan lembaga dalam memastikan bahwa kualitas dan ketepatan waktu dari keseluruhan lembaga dalam pemerintahan dapat menjangkau standar yang lebih baik. Anggaran akrual yang berbasis kepada perubahan kebijakan *outcomes* dan *outputs* tersebut merupakan tantangan bagi Pemerintah, Parlemen, Anggaran, Pengelola Teknis di Pusat dan di tiap Lembaga, serta sistem teknologi informasi.

Pemerintahan Australia terdiri dari tiga tingkatan struktur federal, yaitu Pemerintahan Nasional, Propinsi dan Pemerintah Daerah (*National, provincial and local governments*) yang terpilih secara independen dan mempunyai otonomi memutuskan berdasarkan kewenangannya. Pelayanan umum yang diberikan mencakup kesehatan, pendidikan, infrastruktur, pemeliharaan, hukum dan pelayanan komunitas, dimana pembiayaannya diperoleh secara tersentral / terpusat ke pusat yang mendistribusikan kepada tiga tingkatan struktur federal tersebut melalui pembayaran langsung (*direct payment*).

Dibawah pengembangan kerangka kerja keuangan di tingkatan pemerintah nasional, manajemen kinerja (termasuk pengukuran kinerja dan evaluasi program) merupakan kewenangan setiap Menteri dengan Kementerian dan Lembaganya sendiri, meskipun *outcomes* harus terlebih dahulu mendapat persetujuan dari Menteri Keuangan dan Administrasi. Kebijakan *Outcomes* Pemerintah Australia diperlukan setiap Kementerian dan Lembaga mencakup sektor pemerintah umum berdasarkan Undang-undang untuk mengidentifikasi *outcomes* yang komprehensif dan jelas, pengukuran kinerja dan *outputs* yang berkuantitas, berkualitas, dengan biaya dan efektifitas untuk setiap kegiatan. Setiap Kementerian dan Lembaga juga diwajibkan menyerahkan laporan dari setiap pengukuran diatas dan setiap evaluasi dari perencanaan anggaran (dalam usulan pernyataan anggaran atau *portofolio budget statement*) serta hasil yang ingin

dicapai setiap tahunannya (dalam laporan tahunan atau *annual reports*). Aransemen pengukuran kinerja mengikuti Petunjuk Kebijakan Keuangan (*Finance's Policy Guidance*) yang diterbitkan pertama kali bulan Nopember tahun 2000 dan terakhir diperbaharui tahun 2003 bertujuan bahwa Kerangka Hasil dan Keluaran diharapkan dinamis dan fleksibel, dan dapat bekerja sebagai hirarki keputusan yaitu:(a) Pemerintah menentukan hasil yang spesifik untuk mendapatkan pencapaian keberhasilan dalam area kewenangan yang diberikan; (b) Dampak yang ditentukan bertujuan dalam aspek sosial masyarakat (seperti pendidikan), ekonomi (seperti ekspor) atau kepentingan nasional (seperti pertahanan);(c) Parlemen memberikan alokasi anggaran dan membolehkan Pemerintah dalam mencapai *outcomes* yang diinginkan melalui pengaturan dan penentuan *outputs* untuk setiap Kementerian dalam pemerintahan; (d) Lembaga secara khusus akan mengelola *outputs* untuk memaksimalkan kontribusi kelembagaan untuk mendapatkan keberhasilan *outcomes* yang Pemerintah inginkan;(e) Indikator kinerja dapat dikembangkan dengan penelitian yang cermat terhadap efektifitas (seperti dampak dari *outputs* dan pengaturan dari hasil yang diinginkan), efisiensi (pengaplikasikan pengaturan barang-barang dan harga, kualitas dan kuantiti dari *outputs*) dan memperbolehkan sistem yang selanjutnya dikembangkan untuk meningkatkan kinerja dan akuntabilitas pencapaian hasil.

Kerangka kerja keuangan tersebut diaplikasikan kepada semua agensi dalam sektor pemerintahan, dimana Pernyataan Hasil yang diinginkan (*statement outcomes*) harus sesuai dengan usulan atau *portofolio* para Menteri dan Menteri Keuangan dan Administrasi. Pengukuran kinerja dan target ditentukan oleh masing-masing Menteri diantaranya adalah (a) mencakup strategi untuk mencapai hasil dengan memberikan petunjuk mengenai keputusan penggunaan sumber daya (pengukuran anggaran) (b) sebagai dasar Parlemen untuk menyediakan dana dalam Undang-Undang anggaran tahunan; (c) sebagai *outputs* Kementerian dan pengaturan program yang diarahkan untuk pencapaian hasil atau dampak khusus yang relevan dengan pernyataan hasil setiap agensi; (d) sebagai akuntabilitas dan transparansi dari Parlemen dan Pihak yang berkepentingan untuk menghasilkan laporan kinerja agensi dalam memproduksi hasil yang diinginkan melalui keluaran yang dihasilkan Kementerian. Secara keseluruhan Pemerintah Australia

termotivasi membutuhkan strategi dalam hal pengevaluasian dan tinjauan terhadap usulan yang diajukan, untuk itu semua Kementerian / Lembaga wajib menerbitkan informasi kinerja berdasarkan Undang-undang perkiraan anggaran dan memasukannya dalam laporan tahunannya.

Badan Pemeriksa Umum (*The Auditor General*) dibawah Undang-undang Pemeriksaan Umum (*The General Audit Act*), mempunyai kewenangan untuk mengawasi keuangan, kinerja kementerian dan program serta melaporkannya kepada Parlemen. Badan Pemeriksa umum tersebut memeriksa laporan pemeriksaan kinerja untuk menguji kualitas, tanggungjawab dan sistem informasi yang berhubungan dengan informasi kinerja.

Kementerian Keuangan dan Administrasi bertanggung jawab menyediakan petunjuk kebijakan mengenai manajemen kinerja yang berhubungan dengan penganggaran berdasarkan kewenangan yang diberikan dalam undang-undang. Petunjuk yang diberikan sampai pada tingkatan laporan kinerja sebagai bagian informasi dari anggaran tahunan. Disamping itu Kementerian Keuangan juga bertanggung jawab menyediakan saran atau masukan (*advice*) terhadap prioritas pemerintah yang mencakup kinerja dan program Kementerian serta termasuk pula penilaian kebijakan yang baru dalam proses penganggaran kepada Kabinet dan para Menteri. Usulan perubahan anggaran dan jangka menengah diperkirakan dalam proses penganggaran atau *budget process* (termasuk kebijakan baru dan penghematan) yang harus teridentifikasi dalam hasil yang diinginkan sebagai kontribusi dalam pengimplementasian strategi dalam memonitor hasil. Pembangunan kebijakan dalam menilai pengeluaran tersebut mendorong Kementerian secara individu bertanggung jawab atas pengawasan kinerja dan evaluasi programnya sendiri. Bulan Oktober tahun 2006, Kementerian Keuangan mendirikan unit peninjau strategi (*strategic review unit*) yang bertugas menyediakan masukan atau saran kepada Menteri Senior dalam rangka menjamin tinjauan strategi dalam proses penganggaran, unit tersebut harus berkoordinasi dengan lembaga diluar Kementerian Keuangan untuk mengkonsultasikan tinjauan strategi dan pengaturan yang disetujui oleh Menteri. Cakupan tinjauan strategi tersebut mencakup prioritas tinggi, luas, kompleks, dan antar kelembagaan yang

diharapkan membantu Pemerintah dalam meningkatkan efisiensi, efektifitas dan ketepatan pengeluaran program (termasuk pengeluaran pajak).

Informasi kinerja dalam Pemerintahan Australia, ditempatkan sebagai dasar yang kuat dalam hal penilaian kinerja di dalam setiap agensi. *Outcomes* didefinisikan sebagai hasil dari dampak atau konsekuensi dari kegiatan yang dilakukan. *Outputs* didefinisikan sebagai barang dan jasa yang diproduksi dan diputuskan oleh setiap Kementerian dan agensi setelah berkoordinasi dengan Kementerian Keuangan. Informasi kinerja di Australia dimaksudkan sebagai kontribusi dari manajemen keuangan dan penganggaran dalam tiga tingkatan yaitu manajemen internal lembaga, pengelolaan sumberdaya oleh keseluruhan pemerintahan dan eksternal akuntabilitas. Setiap Agensi diharapkan dapat mengerjakan sendiri penilaian terhadap kinerja dan pengevaluasiannya sebagai bagian dari praktek normal yang dilakukan di internal agensi. Minimumnya setiap agensi mampu mengidentifikasi *outcomes*, pengaturan dan *outputs* yang menjangkau semua pengeluarannya, disamping itu setiap agensi juga diwajibkan mampu mengidentifikasi, mengukur dan mempublikasikan laporan indikator kinerja utamanya secara berkualitas, dan kuantitas terhadap *outputs* serta efektifitas dari setiap indikator yang secara tidak langsung akan membantu agensi dalam hal pengukuran keberhasilan berkontribusi pengidentifikasian *outcomes*. Publikasi informasi kinerja didalam perencanaan agensi disediakan dalam awal siklus anggaran (melalui usulan pernyataan anggaran) dan akhir siklus anggaran (hasil yang dicapai melalui laporan tahunan). Hal ini tersebar luas menjadi praktek setiap agensi untuk memonitor dan melaporkan indikator utamanya dalam pelaporan biasa setiap tahunnya. Praktek tersebut menghasilkan pelaporan yang berbeda-beda berdasarkan teknik pelaporannya seperti *balance scorecard*, dasbor kinerja (*performance dashboard*), penyediaan laporan kemajuan kinerja utama agensi, dan penggambaran variasi perencanaan sebagai tambahan dalam laporan keuangannya. Di Australia tidak ada *outcomes* yang spesifik yang dapat digeneralisir oleh keseluruhan tingkatan dalam pemerintahan, kebanyakan Pemerintah Nasional dan Pemerintah Daerah mempunyai target atau tujuan dengan tingkatan yang tinggi yang diharapkan setiap agensi dalam perencanaan dan pengoperasionalnya. Mekanisme utamanya adalah dengan menggunakan

informasi kinerja penggunaan sumberdaya dalam proses penganggaran yang merupakan hasil dari tinjauan terhadap program-program yang penting atau pengukuran penganggaran. Tantangan terbesar dalam pengembangan informasi kinerja adalah bahwa semua pelayanan publik didistribusikan melalui tingkatan nasional dan pemerintahan daerah, yang berakibat ketidakmampuan melakukan pengendalian terhadap penggunaan sumberdaya dan keterbatasan pengaruhnya terhadap kinerja, namun hal itu tidak terjadi untuk dana alokasi khusus (*specific purpose payment*) dimana setiap agensi diwajibkan menyampaikan laporan kinerja dan capaian hasil dari setiap target dan kondisi kinerja.

Proposal atau usulan pernyataan anggaran (*Portofolio budget statement*) berisi rincian penggunaan sumberdaya, penggunaan pembiayaan yang dipisahkan per outcomes, per kementerian dan per pengaturan sumberdaya. Indikator kinerja dan pengukurannya dilaporkan untuk setiap outcomes yang ditentukan dalam hal efektifitas, kuantiti dan kualitas. Perbedaan antara perencanaan dan pelaksanaan dalam pengukuran kinerja tidak rutin digunakan sebagai penentuan formulasi anggaran, namun kadangkala digunakan oleh agensi dan Kementerian Keuangan sebagai argumen pendukung untuk merevisi program atau mengidentifikasi kemungkinan penghematan anggaran.

Kantor Pemeriksa Nasional Australia atau *The Australian National Audit Office (ANAO)* dan Komite Parlemen mempunyai perhatian terhadap keseluruhan kualitas dari informasi kinerja yang dipublikasikan dalam laporan, khususnya yang berhubungan dengan *outcomes*, Perkiraan Anggaran Pemerintah dan Tinjauan Kerangka Kerja juga diidentifikasi sebagai kebutuhan pengujian oleh agensi dalam hal penilaian informasi outcomes untuk memastikan konsistensi antara kerangka kebijakan dengan penyediaan kebutuhan pemerintahan dan parlemen. Tinjauan terhadap outcomes merupakan kewenangan dari Kementerian Keuangan dalam berkoordinasi dengan semua agensi sektor pemerintahan, fokus dari tinjauan tersebut adalah peningkatan spesifikasi dari *outcomes* untuk memastikan setiap agensi menunjuk / mengetahui dampak eksplisit yang dihasilkan daripada outputs ataupun sasaran dan untuk menguatkan pengukuran serta metodologi penilaian setiap individu dalam agensi yang berkontribusi dalam pencapaian *outcomes*. Kementerian Keuangan membangun daftar mengenai

pertanyaan untuk membantu agensi dalam mendiagnosa kualitas dari informasi kinerja serta berfungsi sebagai kerangka kerja untuk memonitor peningkatan efisiensi waktu. Agensi dan ANAO menggunakan pertanyaan-pertanyaan tersebut sebagai referensi untuk kepentingan dalam mendesain dan melakukan penilaian terhadap informasi kinerja. Tinjauan dasar terhadap outcomes diharapkan selesai sepenuhnya tahun 2007 / 2008, namun yang lebih penting adalah keberlanjutan pengawasan dan dukungan untuk mencapai keberhasilan kualitas disesuaikan dengan informasi dan perilaku agensi. Pengembangan dari kualitas informasi kinerja diharapkan dapat membuat banyak kegunaan dalam mendukung pengelolaan dan keputusan kebijakan program.

Efek dari penggunaan informasi kinerja adalah bercampuraduknya pengambilan keputusan dengan pengalokasian sumber daya dalam proses penganggaran. Kebijakan penentuan *outcomes* yang dihasilkan melalui pengembangan dan pelaporan informasi kinerja oleh seluruh agensi dalam sektor pemerintahan digunakan dalam penganggaran dan proses manajemen pengambilan keputusan. Saat ini potensi untuk menggunakan informasi kinerja tersebut belum sepenuhnya dilaksanakan, hal ini mendorong peningkatan tekanan kepada informasi kinerja dan tinjauannya. Format dari kebijakan yang baru mengenai proposal telah selesai direviu dan direvisi oleh Kementerian Keuangan dan Departemen Perdana Menteri serta Kabinet pada akhir tahun 2004, perubahan tersebut mengharuskan setiap Kementerian dan agensi untuk dapat mengidentifikasi keuntungan utama, resiko dan peringatan untuk setiap proposal, perubahan ini juga menyediakan dasar realita kebijakan yang baru dalam mengelola proses pelaksanaan, kemajuan dan menginformasikan evaluasi.

Tinjauan terhadap pengeluaran dan program merupakan hal utama dalam proses penganggaran di Australia, dan di area dimana informasi kinerja digunakan sebagai penginformasian pembuatan keputusan anggaran. Pemerintah Australia mengubah aransemen tinjauan pada bulan Oktober 2006 untuk dapat menghasilkan lebih banyak proses strategi koordinasi yang menghubungkan perencanaan penganggaran dengan pengalokasian sumber daya, aransemen baru tersebut meliputi perubahan prosedur dalam pengidentifikasian dan mengelola tinjauan. Keputusan terhadap area utama dalam pengeluaran publik harus direviu

setiap tahunnya yang dibuat oleh Menteri Senior dalam proses penganggaran, dimana hasil dari tinjauan tersebut mengikuti awal proses penganggaran penetapan prioritas. Aransemen yang baru tersebut menambah daripada mengganti pengukuran kinerja dan evaluasi kegiatan agensi.

Setiap tahun, sebagai bagian dari pendokumentasian anggaran, setiap portofolio menyediakan sebuah laporan yang luas mengenai perencanaan anggarannya dan perkiraannya di periode masa depan, Portofolio pernyataan anggaran (*the portfolio budget statement*) tersebut termasuk didalamnya adalah rincian semua sumberdaya dan penggunaan pembiayaan dalam mencapai *outcomes*. Informasi Pembiayaan tersebut ditambahkan sebagai informasi mengenai pengaturan dan kontribusi dari *outputs* untuk setiap *outcomes*, selain itu termasuk pula indikator kinerja yang luas, pengukuran dan target dalam pencapaian hasil dan pengevaluasi detil dimasa mendatang. Dalam portofolio tersebut juga termasuk seluruh penetapan pernyataan pembiayaan anggaran untuk setiap agensi yang mencakup periode 4 (empat) tahun mendatang, yang direncanakan sebaik yang perencanaan aktual dalam tahun bersangkutan. Portofolio dipublikasikan setiap 4 (empat) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran, yang mencakup pernyataan pemeriksaan keuangan dan penjelasan kinerja agensi dalam tahun bersangkutan, serta mencakup hasil yang dicapai oleh setiap pengukuran kinerja individu dalam pencapaian *outcomes* dan *outputs* dan implikasi dari evaluasi yang diselesaikan sampai dengan selama tahun berjalan.

Kualitas pelaporan kinerja dalam laporan tahunan secara signifikan mengalami peningkatan semenjak dikenalkannya penganggaran berbasis akrual (*accrual based budgeting*), Kementerian Keuangan dan ANAO bersama-sama mempublikasikan petunjuk pelaksanaan yang baik dalam hal informasi kinerja yang merupakan bagian dari laporan tahunan. Petunjuk tersebut berisi saran pelaksanaan untuk meningkatkan pengembangan kerangka pelaporan kinerja, manajemen dan pengukuran data, serta contoh-contoh pelaksanaan yang dilakukan oleh beberapa agensi. Mempublikasi informasi kinerja merupakan salah satu dari sekian banyak penggunaan informasi yang dipakai oleh Kabinet dan para Menteri untuk menilai proposal penerimaan dan pengeluaran dalam konteks pengambilan keputusan anggaran. Para Menteri bergantung kepada analisis,

informasi kebijakan dalam proposal, dan tinjauan rahasia kabinet sub komisi serta portofolio anggaran yang disiapkan oleh agensi pengusul.

Tantangan utama dalam aransemen yang dilaksanakan sampai dengan saat ini adalah untuk memastikan kejelasan dan pengukuran yang efektif hubungan antara program, *outputs* dan *outcomes*. Kementerian Keuangan sedang mencari untuk mengembangkan kualitas dan ketepatan dari informasi kinerja dan evaluasi dalam agensi, tujuannya adalah untuk mengembangkan pengetahuan, sistem dan budaya untuk meningkatkan standarisasi dan penggunaan informasi kinerja dalam perencanaan internal dan pembangunan dialog dengan pihak kepentingan di luar agensi. Tantangan selanjutnya adalah memastikan pemerintah mempunyai akses yang lebih baik kepada informasi kinerja dengan mengintegrasikannya ke dalam tahap pengambilan keputusan anggaran. Dengan melanjutkan penekanan terhadap efektifitas dan berkelanjutan anggaran pemerintah merupakan tantangan tersendiri, lebih dari enam tahun terakhir (tahun 2000/2001 sampai dengan tahun 2005/2006) pengeluaran tahunan pemerintah meningkat mencapai 50 juta AUD. Kebijakan baru mengenai belanja tersebut mencapai sekitar 48% dari total peningkatan atau sekitar 24 juta AUD dimana sebagian besar untuk prioritas tinggi seperti keamanan dan pertahanan nasional, kesehatan dan keamanan sosial serta kesejahteraan. Aransemen Tinjauan strategi yang baru diharapkan mampu memastikan integrasi dan sistematis kerangka kerja dalam tempat dimana para Menteri : (a) untuk fokus kepada pengalokasian pengeluaran pemerintah; (b) mengidentifikasi ketepatan area dalam tinjauan; (c) memastikan bahwa program dan outcomes sejajar kebijakan prioritas, efektif dan pengelolaan yang efisien.

Solusi untuk mendapatkan integrasi yang baik adalah mengintegrasikan informasi kinerja ke dalam proses manajemen agensi dan sistem informasi yang mengarahkan informasi keputusan yang baik dan kebijakan dengan hasil yang lebih baik. Saat ini Kementerian Keuangan fokus untuk mendirikan kerangka kerja tinjauan strategi yang baru untuk menyederhanakan berbagai kebijakan dan prosedur dalam menemukan kebutuhan manajemen keuangan dan pengembangan kualitas pelaporan keuangan ataupun nonkeuangan. Tujuannya adalah mengembangkan pembiayaan manajemen komplain dan akuntabilitas selagi

membuat program menjadi lebih padu, lebih efektif dan dapat mencapai target yang diprioritaskan pemerintah.

2.8.4. Denmark⁴⁵

Dua aturan konstitusional yang penting yang harus diketahui untuk memahami Sistem Kementerian Denmark (*The Danish Ministerial System*), yang *pertama*, Perdana Menteri bertanggung jawab untuk menunjuk dan membubarkan kementerian serta keputusan untuk membuat portofolio dari kementerian; yang *kedua*, aturan hukum dan prinsip normal yang berlaku pada kementerian yang berdaulat adalah bertanggung jawab memainkan peran fundamental dari sistem. Setiap Menteri mempunyai tingkat otonomi yang tinggi karena secara pribadi akuntabilitas bertanggungjawab kepada Parlemen untuk setiap aktifitas yang dilakukan, secara politik dan urusan keadministrasian dari setiap departemen dan agensi kementerian yang dipimpinya. Menteri Keuangan hanya mempunyai sedikit kewenangan untuk meminta kepada keseluruhan Departemen dan Agensi untuk mengubah manajemen infrastrukturnya. Inisiatif manajemen kinerja dalam prakteknya adalah berdasarkan sukarela sebagai konskuensi rekomendasi Kementerian Keuangan.

Pengalaman di Negara Denmark, penggunaan indikator kinerja (*performance indicators*) utamanya dalam proses manajemen, terutama dalam pengembangan sistem manajemen berdasarkan kontrak kinerja. Seperti banyak dilakukan di banyak negara OECD, sistem kinerja yang diterapkan tidak keras terhadap penghematan pada informasi kinerja dalam penyusunan anggaran tetapi bertujuan agar sistem tersebut dapat menggambarkan peningkatan efisiensi dan penyediaan nilai tambah kepada pembayar pajak dalam penggunaan uang rakyat tersebut. Dua peristiwa yang melatar belakangi pengembangan sistem manajemen kinerja Denmark adalah (1) Reformasi Anggaran dan Modernisasi program (*Budget Reform and Modernisation Programme*) yang diluncurkan tahun 1980an, sebagai langkah untuk mengatasi krisis yang menimpa Denmark di tahun 1983an. Kementerian Keuangan setelah tahun 1985 hanya menetapkan keseluruhan

⁴⁵ Performance Budgeting in Denmark, Rikke Ginnerup, Thomas Broeng Jorgensen, Anders Moller Jacobsen and Niels Refslund, OECD Jurnal 2007

pengeluaran negara untuk tahun anggaran selanjutnya dan menetapkan pagu sebagai batasan tertinggi untuk setiap kementerian dalam proses penyusunan anggaran, sedangkan keputusan kebijakan penggunaan sepenuhnya merupakan kewenangan penuh masing-masing kementerian untuk meningkatkan otonomi dan keleluasaan (*flexibility*) dalam urusan penganggarnya (selanjutnya dikenal sebagai metode *top-down budgeting*) yang memberikan kebebasan untuk menentukan kegiatan serta tetap memastikan berjalannya disiplin keuangan. Batasan tertinggi tersebut secara efektif menahan lajunya keseluruhan pengeluaran publik namun sistem yang berorientasi pada masukan tersebut tidak dapat menyediakan dorongan yang cukup untuk mengurangi biaya satuan dalam meningkatkan kualitas dan produktifitas; (2) yang kedua, memperkenalkan kontrak berdasarkan kinerja (*performance based contract*) pada awal tahun 1990an. Manajemen kontrak berdasarkan hasil (*result based contracts management*) mengandung tiga komponen utama yaitu menetapkan target, pengembangan kontrak dan laporan tahunan dengan tujuan (a) meningkatkan fokus terhadap keluaran (*output*) akan mempermudah para pembuat keputusan untuk menetapkan prioritas diantara sasaran pemerintah; (b) fokus kepada keluaran akan meningkatkan kualitas dan efisiensi dari penyediaan pelayanan publik; (c) meningkatkan efisiensi dengan mengurangi ketidakseimbangan informasi antara Departemen dan Agensi. Dengan penggunaan sistem ini secara tidak langsung Kementerian Keuangan membangun sebuah hirarki diantara kementerian yang ada. Kontrak kinerja tersebut belakangan menjadi tambahan dalam sistem pelaporan yang harus disiapkan oleh masing-masing kementerian.

Model Anggaran berdasarkan kegiatan (*activity based budgeting*) di Denmark, dikenal sebagai model taksi meter (*taximeter models*) yang dikenalkan semenjak tahun 1981 yang penggunaannya pada waktu pertama kali digunakan pada Universitas Denmark. Tahun 1990an konsep anggaran taksi meter tersebut meluas dengan memasukkan institusi dari pendidikan kedua, dan saat ini digunakan dengan hampir keseluruhan dari institusi kedua dan ketiga sektor pendidikan, lebih lanjut model taksi meter tersebut meluas tidak hanya untuk sektor pendidikan seperti sektor kesehatan. Terdapat dua dasar model taksi meter, yang pertama penggunaannya di sektor pendidikan yang mana dapat

menggambarkan model harga rata-rata penganggaran, sedangkan di sektor lainnya dapat menggambarkan sebagai model tambahan keuntungan dari penganggaran.

Terdapat tiga pokok inisiatif dalam area manajemen kinerja di Denmark yaitu strategi efisiensi, termasuk perbaikan dalam sistem kontrak kinerja, akrual akuntansi dan anggaran, serta fokus terhadap peningkatan evaluasi. Semenjak tahun 2004, setiap Departemen berkewajiban mempublikasikan strategi efisiensi yang mencakup keseluruhan kewenangannya dengan tujuan untuk memastikan koordinasi dan konsistensi antara peningkatan efisiensi dan efektifitas seperti kontrak kinerja, pengalihan dan pengadaannya (*performance contracts, outsourcing and procurement*), disamping itu juga sebagai fasilitasi dari biaya berdasarkan kegiatan (*activity based cost*) menjadi anggaran akrual (*accrual budget*). Strategi tersebut secara mudah sebagai sistem manajemen kinerja yang setidak-tidaknya mempunyai empat elemen di antaranya adalah (a) target yang jelas untuk meningkatkan transparansi; (b) strategi dari kontrak kinerja, laporan akan hasil dan sebagainya untuk memenuhi keamanan, efektifitas dan efisiensi; (c) kebijakan penawaran untuk mendorong aktifitas dan sistematis bekerja; (d) kebijakan pengadaan umum untuk memastikan pengadaan dilakukan secara sistematis dan profesional. Pada tahun 2000, Kementerian Keuangan mengeluarkan petunjuk teknis dalam memformulasi strategi yang efisiensi sebagai bagian dari penyesuaian model kontrak berdasarkan kinerja (*performance based contracts*). Petunjuk tersebut berisi (i) kontrak seharusnya fokus kepada hal yang utama; (ii) kontrak kepada Direktur Jenderal seharusnya terintegrasi kontrak kepada agensi; (iii) kinerja yang berhubungan dengan penghasilan Direktur Jenderal seharusnya berhubungan pula dengan kinerja dari agensi yang dipimpinnya; (iv) dalam jangka panjang, kontrak tersebut harus menghubungkan antara kinerja dan anggaran. Sebagai bagian dari modernisasi program di sektor publik, pemerintah Denmark memutuskan untuk mengimplementasikan akuntansi akrual di tingkat pusat maupun di tingkat pemerintah daerah. Filosofi dasar akuntansi akrual adalah fokus kepada penggunaan sumberdaya dan biaya pendistribusiannya, yang secara tidak langsung mendorong terciptanya anggaran berbasis kinerja. Sampai dengan sejauh ini reformasi anggaran yang dilaksanakan tidak mengharuskan penggunaan distribusi biaya namun setiap agensi bebas

menggunakan sebagai contoh penggunaan model pembiayaan berdasarkan kegiatan.

Penggunaan pengevaluasian anggaran secara meluas di Denmark baru dimulai pada tahun 1980an, kebanyakan evaluasi awal yang dilakukan adalah dengan mengevaluasi tema yang besar pada beberapa sektor kebijakan, saat ini evaluasi yang dilakukan lebih kepada tema yang lebih kecil, fokus kepada program evaluasi dan sering menggunakan konsultan diluar pemerintah untuk pelaksanaan evaluasi. Pendekatan evaluasi yang dilakukan di Denmark juga berbeda-beda tergantung kepada sektor yang dievaluasi, hal tersebut sebagai bagian refleksi dari kebudayaannya, untuk sektor pendidikan berbeda dengan sektor kesehatan, tergantung pula kepada Menteri dan Agensi untuk menentukan kerangka evaluasinya, dan biasanya setiap kementerian dan agensi sudah menentukan inisiatif evaluasi yang mana yang mereka inginkan. Baru-baru ini sebuah analisis dari Kantor Akuntansi Umum di Denmark (*the General Accounting Office*) menyimpulkan bahwa secara umum kualitas dari evaluasi di atas normal, terlalu mahal dan tidak memberikan nilai tambah.

Sistem kontrak berdasarkan kinerja tidak didefinisikan oleh sebuah aturan hukum tetapi merupakan petunjuk yang dikeluarkan oleh Kementerian Keuangan, namun demikian semenjak tahun 1983 setiap agensi berkewajiban sesuai perundang-undangan untuk menggambarkan sebuah laporan tahunan yang menyatakan evaluasi kinerja yang menghubungkan antara anggaran dan capaian target yang ditetapkan disesuaikan dengan kegiatan utama yang dilakukan masing-masing agensi, hal ini mengartikan bahwa seluruh agensi diwajibkan mempunyai kontrak kinerja (*performance contracts*). Divisi Modernisasi Pemerintah (*The Modernising Government Division*) di Kementerian Keuangan bertanggung jawab untuk pengembangan paradigma manajemen kinerja umum, yang isinya berupa petunjuk untuk membantu kementerian dalam mengimplementasikan inisiatif manajemen kinerja. Divisi ini sering kali melakukan pertemuan dengan 18 kementerian di Denmark untuk membicarakan kemungkinan-kemungkinan peningkatan pada sistem manajemen kinerja. Dalam kerangka kerja di Denmark, Kantor Perdana Menteri (*Prime Minister's Office*)

bukan merupakan pemain utama namun Kementerian Keuangan lah yang menjadi aktor penting dalam pengembangan manajemen anggaran dan kinerja.

Kontrak kinerja yang diterapkan di Denmark berisi empat bagian yaitu bagian pihak yang melakukan kontrak, bagian pernyataan misi agensi, bagian sasaran dan target agensi, dan bagian pilihan dari formalitas. Dalam rangka menjelaskan hubungan antara tugas spesifik yang dilaksanakan dengan tujuan umum dari setiap agensi, akan membantu apabila melihat keseluruhan kegiatan agensi dalam hirarki tugas dan kegiatan (*hierarchy of task and activities*), yang memfasilitasi transisi menuju anggaran akrual sebagai tugas dari tingkatan tertinggi sebagai penyedia anggaran dalam pendistribusiannya sesuai pengeluaran. Hirarki tugas dan kegiatan dapat digambarkan sebagai berikut :

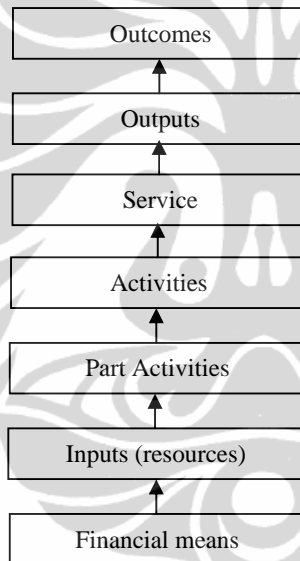


Diagram.6 Hirarki tugas dan kegiatan

Pengertian Pembiayaan (*Financial means*) merupakan anggaran atau alokasi dana sebagai dasar pelaksanaan keseluruhan aktivitas atau kegiatan masing-masing agensi, yang meliputi sumber daya (*resources*) termasuk pegawai, bangunan dan lain-lainnya. Sumber daya tersebut digunakan untuk pemeliharaan, manajemen pegawai, analisis dan lain-lain (*part activities*) untuk melaksanakan kegiatan (*activities*) yang mendukung layanan (*services*) setiap agensi untuk mencapai outcomes dan outcome yang diputuskan dan ditentukan setiap kementerian dan agensi. Target untuk setiap agensi harus diformulasi dari tingkatan tertinggi dalam hirarki tersebut diatas untuk memperoleh kejelasan

hubungan antara misi agensi dengan pengukuran kinerja masing-masing agensi. Hirarki tugas dan kegiatan tersebut sangat membantu agensi dalam menetapkan formulasi target dan sasaran setiap tingkatan dalam agensi, melalui negosiasi antara pembuat keputusan level kementerian dan level Direktur Jenderal agensi. Kementerian Keuangan tidak mempunyai aturan formal yang menentukan kelayakan dan penilaian dari kesesuaian target yang merupakan misi dari setiap agensi. Kerjasama dan koordinasi pemerintah pada level kementerian diilustrasikan sebagai berikut :

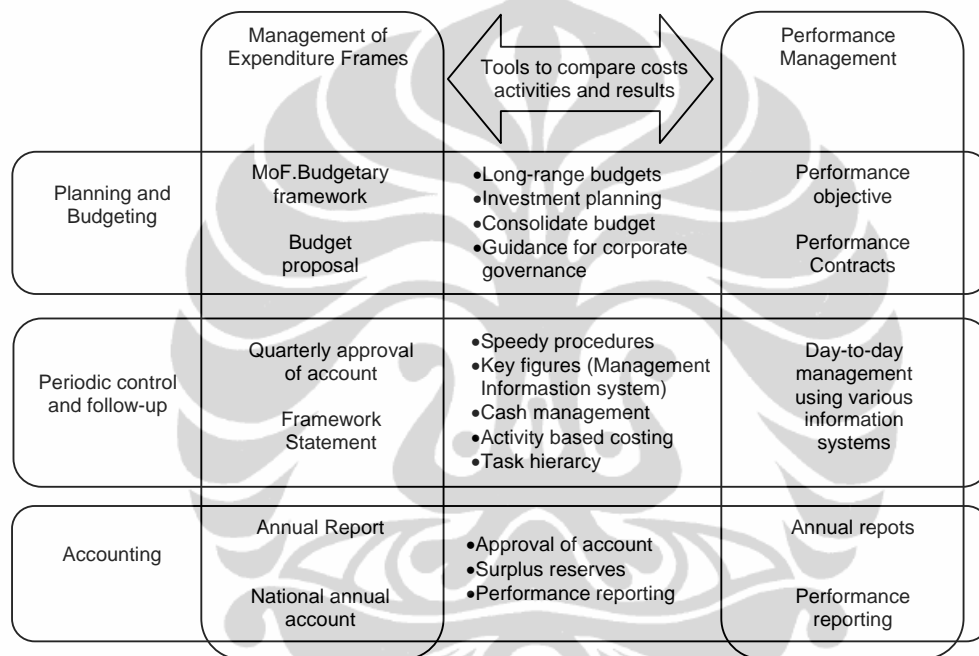


Diagram 7. Corporate Governance at the ministerial level

Proses penyusunan anggaran di Denmark secara umum mempunyai pola yang sama setiap tahunnya. Sistem anggaran juga sangat bergantung pada beberapa sumber daya sebagai masukan (input) yang dapat dibedakan dalam dua sistem, yang pertama manajemen untuk kerangka pengeluaran dan asumsi perekonomian dan yang kedua, manajemen untuk pengaturan tujuan dan informasi kinerja. Dengan penggunaan informasi kinerja untuk laporan tahunan, kontrak kinerja, evaluasi dan strategi efisiensi merupakan elemen dalam proses penganggaran secara umum, merupakan kewenangan pengendalian yang dimiliki Kementerian Keuangan yang berpengaruh terhadap anggaran suatu kementerian. Laporan tahunan agensi memperlihatkan hasil yang dicapai dibandingkan target

yang diinginkan melalui *outcome* atau *output* spesifik dari setiap agensi, laporan tahunan ini dipublikasikan tiga bulan setelah tahun anggaran berakhir. Kementerian Keuangan menetapkan bahwa setiap laporan tahunan harus terintegrasi dengan laporan keuangan masing-masing agensi, dimana laporan tahunan meliputi elemen utama yaitu (a) sebuah laporan yang berisi laporan singkat nyata organisasi menyangkut hasil dan harapan; (b) sebuah laporan kinerja yang berisi target yang ditentukan diluar agensi, kinerja nyata, analisis kinerja dan penjelasan sisa lebih secara total; (c) pembiayaan yang meliputi prinsip penggunaan, pernyataan hasil, laporan keuangan, tinjauan aliran dana dan pembiayaan hibah; (d) penandatanganan dari laporan tahunan; (e) lampiran yang mencakup catatan penjelasan, perkiraan penerimaan, hibah, investasi, pernyataan terhadap penggunaan pembiayaan dan modifikasi dalam prakteknya. Laporan tahunan dibuat oleh agensi dan disetujui oleh departemen yang bertanggung jawab atas agensi tersebut serta melaporkannya kepada parlemen di Denmark.

Tantangan kunci yang dihadapi dalam penerapan sistem manajemen kinerja di Denmark adalah tantangan teknis, budaya dan institusi serta politik ditingkat bawah. Dukungan politik diperlukan untuk reformasi yang dilakukan, secara langsung para politisi tidak mencampuri negosiasi penetapan kontrak kinerja antara departemen dan agensi, hal tersebut didelegasikan secara penuh kepada Sekretaris dan Direktur Jenderal agensi namun tetap menjadi tanggung jawab Menteri dalam pencapaian dan penentuan target dalam kontrak. Tantangan teknis adalah berhubungan dengan pengukuran yang meliputi penentuan dan penetapan target disesuaikan dengan kegiatan utama dari setiap agensi, pengukuran kinerja secara akurat, serta pengumpulan data yang benar dalam mengevaluasi kinerja. Penggunaan informasi kinerja dalam penyusunan anggaran juga merupakan tantangan tersendiri, kemungkinan perangkat dan keuntungan dari model taksimeter seharusnya dapat mengatasi permasalahan pembiayaan untuk membangun hubungan antara informasi kinerja dan anggaran. Kementerian Keuangan saat ini sedang mengevaluasi penentuan target dan indikator kinerja dalam kontrak kinerja dalam rangka mengidentifikasi keseluruhan proses dalam pengukuran outputs dan outcomes, serta untuk memperoleh contoh sebagai praktek yang terbaik.