

BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini disampaikan tinjauan literatur yang berkaitan dengan implementasi kebijakan dalam perspektif administrasi kebijakan publik, teori dan konsep penganggaran berbasis kinerja sebagai landasan analisis dalam pembahasan, sebagai dasar dalam analisis implementasi anggaran berbasis kinerja di Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Depnakertrans).

Pembahasan teoritis mengenai anggaran berbasis kinerja yang dikemukakan meliputi tiga hal pokok yang menjadi pilar dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja dalam pelaksanaan program dan kegiatan kementerian/lembaga, yaitu adanya indikator kinerja (untuk menilai tingkat efektivitas kegiatan/program sebagaimana ditetapkan dalam rencana pembangunan jangka menengah pemerintah, rencana strategis dan rencana kerja pemerintah), adanya standar biaya (untuk mengukur efisiensi dan keekonomian pelaksanaan kegiatan/program), dan yang tidak kalah pentingnya adalah adanya evaluasi kinerja guna menilai tingkat pencapaian kegiatan yang telah dilaksanakan dan sebagai dasar untuk melakukan perbaikan-perbaikan kinerja program dan kegiatan dimasa depan.

Tiga pilar penyusunan anggaran berbasis kinerja dimaksud, dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 2.1 : Tiga Pilar Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja

Adapun tinjauan literatur dari topik yang dibahas sebagai dasar pembahasan masalah adalah sebagai berikut :

2.1. Kebijakan Publik

Secara etimologi kata, Kebijakan Publik (*Public Policy*) terdiri dari “Kebijakan” (*policy*) dan “Publik” (*public*). *Kamus Bahasa Inggris Oxford mendefinisikan Policy sebagai: “political sagacity, statecraft, prudent conduct, craftiness, course of action adopted by government, party etc.”* Dalam istilah yang umum “kebijakan” dianggap berlaku untuk sesuatu yang besar, tetapi lebih kecil dibanding dengan gerakan sosial. Adapun publik, mengandung pengertian suatu ruang atau domain dalam kehidupan bersama atau milik umum, dan bukan milik individu atau privat. Sebagaimana dikemukakan Laswell dalam Parsons (2006, p.17) bahwa :

Kata “kebijakan” (*policy*) umumnya dipakai untuk menunjukkan pilihan terpenting yang diambil, baik dalam kehidupan organisasi atau privat.... “kebijakan” bebas dari konotasi yang dicakup dalam kata politis (*political*) yang seringkali diyakini mengandung makna “keberpihakan” dan “korupsi”.

Kebijakan publik (*public policy*) merupakan fungsi dari pilar organisasi dan manajemen. Unsur organisasi di dalam perspektif ini adalah 'Negara', sedang unsur manajemen adalah 'Pemerintahan'. Negara dipandang sebagai suatu wadah atau organisasi dalam arti statis. Unsur ini memerlukan mesin penggerak yang dapat mendinamisasikannya, yang di dalam sistem kenegaraan lebih dikenal sebagai pemerintahan.

Beberapa ahli memberikan definisi kebijakan publik, dari sudut pandang yang berbeda. Dye (1987, p.3) mendefinisikan kebijakan publik sebagai pilihan apapun dari pemerintah, untuk melaksanakan sesuatu atau tidak melaksanakan sesuatu (*whatever government chooses to do or not to do*). Pengertian kebijakan publik mengandung pengertian bahwa pemerintah sebagai pemegang kekuasaan, dipandang memiliki otoritas baik dilaksanakan dalam bentuk tindakan, maupun tidak melakukan tindakan apapun, tetap diartikan sebagai kebijakan publik.

Cochran et.al dalam Birklan (1984, p.21) mendefinisikan kebijakan publik, dilihat dari sudut kepentingan orang-orang yang terlibat di dalamnya, yaitu kebijakan publik merupakan hasil dari perjuangan dalam pemerintahan tentang siapa mendapatkan apa (*public policy is the outcome of the struggle in government over who gets what*). Selanjutnya dalam konsepsi yang lain, Cochran et.al dalam Birklan (1984, p.21) mendefinisikan kebijakan publik merupakan keputusan politik dalam rangka pelaksanaan program, untuk mencapai tujuan bersama (*public policy consist of political decision for implementing program to achieve societal goals*).

Peters dalam Birklan (1984, p.21) mendefinisikan kebijakan publik dari sudut aktivitas pemerintah yang memiliki implikasi terhadap masyarakat. Kebijakan publik dinyatakan secara sangat sederhana sebagai sekumpulan aktivitas pemerintah, baik secara langsung maupun melalui perantara, yang berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat (*Stated most simply, public policy is the sum of government activities, whether acting directly or through agents, as it has influence on the life of citizens*).

Dari beberapa pengertian kebijakan publik, Dye dalam Birklan (1984, p.19) berpendapat bahwa pencarian definisi kebijakan publik dapat menyimpang kearah permainan kata-kata. Namun demikian, beberapa pengertian tersebut tidak akan terlepas dari atribut yang melekat pada kebijakan publik : a) sebagai kebijakan yang dibuat atas nama publik; b) kebijakan umumnya dibuat dan diinisiasi oleh pemerintah; c) kebijakan diinterpretasikan dan diimplementasikan oleh publik dan kalangan swasta; d) kebijakan adalah apa yang pemerintah pilih untuk tidak dilakukan.

Birklan (1984, p23) berpendapat bahwa kebijakan publik berkaitan dengan apa yang menjadi kehendak masyarakat, disebabkan dalam beberapa hal memiliki pengaruh kepada semua. Pemerintah memegang peranan penting dalam berbagai aspek, baik disadari atau tidak disadari, baik kita peduli atau tidak, pemerintah tetap berjalan melaksanakan tugas rutinnya.

Kay (2006, p.2) mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah tentang pilihan: pilihan terhadap tujuan; pilihan terhadap alasan untuk bertindak; pilihan terhadap instrument kebijakan; pilihan bagaimana merespon konsekwensi dari

output kebijakan. Sementara Anderson yang diikuti Winarno (2002, p.16) berpendapat bahwa kebijakan publik merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan.

Menurut Dunn (1993, p.5) Kebijakan Publik adalah pedoman yang berisi nilai-nilai dan norma-norma yang mempunyai kewenangan untuk mendukung tindakan-tindakan pemerintah dalam wilayah yurisdiksinya. Pengertian kebijakan publik menurut Dunn dimaksud, dilihat dari pendekatan pembuatan keputusan (*decision making*). Sedangkan menurut Easton dalam Miftah Thoha (1992, p.59-60) konsep kebijakan publik meliputi alokasi nilai yang otoritatif untuk seluruh masyarakat akan tetapi hanya pemerintahlah yang dapat berbuat secara otoritatif untuk seluruh masyarakat, dan semuanya yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau untuk tidak dikerjakan adalah hasil-hasil dari alokasi nilai-nilai tersebut.

Merujuk kepada pengertian kebijakan publik tersebut di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa kebijakan publik merupakan keputusan politik yang diimplementasikan dalam seperangkat tindakan pemerintah, (baik melalui aktivitas maupun tidak melalui aktivitas) dengan maksud dan tujuan tertentu, yang secara langsung ataupun tidak langsung mempengaruhi masyarakat. Dengan demikian, kebijakan publik merupakan output dari aktivitas Pemerintah, dalam arti positif bertujuan memberi kemaslahatan bagi masyarakat.

Menurut Dye dan Anderson dalam Agustino (2008, p.5) ada tiga alasan yang melatarbelakangi pentingnya mempelajari kebijakan publik. *Pertama*, pertimbangan atau alasan ilmiah (*scientific reasons*). Kebijakan publik dipelajari dalam rangka menambah pengetahuan yang lebih mendalam mengenai kebijakan publik. Mulai dari asalnya, prosesnya, perkembangannya, serta akibat-akibat yang ditimbulkan bagi masyarakat. *Kedua*, pertimbangan profesional (*professional reasons*), berusaha menetapkan ilmu pengetahuan untuk memecahkan masalah sosial secara praktis. *Ketiga*, pertimbangan politis (*political reasons*), kebijakan publik dipelajari agar setiap perundang-undangan dan regulasi yang dihasilkan dapat tepat guna mencapai tujuan sesuai target.

2.2. Implementasi Kebijakan Publik

Studi implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan suatu kebijakan, yang dalam prakteknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang rumit, yang tidak lepas dari intervensi berbagai pihak yang berkepentingan. Mengacu kepada Dunn (2003, p.24), implementasi kebijakan sesuai tahap dalam proses pembuatan kebijakan, berada pada tahap keempat, dengan urutan : penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan terakhir penilaian kebijakan.

Van Meter dan Van Horn dalam Agustino (2008, p.139), mendefinisikan implementasi kebijakan, sebagai :

Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.

Sedangkan Mazmanian dan Sabatier dalam Agustino (2008, p.139) mendefinisikan implementasi kebijakan, sebagai :

Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin di atasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.

Dalam pengertian yang luas, implementasi kebijakan dipandang merupakan tahap dari proses kebijakan, segera setelah penetapan peraturan perundang-undangan. Lester dan Stewart dalam Winarno (2002, p.145) mengemukakan bahwa implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan dan program-program.

Implementasi kebijakan merupakan tahap dimana rumusan-rumusan ideal yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan dipraktekan oleh aktor-aktor, melalui tahapan, proses dan prosedur agar memberikan dampak perubahan sesuai yang diharapkan. Namun, kenyataannya birokrasi tidak selalu mengimplementasikan kebijakan sebagaimana yang diharapkan. Hal ini sesuai dengan yang dikemukakan Pressman dan Aaron Wildavsky dalam Manurung (2007, p.76), bahwa “birokrasi tidak selalu mengimplementasikan kebijakan-kebijakan publik sebagaimana diharapkan oleh pembuat kebijakan”.

Ripley dan Franklin dalam Winarno (2002, p.145) berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata. Istilah implementasi menunjuk kepada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan (tanpa tindakan-tindakan) oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat, yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan. Tugas implementasi menurut Grindle dalam Winarno (2002, p.146) adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan Pemerintah. Oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya “*a policy delivery system*”, dimana sarana-sarana tertentu di rancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diharapkan.

Permasalahan klasik yang sering ditemukan di berbagai negara adalah adanya kesenjangan antara kebijakan dan implementasi. Permasalahan ini tidak hanya ditemukan di negara-negara berkembang, bahkan negara yang dianggap sudah maju dalam menerapkan praktek-praktek pengelolaan manajemen pemerintahan yang baik (*good governance*), juga menghadapi permasalahan yang sama, tidak terkecuali Indonesia yang dapat dikatakan masih ‘seumur jagung’ dalam mencoba menerapkan praktek-keperintahan yang baik tersebut.

Pada masa lalu melihat banyak kebijakan-kebijakan yang baik di konsep tetapi lemah diimplementasi, sebut saja kebijakan pembukaan lahan sejuta hektar di Kalimantan yang bertujuan meningkatkan kemandirian pangan melalui

swasembada pangan, yang akhirnya menemui kegagalan. Contoh lain adalah kebijakan kemandirian energi melalui penanaman energi terbarukan, dimana masyarakat dianjurkan untuk menanam pohon jarak sebagai bahan bakar alternatif pengganti BBM. Namun, setelah masyarakat berbondong-bondong menanam pohon tersebut, harga jual tidak sepadan dengan biaya-biaya yang telah dikeluarkan. Pemerintah tidak menyiapkan kebijakan komprehensif yang mengatur tentang tataniaga biji jarak yang melindungi kepentingan petani, akibatnya harga biji jarak lebih banyak ditentukan oleh pembeli. Kebijakan yang sebenarnya cukup visioner tersebut, menjadi 'mentah' diimplementasi. Contoh yang lebih ekstrim adalah dalam hal pengamalan/ implementasi ideologi dan keyakinan, dengan pertanyaan mengapa bangsa Jepang lebih islami dibanding bangsa yang mengaku berideologi islam? Pertanyaan selanjutnya, mengapa bangsa Jepang lebih pancasilais dibanding bangsa Indonesia sendiri? Jawabannya adalah sejauhmana implementasi konsisten terhadap nilai-nilai yang disepakati dan menjadi ketetapan bersama.

Menurut Nugroho (2002, p.494) implementasi kebijakan menjadi krusial, ketika kita menghadapi kenyataan banyak penelitian mengemukakan bahwa dari konsep perencanaan, tingkat konsistensi implelementasi hanya sekitar 10% sampai 20%, sehingga implementasi kebijakan perlu mendapat perhatian serius, karena admistrasi publik sering mengalami apa yang disebut sebagai "*implementation myopia*" yaitu mata yang besar membelalak, tetapi tidak dapat melihat kesalahan besar di depan hidungnya, tiga myopia implelementasi kebijakan tersebut menurut Nugroho (2002, p.494) adalah :

1. Selama ini sebagian besar risorsis kita habiskan untuk membuat perencanaan, namun tidak cukup untuk bagaimana melaksanakannya;
2. Selama ini kita anggap kalau kebijakan sudah diputuskan, diundangkan, lantas rakyat dianggap tahu dan kalau salah langsung dihukum. (Lha,... apa bedanya dengan zaman penjajahan?);
3. Selama ini kita anggap kalau kebijakan sudah dibuat, implementasi akan jalan dengan sendirinya.

Tiga myopia implementasi kebijakan tersebut, diyakini saat ini juga menjangkiti kebijakan-kebijakan yang sudah diterbitkan oleh Pemerintah. Hal ini nampak masih banyaknya peraturan perundang-undangan yang implementasinya tidak sesuai yang diharapkan, bahkan sama sekali tidak dapat dilaksanakan.

Banyak studi-studi yang mengkaji kebijakan publik, namun yang secara khusus mengkaji masalah proses implementasi kebijakan jumlahnya masih sangat terbatas. Kondisi ini menurut Winarno (2002, p.146) akan berdampak negatif dalam dua hal. *Pertama*, hal ini tentu saja merupakan kekurangan yang tidak menguntungkan dalam usaha memahami proses kebijakan. *Kedua*, kondisi ini akan lebih mendorong terjadinya kesempatan/peluang untuk memberi saran kurang baik pada para pembentuk kebijakan.

Kegagalan suatu kebijakan oleh para pengamat biasanya segera dikaitkan dengan perencanaan yang tidak memadai, hal ini disebabkan kekurangpahaman mereka terhadap proses implementasi suatu kebijakan. Dalam memahami masalah implementasi kebijakan, terdapat tiga perkembangan teori-teori yang membahas masalah implementasi kebijakan, Peter deLeon dan Linda deLeon dalam Nugroho (2002, p.502), mengemukakan bahwa implementasi kebijakan publik dikelompokkan menjadi tiga generasi. *Generasi pertama*, memahami implementasi kebijakan sebagai masalah-masalah yang terjadi antara kebijakan dan eksekusinya. Pada generasi ini implementasi kebijakan berimpitan dengan studi pengambilan keputusan di sektor publik, tokoh dari generasi ini adalah Graham T. Allison. *Generasi kedua*, adalah generasi yang mengembangkan pendekatan implementasi kebijakan yang bersifat '*top down perspective*', yang lebih fokus pada tugas birokrasi untuk melaksanakan kebijakan yang telah diputuskan secara politik, tokoh dari generasi ini antara lain Daniel Mazmanian, Paul Sabatier, Robert Nakamura. *Generasi ketiga*, dikembangkan oleh Malcom L. Goggin seorang ilmuwan sosial yang memperkenalkan pemikiran bahwa perilaku aktor pelaksana implementasi kebijakan lebih menentukan keberhasilan implementasi kebijakan.

Berkenaan dengan implementasi anggaran berbasis kinerja yang serentak dilaksanakan mulai tahun 2005 di seluruh kementerian/lembaga, maka pendekatan implementasi kebijakan perlu mendapat perhatian, mengingat aspek

penganggaran merupakan faktor kunci yang mempengaruhi semua sendi dari aktivitas pemerintahan. Meningkatkan kualitas perencanaan dan penganggaran adalah salah satu upaya penting dalam rangka memperbaiki manajemen keuangan sektor publik. Arifin dan Rachbini (2001, p.182) terkait dengan penyusunan perencanaan dan implementasi anggaran tersebut berpendapat bahwa :

Manajemen keuangan publik yang demokratis dan melibatkan banyak pihak dapat dimulai jauh dari awal pada tahap perencanaan program-program pembangunan, tahap penyusunan anggaran, tahap pembahasan dan legislasi, serta pada tahap implementasi anggaran.

Perbaikan manajemen keuangan sektor publik tersebut, dalam rangka meningkatkan transparansi, efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara. Saat ini pengelolaan keuangan negara yang transparan menjadi tuntutan dan *concern* masyarakat pada umumnya. Masyarakat ingin mengetahui sejauhmana penerimaan negara yang antara lain dikumpulkan dari pajak yang mereka bayar, dialokasikan kepada bidang-bidang atau sektor-sektor yang dapat meningkatkan kesejahteraan/kualitas hidup masyarakat Indonesia secara keseluruhan. Arifin dan Rachbini (2001, p.182) berpendapat bahwa :

Persyaratan transparansi dan akuntabilitas anggaran telah menjadi jargon yang wajib baru, baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah. Perang besar (jihad) terhadap korupsi dan kolusi akan makin besar, termasuk seluruh proses, desain dan implementasi anggaran keuangan publik.

“.....Kebijakan anggaran dimasa datang tidak hanya berkisar pada peningkatan anggaran, tetapi jauh lebih dasyat lagi, yaitu berhubungan dengan perubahan fundamental manajemen keuangan publik.

Reformasi sistem penganggaran yang sudah digulirkan Pemerintah tersebut, tidak hanya terkait dengan perbaikan manajemen keuangan dalam arti sempit, tetapi harus pula memberikan dampak luas dan positif bagi perbaikan sosial dan ekonomi masyarakat, sehingga implementasinya perlu diarahkan agar tetap konsisten dengan yang telah digariskan dalam Undang-Undang Nomor 17

Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Lebih lanjut Arifin dan Rachbini (2001, p.182) terkait dengan proses dan implementasi anggaran, berpendapat :

Persoalan keadilan ekonomi menjadi amat dominan ketika ritual seluruh proses penganggaran (*budgeting stage*), alokasi anggaran dalam tingkat pembahasan legislasi (*legislative stage*), komitmen implementasi atau pelaksanaan anggaran (*implementation stage*) tidak memberikan arah perubahan besar bagi terciptanya suatu nuansa keadilan dan sebagai stimulasi pertumbuhan ekonomi. Keadilan ekonomi dan sosial akan banyak tercermin dari keseriusan pemerintah dalam mengalokasikan anggaran untuk sektor-sektor vital dalam membangun suatu bangsa yang maju dan beradab seperti pada sektor pendidikan, kesehatan dan peningkatan kualitas hidup seluruh bangsa Indonesia.

Kebijakan penerapan sistem penganggaran berbasis kinerja menuntut adanya keseriusan pemerintah untuk konsisten melaksanakan kebijakan tersebut, diikuti oleh perubahan perilaku aktor pelaksana implementasi kebijakan, yang dianggap lebih menentukan keberhasilan implementasi kebijakan.

2.3. Sistem Anggaran Berbasis Kinerja

Dalam kajian literatur ini penulis mengambil dasar terori-teori yang berhubungan dengan penganggaran berbasis kinerja, baik berasal dari sumber-sumber yang mengupas keuangan sektor publik (*public finance*) maupun manajemen pengeluaran publik (*public expenditure management*), yang meliputi pengertian anggaran, pengertian anggaran kinerja, karakteristik anggaran berbasis kinerja, tujuan penganggaran berbasis kinerja, manfaat penerapan anggaran berbasis kinerja, kelemahan sistem anggaran berbasis kinerja dan perbandingan sistem anggaran berbasis kinerja dengan sistem anggaran publik lainnya.

2.3.1. Pengertian Anggaran

Elemen utama dari aktivitas keuangan negara adalah pada penyusunan anggaran. Penganggaran adalah proses pengalokasian sumber dana yang terbatas untuk membiayai kegiatan prioritas. Dalam pandangan sektor publik (pemerintahan), anggaran menggambarkan kewenangan yang sah atau otorisasi

untuk membelanjakan uang, guna membiayai kegiatan sektor publik sesuai kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah sesuai tugas pokok dan fungsi masing-masing kementerian/lembaga.

Sebagai produk dari proses perencanaan, anggaran juga merupakan elemen penting sebagai alat untuk melakukan pengendalian dan evaluasi penggunaan sumber dana, untuk memastikan bahwa setiap rupiah yang dibelanjakan dapat dipertanggung-jawabkan, baik dilihat dari aspek legal maupun aspek operasional.

Dalam berbagai literatur dapat ditemukan beberapa pengertian anggaran, terutama literatur yang membahas masalah keuangan publik (*Public Finance*), maupun dalam pembahasan pengelolaan pengeluaran sektor publik (*Public Expenditure Management*). Anggaran merupakan bagian penting dan tidak terpisahkan dari masalah keuangan negara, berbagai kebijakan pemerintah yang ditujukan dalam melaksanakan amanat konstitusi, selalu menempatkan anggaran sebagai faktor utamanya. Hal ini sesuai dengan pendapat Asmoko (2006, p.54) bahwa salah satu masalah penting dalam pengelolaan keuangan negara adalah anggaran.

Demikian pentingnya anggaran dalam implementasi kebijakan publik, menyebabkan segala kebijakan yang berkaitan dengan anggaran selalu menjadi fokus perhatian baik politisi maupun *stakeholders* lainnya, baik pada tahap proses perencanaan, tahap legislasi maupun pada tahap implementasi. Bahkan Goode (1984, p.39) menyatakan “*Budgeting is a part of politics; it can never be a purely technical exercise*”. Sedangkan Wildavsky dalam Jones (1991, p.262) menyatakan bahwa “*the budget lies at the heart of the political process*” . (anggaran berada di jantung dari proses politik), hal ini disebabkan karena anggaran benar-benar telah menjadi bagian kehidupan dalam arti yang sebenarnya. Dorongan DPR untuk peningkatan kinerja program pemerintah tertentu selalu direspon oleh pembahasan alokasi anggaran sebagai pendukung utamanya. Hal ini sejalan dengan pendapat Dwiyono dkk (2006, p.48), yang mengemukakan bahwa anggaran sering menjadi *driving force* dari perilaku birokrasi dan para pejabatnya, mengaitkan anggaran yang diterima oleh sebuah

birokrasi publik dengan hasil atau kinerja dan bisa menjadi salah satu faktor yang mendorong perbaikan kinerja birokrasi publik.

M. Marsono dalam Tjandra (2006, p.7) memberikan batasan anggaran sebagai berikut :

Anggaran adalah suatu rencana pekerjaan keuangan yang pada satu pihak mengandung jumlah pengeluaran yang setinggi-tingginya yang mungkin diperlukan untuk membiayai kepentingan negara pada suatu masa depan dan pada pihak lain merupakan perkiraan pendapatan (penerimaan) yang mungkin dapat diterima dalam masa tersebut.

Adapun M. Subagio dalam Tjandra (2006, p.7-8) memberikan pengertian anggaran sebagai berikut :

Anggaran negara adalah suatu rencana yang diperlukan untuk membiayai segala kegiatannya, begitu pula yang diperlukan untuk menjalankan pemerintahan disertai taksiran besarnya penerimaan yang didapat dan digunakan membelanjakan pengeluaran tersebut.

Unsur-unsur anggaran negara itu sendiri menurut M. Subagio dalam Tjandra (2006, p.7-8), meliputi kebijakan pemerintah yang tercermin dalam angka-angka, rencana pemasukan untuk membiayai pengeluaran, memuat data pelaksanaan anggaran satu tahun yang lalu, menunjukkan sektor yang diprioritaskan, menunjukkan maju/mundurinya pencapaian sasaran, dan merupakan petunjuk bagi pemerintah untuk melaksanakan kebijaksanaan selama satu tahun mendatang.

Salvatore Schiavo Campo dan Daniel Tommasi (1999, p.1) lebih jauh memberikan gambaran bahwa anggaran harus merefleksikan pilihan masyarakat yang diwujudkan dalam kebijakan pemerintah, melalui penarikan sumber dana masyarakat, selanjutnya mengalokasikan dan menggunakan sumber tersebut secara efektif dan efisien, dengan pernyataan sebagai berikut :

“The budget should be a financial mirror of society’s and social choices. To perform the roles assigned to it by its people, government needs, other things, to (i) collect sufficient resources from the

economy, in appropriate manner; and (ii) allocate and use those resources responsibly, efficiently, and effectively”.

Adapun Syamsi S.U. (1994, p.90) mendefinisikan anggaran sebagai hasil dari perencanaan yang berupa daftar mengenai bermacam-macam kegiatan terpadu, baik menyangkut penerimaannya maupun pengeluarannya yang dinyatakan dalam satuan uang dalam jangka waktu tertentu. Anggaran juga secara sistimatis menunjukkan alokasi sumber daya manusia, material, dan sumber daya lainnya. Berbagai variasi dalam sistem penganggaran pemerintah dikembangkan untuk melayani berbagai tujuan termasuk guna pengendalian keuangan, rencana manajemen, prioritas dari penggunaan dana dan pertanggungjawaban kepada publik.

Dari pengertian anggaran tersebut di atas, menggambarkan bahwa anggaran merupakan faktor kunci dalam menunjang program dan kegiatan pemerintah dalam rangka mewujudkan tujuan nasional, sebagaimana secara tegas dikemukakan oleh Mardiasmo dalam Asmoko (2006, p.54) yang menyatakan :

“Anggaran sektor publik terutama pemerintah penting, karena : 1) anggaran merupakan alat bagi pemerintah untuk mengarahkan pembangunan sosial ekonomi, menjamin kesinambungan dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat; 2) adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tak terbatas dan terus berkembang, sedangkan sumber daya yang ada sifatnya terbatas; 3) untuk meyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggungjawab terhadap masyarakat”.

Dari beberapa rumusan pengertian anggaran di atas, dapat disimpulkan bahwa anggaran merupakan rencana kerja pemerintah, yang dituangkan dalam sejumlah angka-angka penerimaan dan pengeluaran, untuk membiayai program dan kegiatan pemerintahan dan pembangunan untuk masa yang akan datang (satu tahun), dalam rangka mewujudkan amanat konstitusi. Hal ini sejalan dengan pengertian anggaran pemerintah yang dikemukakan oleh Goode (1984, p.9) sebagai berikut:

“A government budget is a financial plan covering outlays and receipts. Usually it is embodied in a document that may be called the

budget, but the budget is much more than that. It is the outcome of process that includes preparation of the financial plan, review of the plan by the legislature where there is one, execution of the plan, and (ideally) evaluation and public reporting of the results”.

2.3.2. Fungsi Anggaran

Mengacu kepada pasal 3 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan Negara, maka APBN/APBD memiliki fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi dan stabilisasi. Dengan penjabaran :

a) fungsi otorisasi, mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja negara pada tahun yang bersangkutan; b) fungsi perencanaan, mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan; c) fungsi pengawasan, mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan; d) fungsi alokasi, mengandung arti bahwa anggaran negara harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian; e) fungsi distribusi, mengandung arti bahwa kebijakan anggaran negara harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan; f) fungsi stabilisasi, mengandung arti bahwa anggaran pemerintah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

Musgrave (1989, p.7-11) membagi kebijakan fiskal dalam tiga fungsi utama yaitu :

a) fungsi alokasi, yang ditujukan untuk menciptakan kesimbangan agar kepentingan individu tidak mereduksi kepentingan yang lebih luas yaitu masyarakat luas; b) fungsi distribusi, ditujukan untuk menciptakan pemerataan pendapatan, melalui penetapan tarif pajak, yang selanjutnya sumber-sumber penerimaan tersebut, selanjutnya digunakan untuk membiayai bidang pendidikan, kesehatan dan kesejahteraan; c) fungsi stabilisasi, ditujukan mempertahankan kelangsungan produksi barang/jasa, terbukanya lapangan kerja dan stabilitas harga-harga.

2.3.3. Pengertian Anggaran Kinerja

Sistem anggaran kinerja dikenal sebagai sistem anggaran yang lebih menekankan pada pentingnya pendayagunaan dana yang tersedia untuk mencapai hasil yang optimal. Kata “anggaran” yang diikuti kata “kinerja” secara etimologi bahasa mengandung pengertian bahwa penganggaran kinerja selalu mengaitkan alokasi anggaran dengan pencapaian kinerja pada setiap elemen alokasi dana yang dianggarkan.

Joyce dalam Meyers (1999, p.598), menyatakan bahwa tidak ada standar yang baku dari pengertian anggaran berbasis kinerja (*there is no standard definition of performance based budgeting*). Terdapat beberapa pengertian anggaran berbasis kinerja atau anggaran kinerja, yang dapat ditemukan dari berbagai literatur, dengan berbagai sudut pandang antara lain menurut Tjandra (2006, p.43), bahwa anggaran kinerja adalah suatu pendekatan sistematis untuk membantu pemerintah menjadi tanggap kepada masyarakat pembayar pajak dengan mengaitkan pendanaan program pada kinerja dan produksi.

Anggaran kinerja juga diartikan sebagai suatu bentuk anggaran dimana sumber-sumber di hubungkan dengan dengan hasil (*connecting resources to results*), yang mencerminkan : a) maksud serta tujuan pengalokasian dana; b) program-program yang diusulkan untuk mencapai tujuan ini; c) data kuantitatif yang dapat mengukur pencapaian serta pekerjaan yang dilaksanakan untuk tiap-tiap program. Pengertian anggaran berbasis kinerja di atas, sejalan dengan pengertian sebagaimana tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2004, tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga, yaitu :

“Anggaran berbasis kinerja adalah penyusunan anggaran dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut”.

Sedangkan pengertian anggaran kinerja menurut *Government Performance Result Act (GPRA)* tahun 1994 adalah : *“Performance budgeting is a systematic approach to help government become more responsive to the taxpaying public by linking program funding to performance and production”*.

Pengertian di atas menunjukkan bahwa anggaran kinerja disusun berdasarkan pada hasil yang ingin dicapai atau dapat diartikan bahwa dengan sejumlah dana yang telah dianggarkan pemerintah dapat mencapai hasil sesuai dengan harapan masyarakat. Sistem ini jelas sangat berbeda dengan sistem yang sebelumnya (*line item budgeting system*), dimana pemerintah hanya menekankan kemampuannya dalam menyerap anggaran dan kurang memperhatikan efektivitas dan efisiensi terhadap pencapaian *outcome*.

Rumusan yang lebih jelas dari pengertian anggaran kinerja dalam kaitannya dengan penekanan kepada hasil yang diharapkan, adalah pengertian menurut *Government of Alberta, Canada*, dalam Tjandra (2006, p.43) yaitu, “*Performance budgeting is system of planning, budgeting, and evaluation that emphasizes the relationship between money budgeted and results expected.* (anggaran kinerja adalah sistem perencanaan, penganggaran dan evaluasi yang menekankan pada keterkaitan antara uang yang dianggarkan dan hasil yang diharapkan).

Mengacu *Government of Alberta*, anggaran kinerja memiliki ciri : a) Fokus terhadap hasil (*Focuses on results*), setiap instansi pemerintah memiliki tanggungjawab terhadap standar kinerja yang pasti. Instansi pemerintah secara terbuka menyampaikan rencana program dan kegiatan, sehingga masyarakat pembayar pajak mengetahui secara pasti apa yang akan dicapai oleh instansi pemerintah; b) terdapat fleksibilitas (*Is flexible*). Dana dialokasikan secara *lumpsum*, cenderung tidak terdapat control terhadap input, sebagaimana halnya dalam *system line-item budgets*, dengan demikian manajer diberikan fleksibilitas dalam menentukan bagaimana mencapai hasil terbaik; c) bersifat inklusif (*is inclusive*), hal ini karena perencanaan dan penganggaran melibatkan *stakeholders*, baik dalam rangka pengembangan rencana strategis dan identifikasi prioritas pengeluaran, maupun terhadap evaluasi kinerja; c) mempunyai perspektif jangka panjang (*Has a long-term perspective*). Dengan memahami hubungan antara perencanaan strategis dan alokasi sumber dana, fokus penganggaran kinerja akan memusatkan perhatian kepada jangka waktu yang lebih panjang.

Robinson dan Brumby (2005, p.5), mengemukakan pengertian anggaran kinerja mengacu kepada prosedur dan mekanisme, dalam memperkuat keterkaitan

antara sejumlah dana, yang dialokasikan pada sektor yang menjadi kepentingan masyarakat, dengan hasil yang dicapai, yaitu :

“Performance budgeting refers to procedures or mechanisms intended to strengthen links between the funds provided to public sector entities and their outcomes and/or outputs through the use of formal performance information in resource allocation decision-making”.

Hager et.al (2001, p.1) pada laporan riset nomor 302 *Legislative Research Commissions Kentucky USA*, merumuskan pengertian Penganggaran Berbasis Kinerja adalah sebagai berikut :

“Performance Based-Budgeting is budgeting method that links appropriation ultimately to the outcomes of programe. Agencies create strategic plans that include broad goals and more specific objective for achieving that goals”.

Dalam buku pedoman penyusunan anggaran berbasis kinerja (revisi) yang diterbitkan BPKP dijelaskan bahwa :

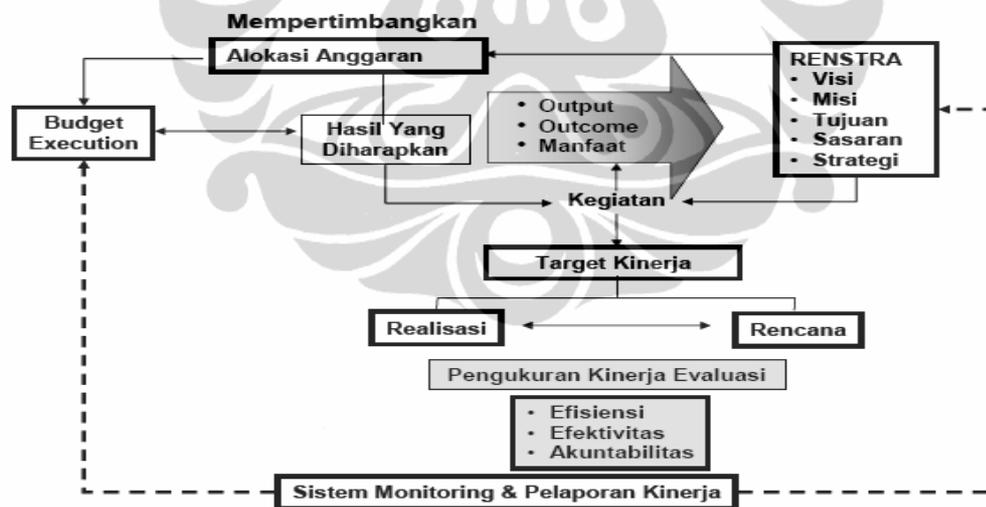
“Penganggaran berbasis kinerja merupakan metode penganggaran bagi manajemen untuk mengaitkan setiap pendanaan yang dituangkan dalam kegiatan-kegiatan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dari keluaran tersebut. Keluaran dan hasil tersebut dituangkan dalam target kinerja pada setiap unit kerja. Sedangkan bagaimana tujuan itu dicapai, dituangkan dalam program diikuti dengan pembiayaan pada setiap tingkat pencapaian tujuan”.

Selanjutnya menurut Robinson dalam Asmoko (2006, p.54) anggaran kinerja tidak hanya berhubungan dengan pengendalian keuangan tetapi juga menyediakan instrumen kunci untuk memaksimalkan efisiensi dan efektivitas dalam pemberian jasa pemerintah kepada masyarakat. Pencapaian hasil yang diinginkan dituangkan dalam indikator kinerja yang dijadikan acuan untuk

menyusun anggaran. Kejelasan tujuan anggaran yang dirinci dalam target dan indikator kinerja akan membantu manajer organisasi atau pengelola anggaran untuk mengendalikan kinerja dalam rangka mencapai kinerja yang diharapkan. Hal ini juga sejalan dengan Hager et.al (2001, p.1) bahwa penganggaran berbasis kinerja merupakan alat yang dapat meningkatkan akuntabilitas penggunaan risorsis publik (*Performance Budgeting is a tool that can improve accountability in the use of public resources*).

Dari pengertian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa penganggaran berbasis kinerja adalah pendekatan sistematis di bidang penganggaran yang menghubungkan setiap risorsis publik dengan keluaran/hasil yang diharapkan, termasuk efisiensi pencapaian hasil dari keluaran tersebut. Keluaran dan hasil tersebut dituangkan dalam target kinerja pada setiap unit kerja. Penganggaran berbasis kinerja adalah jawaban sebagai alat pengukuran kinerja terbaik, yang mungkin tidak didapatkan dari sistem penganggaran yang lain.

Kerangka konseptual penganggaran berbasis kinerja dapat digambarkan:



Gambar 2.2 : Kerangka Konseptual Penganggaran Berbasis Kinerja
Sumber : Bahan Diklat Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja, BPPK Depkeu.

2.3.4. Ciri-ciri Anggaran Berbasis Kinerja

Terdapat beberapa karakteristik penyusunan anggaran berbasis kinerja. Menurut Hatry dalam Asmoko (2006, p.55), beberapa karakteristik kunci dalam

penganggaran berbasis kinerja diantaranya : pengeluaran didasarkan pada *outcome* yang ingin dicapai, adanya hubungan antara masukan (input) dengan keluaran (output) dan *outcome* yang diinginkan, adanya peranan indikator efisiensi dalam proses penyusunan anggaran, dan adanya penyusunan target kinerja dalam anggaran.

Karakteristik anggaran berbasis kinerja menurut Maryanti (2005, p.25) adalah : berorientasi pada aktivitas, bukan pada unit kerja, sehingga menuntut koordinasi yang baik antar unit atau satuan kerja yang ada, lebih memberikan fokus perhatian pada hasil (*outcome*) dan bukan pada pengeluaran atau *expenditure*, memberikan fokus perhatian lebih pada kerja atau aktivitas (*work*) dan bukan pada pekerja atau (*worker*) serta item barang atau jasa yang dibeli, memiliki alat ukur (indikator) kinerja sehingga memudahkan dalam proses evaluasinya, dan lebih sesuai diterapkan untuk memenuhi tuntutan efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas.

Penganggaran kinerja mendorong adanya pengukuran dari penggunaan sumber-sumber publik secara efektif dan efisien dalam rangka penyediaan layanan publik. Penganggaran yang berdasarkan kinerja konsepnya adalah penekanan kepada hasil bukan kepada proses penyediaan layanan. Sedangkan tujuan utamanya adalah meningkatkan akuntabilitas, perbaikan manajemen dan memastikan bahwa sumber-sumber dialokasikan secara efisien.

Adapun siklus penerapan anggaran berbasis kinerja meliputi : *Pertama*, penetapan sasaran strategis, yaitu setiap K/L menetapkan sasaran strategis yang dimuat dalam rencana strategis K/L, umumnya untuk jangka waktu lima tahun ke depan. *Kedua*, penetapan outcome program, output dan kegiatan, Selanjutnya dari sasaran strategis dimaksud, dirinci kepada masing-masing program dengan outcome yang sudah ditetapkan, yang selanjutnya dirinci kedalam kegiatan-kegiatan yang outputnya dapat diukur secara pasti. *Ketiga*, penetapan indikator kinerja utama program dan indikator kinerja kegiatan. Penetapan indikator ini agar kinerja program dan kegiatan dengan mudah dapat diukur. *Keempat*, penetapan standar biaya, dalam rangka mempermudah penyusunan perencanaan anggaran. *Kelima*, menghitung kebutuhan anggaran. *Keenam*, pelaksanaan kegiatan dan pembelanjaan. *Ketujuh*, pertanggungjawaban. dan *Kedelapan*,

pengukuran dan evaluasi kinerja, guna menilai sejauhmana pelaksanaan program dan kegiatan selaras tujuan yang ditetapkan pada perencanaan. Siklus penerapan penganggaran dimaksud dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 2.3. : Siklus Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja

Sumber : Buku Pedoman Reformasi Penganggaran, Depkeu.

2.3.5. Tujuan Penganggaran Berbasis Kinerja

Pendekatan sistem penganggaran dengan pendekatan kontrol terhadap input, sulit diimplementasikan di era di mana kesadaran dan tuntutan publik terhadap kualitas dan kuantitas penyediaan barang dan jasa pemerintah terus mengalami eskalasi. Eskalasi tuntutan masyarakat tersebut harus direspon dengan sistem penganggaran yang menyediakan informasi mengenai kinerja suatu program/kegiatan, dan menyediakan ruang bagi penilaian terhadap efektivitas dan efisiensi pelaksanaan program dan kegiatan.

Sistem anggaran berbasis kinerja mendorong instansi pemerintah meningkatkan kualitas pelayanan, melalui penggunaan dana yang lebih bertanggungjawab, dengan memperhatikan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan program/kegiatan. Dwiyanto dkk. (2006, p.57) mengemukakan bahwa tujuan penganggaran berbasis kinerja adalah: a) meningkatkan akuntabilitas (*Increase accountability*), dalam pelayanan publik adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran nilai-nilai atau norma eksternal yang ada di masyarakat atau yang dimiliki

stakeholders. Nilai yang berkembang di masyarakat tersebut di antaranya, meliputi transparansi pelayanan, prinsip keadilan, jaminan penegakan hukum, hak asasi manusia, dan orientasi yang dikembangkan terhadap masyarakat pengguna jasa; b) meningkatkan efisiensi (*Increase efficiency*), karena penganggaran berbasis kinerja memakai pengukuran keluaran (*output measurement*) yang mengaitkan langsung antara biaya dengan output, maka dapat mengetahui secara tepat manfaat dana yang dikeluarkan dengan cara yang efisien, dengan membandingkan output dan input, sehingga diperoleh manfaat sebesar-besarnya dari penggunaan sumber daya (*input*) yang terbatas yang mendukung perbaikan efisiensi dan efektivitas dalam pemanfaatan sumber daya; c) meningkatkan kualitas manajemen pemerintah (*Improve public management*), penganggaran berbasis kinerja adalah metode penganggaran yang didorong oleh misi (*mission of driven budgeting*), yang berkomitmen terhadap hasil yang ditetapkan dalam perencanaan strategis, maka manajemen akan mengaitkan setiap pendanaan yang dituangkan dalam program dan kegiatan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dari keluaran tersebut. Keluaran dan hasil tersebut dituangkan dalam target kinerja pada setiap unit kerja. Dengan demikian maka penganggaran berbasis kinerja memperkuat proses pengambilan keputusan pemerintahan tentang kebijakan anggaran dalam jangka menengah.

Sedangkan dalam Buku II Pedoman Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja, tujuan penganggaran berbasis kinerja adalah : menunjukkan keterkaitan antara pendanaan dan prestasi kerja yang akan dicapai (*directly linkages between performance and budget*), meningkatkan efisiensi dan transparansi dalam pelaksanaan (*operational efficiency*) dan meningkatkan fleksibilitas dan akuntabilitas unit dalam melaksanakan tugas dan pengelolaan anggaran (*more flexibility and accountability*). Keterkaitan antara pendanaan dan prestasi kerja, mengandung arti bahwa setiap rupiah dana yang dialokasikan, sepadan dengan output yang dihasilkan. Meningkatkan transparansi dan efisiensi operasional, mengandung arti bahwa instansi pemerintah dituntut untuk meningkatkan upaya efisiensi dalam pengeluaran anggaran. Meningkatkan fleksibilitas dan akuntabilitas, mengandung arti bahwa adanya pemberian keleluasaan kepada

manajer untuk melakukan penyesuaian-penyesuaian dalam proses menghasilkan output.

2.3.6. Manfaat Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja

Ada beberapa manfaat dan karakteristik yang mencirikan anggaran yang berbasis kinerja. Manfaat yang diperoleh dengan menggunakan anggaran berbasis kinerja menurut Maryanti (www.bpkp.go.id), diantaranya adalah : 1) teridentifikasinya *output* dan *outcome* yang dihasilkan dari setiap program (aktivitas) dan pelayanan yang dilakukan; 2) diketahuinya dengan jelas target tingkat pencapaian *output* dan *outcome*; 3) terkaitnya biaya atau *input* yang dikorbankan dengan hasil yang diinginkan dan proses perencanaan strategis yang sebelumnya dilakukan; 4) dapat diketahuinya urutan prioritas untuk setiap jenis pengeluaran yang dilakukan oleh unit kerja (dinas atau subdinas atau unit kerja yang lebih rendah); 5) setiap unit atau satuan kerja dapat diminta pertanggungjawaban atas hasil yang dicapainya.

Adapun menurut Solihin (www.dadangsolihin.com), manfaat diterapkannya sistem anggaran berbasis kinerja adalah meningkatkan transparansi, mengubah pola penganggaran yang semula input based menjadi output based, mempertajam sasaran prioritas, dan meningkatkan efisiensi birokrasi. Manfaat tersebut dirasakan apabila prinsip-prinsip yang berlaku dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja diterapkan secara konsisten dan konsekwen.

Transparansi, meningkatkan transparansi dengan menekankan kejelasan hubungan antara penggunaan anggaran dengan kinerja pemerintah sehingga dapat digunakan untuk meningkatkan efisiensi dalam pengalokasian anggaran dan pelaksanaannya. Melalui penguangan kebijakan pemerintah ke dalam program-program, pemerintah dapat menunjukkan komitmennya kepada rakyat secara jelas dan mudah dipahami. Penganggaran dan pencatatan akuntansi dapat dilakukan menurut program sehingga pemisahan data biaya dan penerimaan per program memperjelas untuk pengambilan keputusan, di samping memberikan gambaran yang jelas pula mengenai keluaran dan hasil yang diharapkan. Dibandingkan dengan pendekatan tradisional yang lebih mendasarkan pada pengelompokan menurut jenis belanja, penganggaran yang disusun berdasarkan program jelas lebih relevan dan mudah diakses oleh para politisi dan publik.

Pola penganggaran, mengubah pola penganggaran dari semula terfokus pada bagaimana mendapatkan anggaran & membelanjakannya menjadi bagaimana membiayai kegiatan berdasarkan program dengan tujuan tertentu sesuai prioritas (*money follow function*). Prosesnya dimulai dengan menentukan keluaran dan hasil yang diharapkan sesuai tujuan dan sasaran program, kemudian baru ditetapkan inputnya yang digunakan untuk mencapai tujuan dan sasaran dimaksud. Hal ini tidak berarti bahwa pendekatan tradisional ditinggalkan, akan tetapi tetap digunakan dalam rangka pencatatan dan pengendalian, hanya saja pengelolaannya diserahkan kepada K/L. Tujuan yang luas & strategis ditetapkan oleh pembuat kebijakan, disusul dengan penyusunan program, kegiatan dan sub kegiatan untuk mencapai tujuan dimaksud. Pengukuran kinerja juga bisa disusun guna mengukur efektifitas dari kegiatan pencapaian tujuan yang diinginkan.

Penentuan prioritas, pendekatan Anggaran Berbasis Kinerja (ABK) memberikan peluang kepada lembaga penentu/pembuat kebijakan seperti Kabinet dan DPR untuk dapat menentukan prioritas secara lebih rasional. Hal ini dimungkinkan karena anggaran program pemerintah tidak sekedar menggambarkan pengelompokan menurut organisasi dan jenis belanja, akan tetapi lebih dari itu di dalam program secara jelas tercermin hasil yang diinginkan untuk dicapai. Pendekatan ABK membawa kejelasan atas fokus kebijakan pemerintah, bagaimana kegiatan administrasi pendukung menunjang tujuan dan target, serta bagaimana anggaran dibagi diantara berbagai prioritas;

Efisiensi birokrasi, penerapan ABK berpotensi besar meningkatkan efisiensi birokrasi. ABK mencerminkan harapan bahwa birokrasi terselenggara dalam performa yang prima yang mendorong terfokuskannya pencapaian hasil. Hal ini terjadi karena dengan adanya lembaga yang bertanggungjawab atas penyediaan layanan barang dan jasa publik sementara K/L lebih difokuskan pada tanggungjawab pengaturan regulasinya, maka kejelasan pengaturan kewenangan ini akan meningkatkan kualitas pelayanan oleh birokrasi.

Berkaitan dengan manfaat penerapan sistem penganggaran berbasis kinerja, Young (2003, p.11) mengaitkannya dengan pembuatan keputusan yang lebih baik, karena penganggaran berbasis kinerja menyediakan data dan informasi

yang lebih lengkap dalam rangka merumuskan sasaran dan tujuan serta prioritas yang lebih baik, dengan pernyataan sebagai berikut :

Public budgeting is essentially about making choices. To make better choices, decision-makers need qualitative and complete information and data. PBB can provide this through its various components or devices; e.g., the setting of goals and objectives, the prioritizing of these ends, and the measuring of performance levels (via the indices of efficiency and effectiveness).

Selanjutnya Young (2003, p.11) memberikan alasan pentingnya Penganggaran Kinerja, yaitu : penganggaran berbasis kinerja memenuhi akuntabilitas kepada publik, mendorong redesain dengan fokus kepada peningkatan kinerja, pengalokasian anggaran didasarkan atas pertimbangan rasional, meningkatkan saling pengertian antara pihak-pihak yang terlibat, membantu menyeleraskan pengeluaran-pengeluaran dengan tujuan dan sasaran program, dan menjaga konsistensi antara perencanaan dan pelaksanaan. Pertimbangan-pertimbangan tersebut antara lain mendorong beberapa Negara mengadopsi sistem penganggaran berbasis kinerja, dengan pola yang sedikit berbeda disesuaikan dengan sistem pemerintahan dan kondisi setempat lainnya.

Memenuhi akuntabilitas kepada publik (*Provides accountability to the public*), mengandung pengertian bahwa di sektor publik sumber-sumber penerimaan diperoleh dari shareholders dalam hal hal ini para pembayar pajak. Sebagai pengelola sumber-sumber penerimaan, pemerintah diminta untuk memberikan pelayanan kepada publik, baik dalam bentuk barang maupun jasa, yang memberikan kemaslahatan kepada masyarakat.

Mendorong redesain program dengan fokus terhadap peningkatan (*Drives redesign of programs focuses on improvement*), mengandung arti bahwa kinerja mendorong penganggaran dapat menjadi faktor pendorong dalam meredesain program, peningkatan integrasi dalam dan antar K/L. Jika semua fokus terhadap kinerja, maka perencanaan secara keseluruhan akan lebih efektif.

Membantu pengalokasian anggaran secara rasional (*Helps rationalize budget allocations*) (*uses performance information as a basis of evidence*), mengandung arti bahwa penganggaran kinerja menjamin bahwa informasi kinerja

merupakan bagian dalam pembahasan dan alokasi anggaran. Sehingga pengalokasian anggaran lebih didasarkan atas alasan-alasan rasional/masuk akal, dan bukan karena preferensi atau kepentingan tertentu dari pejabat/pembuat kebijakan .

Memberikan peningkatan pemahaman dalam hal terjadi pemangkasan program pemerintah (*Improves understanding of crosscutting programs in government*), mengandung pengertian bahwa suatu hal yang wajar apabila penganggaran kinerja dapat meningkatkan pemahaman masing-masing pihak, karena pengalokasian dana didasarkan atas pertimbangan rasional yang didukung oleh data dan fakta. Pemahaman dari masing-masing pihak penting, karena anggaran tidak lepas dari kepentingan berbagai pihak, baik politisi, birokrat, public interest/pengusaha, dan masyarakat.

Membantu K/L dalam menjaga konsistensi antara kegiatan sehari-hari K/L yang bersangkutan dengan target outcome pemerintah secara keseluruhan dan menghindari adanya overlapping dengan K/L lain (*Helps agencies link their daily activities to overall government outcomes and similar activities of other agencies*). Menyeleraskan biaya-biaya dengan kinerja dan sasaran yang akan dicapai membantu peningkatan pemahaman terhadap perannya dalam mencapai tujuan pemerintah. Proses menciptakan output perlu identifikasi dan pengukuran disetiap tahap.

Membantu menyelaraskan pengeluaran-pengeluaran pemerintah dengan tujuan dan sasaran secara keseluruhan (*Helps align government spending with overall goals*), mengandung pengertian bahwa perlu dipastikan sumber-sumber yang diperoleh dari masyarakat melalui penarikan pajak-pajak, dibelanjakan juga untuk kepentingan masyarakat. Anggaran kinerja menjadi bagian integral yang memberikan keseimbangan antara penerimaan dan pengeluaran.

Sebagai pembanding efektivitas biaya antar masing-masing program (*Compares cost effectiveness between programs*). Lebih banyak yang akan di capai jika diketahui aktivitas mana yang paling efektif. Membandingkan beberapa pilihan (*making choices*) dari alokasi sumber dana yang terbatas, mendorong adanya peningkatan kualitas perencanaan dan penganggaran, dalam upaya mempertajam sasaran program/kegiatan.

2.3.7. Kelemahan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja

Sistem anggaran berbasis kinerja dan pengukuran kinerja, sebagaimana sistem penganggaran lainnya, juga memiliki keterbatasan. Hal ini karena semua sistem penganggaran tidak dapat memecahkan masalah penganggaran dan tidak akan dapat memuaskan semua pihak. Mengutip pernyataan Walters dalam Howell (1996, p.3) bahwa :

Clearly performance measurement and performance-based budgeting have limitations. No one approach can solve all budgeting problems and meet everyone's expectations for accountability. Some critics say performance-based systems are fatally flawed..... some opponents have a strong bias against performance measurement because it is a system based on statistical accountability. He suggests that agency heads and managers will be tempted to "cook the numbers," or at least try to use measurements which are complimentary.

Critics note that many supervisors and other decision-makers are not comfortable with numbers, and would rather rely on subjective assessment of quality and performance. Others point to the difficulty in measuring outcomes, especially those government efforts aimed at programs like early childhood development and economic development, where results may be long-coming and very difficult to measure with any precision. They also say that even when it is possible, such measurements are often very expensive and time consuming.

Keterbatasan lainnya adalah masalah anggaran tidak dapat lepas dari pengaruh dan intervensi politik. Implementasi anggaran berbasis kinerja dapat berkembang dalam suasana politik yang kondusif, yaitu ketika para politikus juga memiliki kepedulian terhadap perbaikan dan pengukuran kinerja. Mengacu kepada pernyataan Aaron Wildavsky's yang dikutip Walters dalam Howell (1996, p.3) bahwa :

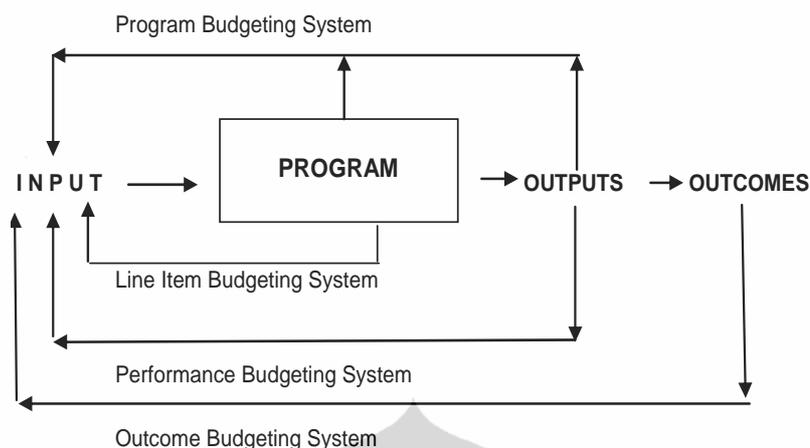
The Politics of the Budgetary Process. Perhaps the most basic and serious problem with performance-based budgeting, in Wildavsky's view, is that budgeting is an inherently political process. Since it is

impossible to take the politics out of budgeting, the implication is that politics, rather than performance, is more likely to be the primary determinant in program funding decisions.

Beberapa keterbatasan penerapan anggaran yang berbasis kinerja tersebut di atas, jika dibandingkan dengan sistem penganggaran yang hanya berorientasi kepada obyek atau pos pengeluaran (*line item budget*), menurut Maryanti (2005, p.25) penerapan anggaran yang berbasis kinerja, juga memiliki beberapa kelemahan yang bisa menjadi kendala, yaitu jika diterapkan pada tingkat yang lebih agregatif, regional atau nasional, misalnya, maka estimasi-estimasi yang mewujud dalam berbagai target indikator kinerja tidak mampu memberikan makna yang lebih baik dibanding pos-pos yang ada dalam *line item budget*. Kelemahan lain, penggunaan indikator kinerja tidak selamanya mudah dilakukan, terutama untuk indikator *outcome*, *benefit* dan *impact*, karena tidak setiap aktivitas atau layanan yang dijalankan oleh instansi pemerintah dapat diidentifikasi *outcome*, *benefit* serta *impact*-nya. *Dalam hal ini, anggaran berbasis kinerja lebih sesuai untuk aktivitas yang berjangka pendek dengan fokus pengukuran terhadap output. Untuk aktivitas berjangka panjang yang dianggarkan melalui anggaran berbasis kinerja terpaksa harus muncul beberapa kali (sesuai dengan jangka waktunya) dan beberapa indikator kinerja baru bisa diidentifikasi setelah melewati beberapa tahun, seperti outcome, benefit dan impact.*

2.3.8. Perbandingan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja dengan Sistem Anggaran Publik Lainnya

Perbandingan sistem anggaran berbasis kinerja dengan sistem anggaran lain (*programme budgeting system, line item budgeting system, outcome budgeting system*), dapat dilihat dari gambar yang diadopsi dari model sistem yang diperluas “*expanded systems model*” dari Martin dan Kettner dalam Khan dan Hildret ed. (2002, p.248). Gambar sederhana dibawah ini memberikan pemahaman dari pendekatan yang berbeda antara masing-masing sistem dengan gambar dan penjelasan, sebagai berikut:



Gambar 2.4. : Perbandingan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja dengan Sistem Anggaran Lainnya

Line item budgeting system, adalah pendekatan sistem anggaran yang masih banyak digunakan di beberapa organisasi. Hal ini disebabkan sistem penganggaran ini lebih sederhana dengan penekanan pengendalian terhadap input dan pendekatan historis masih dipergunakan dalam perencanaan alokasi anggaran tahun berikutnya, dengan demikian dapat dikatakan bahwa *line item budgeting system* adalah sistem anggaran yang lebih berorientasi kepada obyek atau pos-pos pengeluaran, dan salah satu aspek penting dari sistem anggaran ini adalah menawarkan fleksibilitas, kesederhanaan dan kemudahan persiapan dengan kontrol atas penggunaan sumber daya. Meskipun pendekatan ini menawarkan banyak keuntungan, kritik telah mengidentifikasi beberapa kelemahan yang dapat membuatnya tidak sesuai untuk beberapa organisasi lingkungan, yang paling menonjol adalah kritikan yang menyajikan sedikit informasi yang berguna untuk pengambil keputusan di berbagai fungsi dan kegiatan organisasi unit, dan sedikit atau tanpa informasi kinerja.

Outcome budgeting system, adalah sistem penganggaran yang menitikberatkan kepada hasil yang ingin/akan dicapai (*outcomes*), hal ini untuk memastikan bahwa penggunaan sumberdaya pada semua tingkatan pemerintah memberikan hasil efektif bagi program yang dibiayai. Penganggaran dengan fokus pada hasil, mendorong adanya proses perencanaan yang komprehensif, dimana tujuan dan sasaran harus diidentifikasi dan terkait dengan alokasi anggaran yang disediakan, sehingga alokasi anggaran digerakan oleh misi yang hendak

dicapai. Misi yang hendak dicapai ini (*driven by mission*) identik dengan fokus kepada hasil (*outcome oriented*). Anggaran yang digerakan oleh misi, menurut Osborne dan Gaebler (1996, p.137) mempunyai keunggulan karena lebih efisien, lebih efektif dalam memproduksi hasil yang diinginkan, lebih inovatif, lebih fleksibel, dan memiliki karyawan lebih tinggi semangat. Dalam konteks pemerintah meningkatkan keterbukaan dari biaya pemerintah, termasuk sekolah, model ini mungkin akan menerima lebih banyak penekanan pada masa depan.

Program budgeting system adalah sistem penganggaran yang menitikberatkan kepada program kerja dan dianggap sebagai bentuk transisi antara sistem anggaran tradisional line-item dan sistem anggaran dengan pendekatan kinerja, sehingga dapat dikatakan sebagai modifikasi program penganggaran. Karena sistem penganggaran model lama memiliki pendekatan yang kurang fokus kepada hasil dan program, maka sistem anggaran ini menempatkan banyak penekanan pada identitas dasar yang objektif dari pemerintah dan lembaga terkait di semua program pengeluaran untuk kegiatan-kegiatan tersebut. Kerangka konseptual ini meliputi praktik secara eksplisit proyeksi jangka panjang biaya program dan evaluasi dari berbagai program alternatif yang dapat digunakan untuk jangka panjang dalam mencapai tujuan dan sasaran. Penekanan pada perencanaan jangka panjang adalah keuntungan utama dari pendekatan ini. Namun demikian, beberapa keterbatasan juga ada dalam pelaksanaan pendekatan ini, termasuk perubahan dalam tujuan jangka panjang, kurangnya konsensus mengenai tujuan yang mendasar dari organisasi, tidak adanya program yang memadai dan data biaya, dan kesulitan administrasi dari beberapa program yang melibatkan organisasi unit. Walaupun dengan keterbatasan, program anggaran sering digunakan sebagai perangkat saat perencanaan alokasi anggaran dilakukan dari segi objek-unit organisasi dan proses yang telah diadopsi oleh beberapa negara.

2.3.9. Pendekatan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM)

Penerapan kerangka pengeluaran jangka menengah (KPJM), merupakan konsep penyusunan anggaran yang berhorison waktu lebih dari satu tahun anggaran. Dalam penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2004 tentang

Rencana Kerja Pemerintah, bahwa pendekatan perspektif jangka menengah memberikan kerangka menyeluruh, meningkatkan keterkaitan antara proses perencanaan dan penganggaran, mengembangkan disiplin fiskal, mengarah kepada pengalokasian sumberdaya yang lebih rasional dan strategis, dan meningkatkan kepercayaan masyarakat pada pemerintah dengan pelayanan yang optimal dan lebih efisien. Dengan melakukan proyeksi jangka menengah, biaya di masa yang akan datang dari kebijakan yang diambil saat ini diketahui dengan tingkat kepastian yang lebih tinggi.

Penerapan KPJM didasarkan atas pertimbangan, bahwa dalam rangka mencapai tujuan pemerintah, sistem penganggaran harus mengakomodir adanya keterkaitan antara kebijakan pemerintah dengan alokasi alokasi anggaran, dalam perspektif multi tahunan. Penerapan kerangka pengeluaran jangka menengah (*Medium Term Expenditures Framework/MTEF*) ditujukan untuk memelihara kesinambungan fiskal dan alokasi sumber daya yang efektif dan efektivitas pelaksanaan dan kinerja pelayanan.

Pengertian MTEF itu sendiri secara sempit menurut Fölscher (2007, p.127) adalah :

Narrowly defined, an MTEF is a comprehensive, governmentwide spending plan that links policy priorities to expenditure allocations within a fiscal framework—linked to macroeconomic and revenue forecasts—usually over a three-year forward planning horizon.

Latar belakang penerapan KPJM adalah : a) pergeseran peranan anggaran, dari kontrol pengeluaran kepada pengelolaan kebijakan; b) kesulitan dalam memelihara kesinambungan fiskal (lambatnya pertumbuhan ekonomi); c) meningkatnya kebutuhan belanja, tuntutan agar proses penganggaran lebih demokratis dan transparan; d) penganggaran untuk lebih dari satu tahun—prakiraan tahun-tahun maju merepresentasikan keberlanjutan kebijakan-kebijakan pemerintah, dan e) KPJM dapat secara langsung dihubungkan ke rencana nasional tahun jamak.

Manfaat yang ingin dicapai, dengan mengacu kepada Buku Pedoman Reformasi Perencanaan dan Penganggaran adalah : meningkatkan keterkaitan antara proses perencanaan dan penganggaran, membangun disiplin fiskal yang

berorientasi kepada keberlanjutan fiskal (*fiscal sustainability*), memberikan kerangka kerja perencanaan penganggaran dengan sudut pandang/perspektif kebijakan yang lebih luas dan komprehensif sehingga pengalokasian sumber daya dapat dilakukan dengan lebih rasional di tingkatan/level strategis, serta meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada Pemerintah dengan pemberian pelayanan yang optimal dan lebih efisien.

Mengacu kepada Buku Pedoman Reformasi Perencanaan dan Penganggaran adalah Mekanisme KPJM yang efektif terdiri atas 3 (tiga) komponen penting, yaitu: a) pendekatan *Top-Down* dalam menentukan besaran sumber daya anggaran (*resource envelope*) yang berperan sebagai batas pendanaan tertinggi (*hard budget constraint*) bagi setiap institusi/sector pemerintahan; b) pendekatan *Bottom-Up* dalam melakukan estimasi kebutuhan sumber daya anggaran, baik kebutuhan di tahun anggaran saat ini maupun dalam jangka menengah, untuk membiayai kebijakan yang tengah dilakukan saat ini dan akan terus dilaksanakan beberapa tahun kedepan sesuai dengan amanat perencanaan yang telah diputuskan, dan c) kerangka kerja anggaran yang menghasilkan kesesuaian antara kebutuhan dan ketersediaan sumber daya anggaran dalam jangka menengah

2.4. Indikator Kinerja

Pembahasan mengenai indikator kinerja terkait dengan pertanyaan mengapa kita membutuhkan pengukuran kinerja, bagaimana cara pengukuran kinerja, bagaimana kita menyusun indikator kinerja yang bermanfaat dan bagaimana kita dapat mengumpulkan dan membuat laporan data kinerja yang relevan.

Pertanyaan-pertanyaan tersebut di atas timbul seiring dengan perubahan dinamika bahwa penyelenggaraan negara yang didalamnya terdapat kewajiban untuk meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, tidak lagi dapat dilaksanakan dengan cara dan metoda biasa (*doing bussiness as usual*), tetapi secara terus-menerus terdapat peningkatan dan perbaikan pelayanan baik dari segi kuantitas maupun kualitasnya.

Permasalahannya adalah organisasi pemerintah umumnya tidak terbiasa dengan budaya keterukuran, informasi mengenai indikator kinerja umumnya sulit

untuk diperoleh, dan informasi kinerja belum sepenuhnya menjadi landasan bagi penentuan kebijakan karena budaya organisasi pemerintah umumnya belum terbiasa menerapkan mekanisme *reward and punishment* secara seimbang. Hal ini sejalan dengan pendapat Dwiyono dkk (2006, p.48) bahwa :

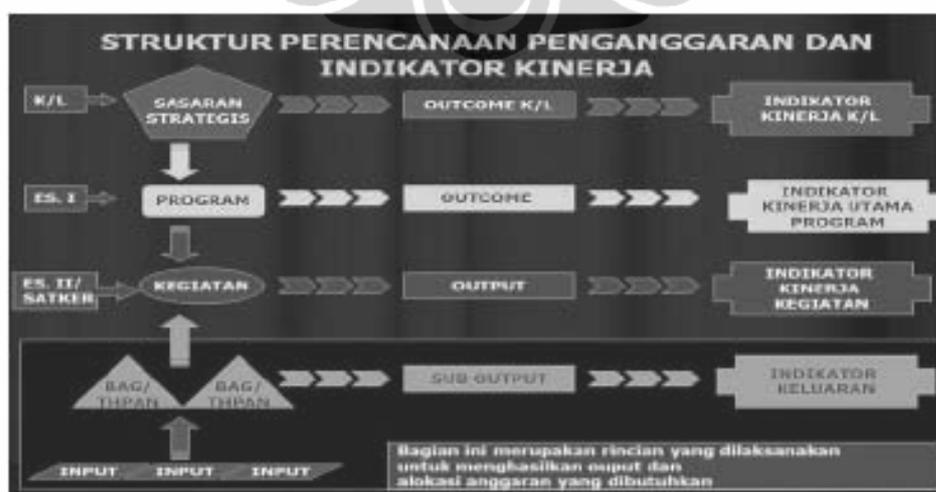
“Terbatasnya informasi mengenai kinerja birokrasi publik terjadi karena kinerja belum dianggap sebagai suatu hal yang penting oleh pemerintah. Tidak tersedianya informasi mengenai indikator kinerja birokrasi publik menjadi bukti ketidakseriusan pemerintah untuk menjadikan kinerja pelayanan publik sebagai agenda kebijakan yang penting. Kinerja pejabat birokrasi tidak pernah menjadi pertimbangan yang penting dalam mempromosikan pejabat birokrasi. Daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan (DP3) yang selama ini dipergunakan untuk menilai kinerja pejabat birokrasi sangat jauh relevansinya dengan indikator-indikator kinerja yang sebenarnya. Akibatnya para pejabat birokrasi tidak memiliki insentif untuk menunjukkan kinerja sehingga kinerja birokrasi cenderung menjadi amat rendah”.

Rendahnya kinerja birokrasi yang tidak terbiasa dengan budaya keterukuran, mengakibatkan penggunaan indikator kinerja belum memberikan pengaruh signifikan terhadap kualitas kinerja birokrat secara umum. Ketidakselarasan perencanaan suatu instansi vertikal dengan pemerintah pusat, diantaranya disatu sisi disebabkan belum diterapkannya dan dikembangkannya penggunaan indikator kinerja secara benar. Di sisi lain, mengukur kinerja instansi pemerintah bukanlah hal yang sederhana. Output suatu instansi bisa jadi merupakan input bagi instansi lainnya. Keberhasilan suatu instansi bisa jadi memicu keberhasilan instansi lainnya.

Keberhasilan instansi pemerintah merupakan keberhasilan bersama dari beberapa unit kerja yang ada di lingkungan instansi pemerintah tersebut. Dengan kata lain, indikator kinerja pada tingkat instansi pemerintah bukan sekedar gabungan (*composite index*) dari berbagai indikator kinerja pada unit kerja pendukungnya. Di sisi lain, pada tingkat unit kerja, indikator kinerja yang digunakan dapat pada tingkat *outcome* atau *output*.

Indikator kinerja makro pada tingkat instansi pemerintah merupakan indikator kinerja makro yang keberhasilan pencapaiannya tidak hanya dipengaruhi oleh keberhasilan organisasi tersebut semata tetapi juga dipengaruhi pula oleh kinerja/instansi pemerintah lain. Misalnya keberhasilan indikator “penurunan tingkat pengangguran” tidak hanya dipengaruhi oleh kinerja Depnakertrans tetapi juga oleh kementerian lain seperti Departemen Perindustrian, Departemen Perdagangan, BKPM, Departemen Hukum dan HAM dan departemen yang menangani sektor lainnya, yang telah mendukung dan menciptakan iklim yang kondusif bagi investasi dan peningkatan perekonomian. Indikator kinerja ini sebaiknya pada tingkat *outcome*.

Di sisi lain, indikator kinerja yang digunakan pada unit kerja akan lebih spesifik dan rinci namun tetap terjaga keselarasan dan keserasiannya dengan indikator kinerja pada tingkat instansi pemerintah. Antara indikator kinerja pada tingkat K/L dan unit kerja/satuan kerja harus selaras satu dengan yang lainnya. Bentuk keselarasan tersebut dapat berupa kesamaan indikator kinerja pada sasaran K/L dan unit kerja/satuan kerja, dapat juga berupa indikator kinerja sasaran pada unit kerja/satuan kerja yang saling memberikan kontribusi atas terpenuhinya Penyusunan Penetapan Kinerja dan indikator kinerja pada tingkat K/L. Struktur hubungan perencanaan dan penganggaran dikaitkan dengan indikator kinerja dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.5. : Struktur Perencanaan Penganggaran dan Indikator Kinerja

Sumber : Buku 2 Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja (Depkeu dan Bappenas)

Dari gambar tersebut dapat dijabarkan bahwa K/L memiliki sasaran strategis yang dijabarkan kedalam program yang dilaksanakan oleh masing-masing unit eselon I. Setiap unit eselon I bertanggungjawab terhadap program tertentu, selanjutnya dari program tersebut dirinci ke dalam kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh masing-masing unit eselon II atau satuan kerja. Output yang dihasilkan dari proses pelaksanaan kegiatan di masing-masing unit eselon II dan satuan kerja menunjukkan indikator kinerja kegiatan. Program menghasilkan outcome yang menunjukkan indikator kinerja utama program dan outcome K/L adalah dalam rangka pencapaian sasaran strategis K/L yang menunjukkan indikator kinerja K/L.

Dasar hukum indikator kinerja dan pengukuran kinerja adalah Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 Pasal 7 ayat 2 yang menyatakan bahwa: “Dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja diperlukan indikator kinerja, standar biaya, dan evaluasi kinerja dari setiap program dan jenis kegiatan”. Selain itu, dalam Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 (Poin I.4) dinyatakan bahwa: “Kementerian/lembaga dituntut memperkuat diri dengan kapasitas dalam mengembangkan indikator kinerja, dan sistem pengukuran kinerja, dan dalam meningkatkan kualitas penyusunan kebutuhan biaya, sebagai persyaratan untuk mendapatkan anggaran”

Agar pengukuran dapat dilakukan, maka kinerja harus dapat dinyatakan dalam angka (kuantifikasi). Oleh karena itu diperlukan indikator-indikator yang dapat menunjukkan secara tepat tingkat prestasi kerja/kinerja. Macam-macam Indikator Kinerja, yaitu: Indikator Kinerja Kegiatan, Indikator Kinerja Program, Indikator Efisiensi, dan Indikator Kualitas. Dalam kajian literatur ini penulis mengambil teori-teori yang berhubungan dengan indikator kinerja, yang mencakup pengertian indikator kinerja, Kriteria Indikator Kinerja, Perumusan Indikator Kinerja, Pengukuran Kinerja, dan Indikator Kinerja Instansi Pemerintah, dalam kaitannya dengan penerapan manajemen kinerja pemerintah yang transparan dan akuntabel.

Penerapan manajemen kinerja pemerintahan di belahan dunia saat ini, didorong oleh empat arus utama dalam rangka meningkatkan akuntabilitas dan transparansi di Amerika Serikat, yaitu *The Government Performance and Results*

Act of 1993 (GPRA), The National Performance Review (NPR), Usaha tolok ukur (*benchmarking*) yang dilakukan oleh negara bagian dan komunitas masyarakat, dan laporan yang diminta oleh *The Governmental Accounting Standards Board (GASB)*.

GPRA menuntut semua instansi pemerintah meneliti dan melaporkan kinerja program-program yang direncanakan dengan fokus utama pada efektivitas hasil yang dicapai. GPRA ini menjadi arus kekuatan utama penting, yang menghendaki adanya pengukuran kinerja pemerintahan dan undang-undangnya ditetapkan di level negara federal.

Sedangkan NPR merupakan manifestasi gerakan untuk ‘menemukan kembali praktek pengelolaan pemerintahan yang benar’ (*reinventing government*) dan merupakan kekuatan utama lain yang mendorong dan mempromosikan pengukuran kinerja. Prinsip dasar dari gerakan ini dijiwai oleh semboyannya Osborne & Gaebler, (1992) “*What get measured gets done*” (“apa yang dapat diukur, itulah yang sudah dikerjakan oleh pemerintah”).

Lembaga terakhir yang mempromosikan pentingnya penerapan manajemen kinerja di sektor pemerintahan, adalah GASB yang mensyaratkan setiap pemerintah negara bagian untuk melaporkan efisiensi, kualitas, dan efektivitas pencapaian program mereka. Pelaporan itu meliputi antara lain: pemenuhan pelayanan dalam hal efisiensi program yang dihasilkan, kualitas dan efektivitas program, serta rasio antara usaha pelayanan yang telah dilakukan pemerintah dengan hasil pelayanan yang dinikmati masyarakat. Indonesia perlu memiliki lembaga-lembaga seperti ini, agar evaluasi kinerja untuk masing-masing kementerian/lembaga lebih obyektif.

Empat arus utama di atas selanjutnya mengilhami diterapkannya sistem pengukuran kinerja pemerintah yang juga diadopsi oleh negara-negara di dunia, termasuk Indonesia. Indonesia sendiri belum memiliki suatu institusi yang secara khusus memiliki tugas menilai kinerja instansi pemerintah, sebagaimana halnya di bidang perencanaan nasional yang dilaksanakan oleh Bappenas. Kondisi ini sebagai gambaran bahwa beberapa Negara sangat concern terhadap perencanaan, dan kurang terhadap evaluasi penilaian kinerja.

2.4.1. Pengertian Indikator Kinerja

Indikator kinerja adalah uraian ringkas yang menggambarkan tentang suatu kinerja yang akan diukur dalam pelaksanaan suatu program dalam mencapai tujuan dan sasaran tertentu. Indikator kinerja merupakan pernyataan suatu hasil menyatakan apa yang ingin dicapai, indikator menyampaikan secara spesifik apa yang diukur untuk menentukan apakah tujuannya telah tercapai. Indikator biasanya merupakan ukuran kuantitatif, tetapi bisa juga berupa pengamatan kualitatif. Indikator tersebut menentukan bagaimana kinerja akan diukur menurut suatu skala atau dimensi, tanpa menjelaskan secara spesifik suatu tingkat pencapaian tertentu (Susanto, <http://www.bappenas.go.id>.)

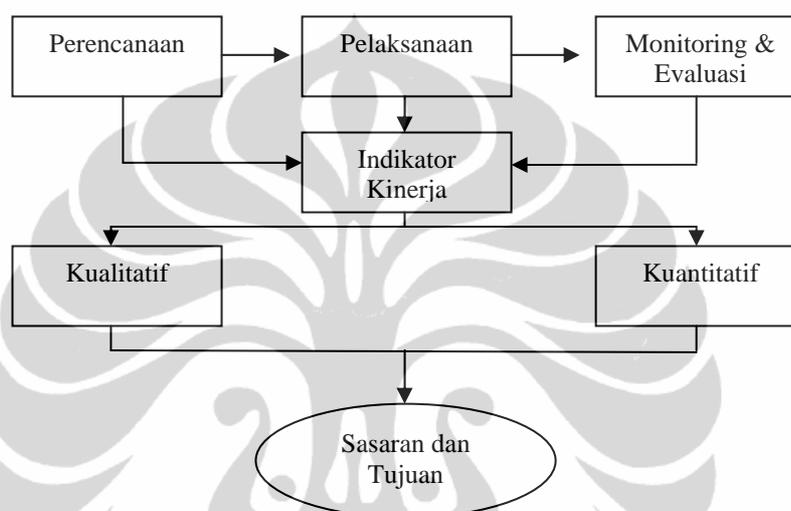
Sebagai suatu alat (tool), indikator kinerja digunakan untuk mengukur pencapaian kinerja baik ditingkat Pemerintah maupun pencapaian ditingkat Kementerian/Lembaga dan unit atau instansi dibawahnya, yang terlebih dahulu perlu penetapan indikator-indikator yang relevan dengan informasi kinerja yang dibutuhkan. Menurut Solihin (<http://www.dadangsolihin.com>), indikator kinerja adalah uraian ringkas dengan menggunakan ukuran kuantitatif atau kualitatif yang mengindikasikan pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah disepakati dan ditetapkan. Sedangkan dalam buku Pedoman Reformasi Perencanaan dan Penganggaran yang diterbitkan Departemen Keuangan dan Bappenas, indikator kinerja diartikan sebagai suatu alat untuk mengukur pencapaian kinerja (*impact, outcome* dan *input*) baik di tingkat kabinet/pemerintah ataupun di tingkat K/L.

Dengan demikian indikator kinerja merupakan ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu kegiatan dan sasaran yang telah ditetapkan. Indikator kinerja memberikan penjelasan, baik secara kuantitatif maupun secara kualitatif, mengenai apa yang akan diukur untuk menentukan apakah tujuan sudah tercapai.

Menurut Mason, R. O. and Swanson, E. B. (1981) dalam Marr (2006, p.100), bahwa efektifitas pengukuran kinerja dapat mengungkapkan berapa unit barang yang sudah diselesaikan. Hal ini merupakan tanggapan mengenai pertanyaan '*Are we doing the right things?*' dan di sisi lain, pengukuran efisiensi kinerja mengungkapkan berapa *output* yang telah dihasilkan dibanding sumber

daya yang digunakan. Hal ini terkait dengan pertanyaan *'Are we doing the things in the right way?'*

Kedudukan indikator kinerja dalam sasaran dan tujuan pelaksanaan program/kegiatan, menggambarkan sebagai tolok ukur guna menilai kesesuaian antara pelaksanaan dengan perencanaan, melalui kegiatan monitoring dan evaluasi, sebagaimana digambarkan oleh Solihin adalah sebagai berikut :



Gambar 2.6 : Kedudukan Indikator Kinerja dalam Sasaran dan Tujuan Pelaksanaan Program/Kegiatan
Sumber : www.dadangsolihin.com

2.4.2. Alasan Pentingnya Pengukuran Kinerja

Terdapat beberapa alasan mengapa perlu melakukan pengukuran kinerja. Marr (2006, p.100) meringkas alasan pengukuran kinerja dalam dalam tiga kategori yaitu : a) *reporting and compliance*, pengukuran kinerja berguna untuk membangun konsensus dengan stakeholders organisasi, melalui penyusunan laporan dan menjaga agar pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kegiatan mematuhi norma-norma yang ditetapkan; b) *controlling people's behavior*, pengukuran berguna untuk pengendalian perilaku manusia yang terlibat dalam pencapaian tujuan dan sasaran kegiatan. Pengukuran juga berguna untuk menghitung nilai kompensasi yang wajar atas kepatuhan terhadap norma standar kerja yang obyektif; c) *strategic decision-making and organizational learning*,

pengukuran kinerja berguna dalam pembuatan keputusan strategis dan dalam rangka pembelajaran organisasi untuk terus-menerus melakukan inovasi dan perbaikan kinerja.

Ketiga kategori alasan pengukuran kinerja tersebut, oleh Marr (2006, p.99) digambarkan sebagai berikut :



Gambar 2.7.: Tiga Kategori Alasan Pengukuran Kinerja

Neelly, A dalam Marr (2006, p.100) menyampaikan empat alasan perlunya penilaian kinerja organisasi, yaitu : a) *check position*, pengukuran berguna untuk mengetahui posisi kita dalam organisasi. Adalah sulit untuk menentukan strategi dan melakukan inisiatif perbaikan perencanaan, jika kita tidak mengetahui darimana kita harus memulai. Pengukuran kinerja berguna untuk membandingkan organisasi kita dengan yang lain, sehingga kita dapat mengetahui secara persis posisi kita dibanding dengan yang lain; b) *communicate position*, pengukuran memberikan arti bagi kesepahaman kinerja dengan stakeholders, terhadap perubahan yang berkembang dan tuntutan terhadap organisasi; c) *confirm priorities*, pengukuran memberikan informasi kepada organisasi masalah dan kebijakan apa yang menjadi prioritas penting untuk diselesaikan. Dalam hal ini pengukuran kinerja memberikan pengaruh perbaikan terhadap pengendalian organisasi dan manajemen, termasuk didalamnya pengendalian terhadap biaya-biaya; d) *compel progress*, pengukuran berpengaruh terhadap perilaku dan sikap manusia. Melalui pengukuran orang akan memperoleh imbalan sesuai dengan apa yang diusahakan, hal sesuai dengan pepatah 'you get what you measure'.

2.4.3. Kriteria Indikator Kinerja

Mengacu kepada Buku Pedoman reformasi Perencanaan dan Penganggaran yang diterbitkan Depkeu dan Bappenas (2009, p.13-14), indikator kinerja yang baik setidaknya-tidaknya memenuhi tujuh kriteria yaitu : *relevant, well-defined, measurable, appropriate, reliable, verifiable*, dan *cost effectiveness*. Tujuh kriteria tersebut, secara umum menjadi acuan dalam menentukan indikator kinerja yang baik.

Relevan. Suatu indikator kinerja harus dapat mengukur sedekat mungkin dengan hasil yang akan diukur dan terkait secara langsung dengan Tupoksi suatu lembaga dikaitkan dengan tujuan dan sasaran strategis dari lembaga dimaksud. Indikator kinerja tidak seharusnya dikaitkan pada tingkat yang lebih tinggi atau lebih rendah dibandingkan dengan hasil yang diukur. Misalnya, jumlah pencari kerja yang dilatih. Jika tidak memungkinkan untuk menggunakan pengukuran langsung, satu atau lebih indikator pengganti mungkin dapat digunakan.

Well-defined. Indikator yang obyektif tidak memiliki ambiguitas mengenai apa yang akan diukur, sehingga pengertian indikator jelas dan tidak bermakna ganda. Jadi, tidak terdapat interpretasi lain karena indikator tersebut hanya mempunyai satu dimensi dan tepat secara operasional. Mempunyai satu dimensi artinya bahwa indikator hanya mengukur satu fenomena setiap saat.

Appropriate. Sebagai suatu kelompok, indikator kinerja dan indikator-indikator pendukungnya seharusnya secara cukup mampu mengukur hasil. Dengan demikian indikator yang dijadikan dasar harus sesuai dengan upaya peningkatan kinerja yang menjadi tuntutan dari *stakeholders*. Berapa indikator kinerja yang harus digunakan untuk mengukur suatu hasil?" maka jawaban atas pertanyaan tersebut tergantung pada kompleksitas hasil yang akan diukur, sumberdaya yang tersedia untuk memonitor kinerja, dan jumlah informasi yang diperlukan untuk membuat keputusan yang mamadai. Untuk hasil-hasil yang langsung dan mempunyai pengukuran yang benar dan terbukti, satu indikator saja sudah cukup. Apabila dengan satu indikator saja ternyata tidak cukup atau apabila ada manfaat yang dihasilkan dari pengukuran terhadap beberapa sudut (*triangulation*), maka dua atau lebih indikator mungkin diperlukan. Terlalu banyak indikator juga perlu dihindari agar tidak menimbulkan bias. Dapatkan

keseimbangan antara sumberdaya yang tersedia untuk pengukuran kinerja dan jumlah informasi yang diperlukan untuk membuat keputusan yang memadai.

Measurable. Indikator yang digunakan merupakan skala penilaian tertentu yang disepakati, baik pengukuran secara kuantitas dan kualitas. Indikator kuantitatif adalah indikator dalam angka (jumlah atau persentase nilai, KM, tonase, dsb). Indikator kualitatif adalah indikator yang bersifat pengamatan deskriptif (pendapat ahli atas suatu kekuatan instansi atau penjelasan mengenai suatu perilaku). Walaupun indikator kuantitatif tidak lebih obyektif, ketepatan angkanya memungkinkan kesepakatan atas data mengenai hasil dan biasanya lebih disukai. Indikator kualitatif dapat mendukung angka dan persentase dengan kekayaan yang dimiliki informasi yang menghidupkan hasil program. Indikator kinerja yang bersifat Penyusunan Penetapan Kinerja kuantitatif akan lebih mudah diukur dibandingkan indikator kinerja yang bersifat kualitatif.

Reliable. Merinci/memilah hasil program di tingkat masyarakat dari segi jenis kelamin, umur, lokasi, atau dimensi lainnya biasanya penting dari sudut pandang manajer secara akurat. Pengalaman menunjukkan pengembangan kegiatan sering memerlukan pendekatan yang berbeda untuk kelompok yang berbeda dan mempengaruhi kelompok tersebut dengan cara yang berbeda. Data yang terinci membantu menelusuri apakah kelompok tertentu berpartisipasi atau tidak, dan kemanfaatan melibatkan kelompok tersebut dalam kegiatan. Oleh karena itu, adalah baik bahwa indikator kinerja harus sensitif terhadap perbedaan tersebut.

Cost Effectiveness. Indikator kinerja dikatakan praktis apabila data dapat diperoleh pada saat yang tepat dengan biaya yang wajar. Manajer memerlukan data yang dapat dikumpulkan sesering mungkin untuk memberikan informasi kepada mereka mengenai suatu progres dan untuk mempengaruhi keputusan. Untuk mendapatkan informasi kinerja yang berguna, instansi seharusnya menyadari hanya akan mengeluarkan biaya yang wajar atau tidak berlebihan.

Dapat diyakini. Pertimbangan terakhir dalam memilih indikator kinerja adalah apakah kualitas data yang memadai untuk pengambilan keputusan dapat diperoleh. Indikator kinerja harus memberi keyakinan kepada pihak-pihak berkompeten, bahwa kualitas informasi dan data yang dihasilkan merupakan

kondisi sesungguhnya, sehingga langkah yang akan diambil didasarkan atas fakta-fakta yang ada. Dapat dibayangkan apabila kualitas data tidak menyakinkan, akan berakibat pada kesalahan dalam pengambilan keputusan/kebijakan.

Selanjutnya, di samping tujuh kriteria tersebut di atas, dalam Buku Pedoman Reformasi Perencanaan dan Penganggaran yang diterbitkan Departemen Keuangan dan Bappenas (2009, p.17), terdapat kriteria pengukuran kinerja sebagai persyaratan indikator kinerja yang baik yaitu : *Specific* (sifat dan tingkat kinerja dapat diidentifikasi dengan jelas, sehingga tidak mengandung multi interpretasi/ambigu), *Measurable* (target kinerja dinyatakan dengan jelas dan terukur, baik dinyatakan dalam kuantitas, kualitas, maupun biaya), *Attainable* (target kinerja dapat dicapai dengan kapasitas dan sumber daya yang dimiliki), *Relevant* (mencerminkan keterkaitan antara output dengan kinerja yang diukur), *Time bond* (tepat waktu sesuai periode pencapaian kinerja yang ditetapkan). Kelima kriteria tersebut seringkali disingkat menjadi “SMART”.

Adapun kriteria penganggaran berbasis kinerja untuk pengukuran yang baik menurut Young (2003, P.7), adalah : *Relevance* - terkait dengan pertanyaan apakah informasi relevan bagi pembuat keputusan dan apakah terdapat kejelasan dan hubungan rasional antara pengukuran dengan sasaran program. *Validity* - terkait dengan akurasi pengukuran terhadap maksud dari pengukuran itu sendiri. *Significance* - terkait dengan apakah pengukuran itu penting dan bernilai bagi pengukuran kinerja. *Uniqueness* - terkait dengan apakah pengukuran tersebut mengandung informasi yang tidak diperoleh dari tolok ukur lainnya. *Clarity* - terkait dengan pertanyaan apakah criteria pengukuran tersebut dipahami oleh pembuat keputusan, dalam arti jelas, nyata dan dapat dimengerti. *Timeliness* - terkait dengan pertanyaan apakah informasi yang dikumpulkan pada saat yang tepat untuk membuat kebijakan. *Reliability* - terkait dengan pertanyaan apakah data yang dikumpulkan berasal dari sumber dan cara yang sama setiap saat. *Quantification* - terkait dengan pertanyaan dapatkan pengukuran dinyatakan dalam bentuk nilai numeric dan apakah dapat mengukur kuantitas dan/ atau kualitas jasa yang di sediakan. *Practicality* - terkait dengan pertanyaan memungkinkan data dikumpulkan dan diproses dengan basis yang umum dengan biaya yang rasional. *Completeness* - terkait dengan pertanyaan apakah pengukuran

meliputi seluruh elemen utama dari sasaran program, dan *Control* – terkait dengan pertanyaan apakah kegiatan dan sasaran yang diukur masih dalam pengendalian, kewenangan atau kekuasaan instansi yang bersangkutan.

2.4.4. Perumusan dan Jenis Indikator Kinerja

Indikator kinerja dapat dinyatakan dalam bentuk rumusan kualitatif atau kuantitatif. Agar memiliki makna maka, kedua jenis indikator kinerja tersebut harus memenuhi karakteristik kinerja yang baik sebagaimana dikemukakan di atas.

Indikator kinerja kualitatif merupakan indikator kinerja yang dinyatakan dalam bentuk kalimat yang menunjukkan kualitas yang ingin dicapai. Indikator kinerja kualitatif ini menjadi bermakna ketika suatu target pencapaian kinerja sulit dinyatakan secara kuantitatif dan ini umumnya terjadi pada saat menetapkan indikator tujuan, misalnya, tentang kepuasan konsumen/*stakeholders* atau tentang persepsi masyarakat terhadap kinerja suatu instansi.

Indikator kinerja kuantitatif merupakan indikator kinerja yang dinyatakan dalam satuan angka berupa persentase terhadap porsi tertentu, misalnya laju pertumbuhan, produktivitas kerja dan tingkat kecelakaan lalu lintas yang dinyatakan dalam angka-angka. Indikator kuantitatif terdiri dari: a) indikator kinerja kuantitatif rasio, yaitu indikator kinerja yang dinyatakan dengan menunjukkan rasio perbandingan antara sesuatu dengan yang lain, misalnya rasio jumlah penduduk dengan jumlah personel kepolisian atau jumlah rasio puskesmas dengan jumlah penduduk; b) indikator kinerja kuantitatif indeks adalah indikator kinerja yang dinyatakan dengan menunjuk indeks, misalnya indeks tingkat kesejahteraan suatu daerah.

Adapun jenis indikator kinerja menurut Joyce dalam Meyers ed. (1999, p.598-599), yang merupakan kunci dari pengukuran kinerja adalah indikator input, indikator aktivitas, indikator output, indikator *outcomes*. Indikator-indikator tersebut memberikan informasi dari sejak tahap penggunaan *input*, sampai dengan menghasilkan *outcomes*.

Indikator masukan (*inputs*) adalah sejumlah sumber-sumber yang digunakan dalam rangka operasional pelaksanaan program pemerintah. Dalam hal ini, *inputs* adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dan

program dapat berjalan atau dalam rangka menghasilkan output, misalnya sumber daya manusia, dana, material, waktu, teknologi dan sebagainya.

Indikator aktivitas (*activity*) adalah proses menghasilkan barang/jasa, yang merupakan tupoksi K/L yang menunjukkan bagaimana input diproses menjadi output atau outcomes. Aktivitas ini menggunakan seperangkat sumber daya dan prosedur, yang masih dalam pengendalian K/L yang bersangkutan.

Indikator keluaran (*output*) adalah segala sesuatu berupa produk /jasa (fisik dan /atau non fisik) sebagai hasil langsung dari pelaksanaan suatu kegiatan berdasarkan masukan yang digunakan. Output inilah komponen yang relatif mudah diukur, karena dapat dikuantifikasi dengan mudah, misalnya jumlah anak yang dididik, jumlah barang inventaris kantor yang di beli dan sebagainya.

Indikator Hasil (*outcomes*) adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsi keluaran pada jangka menengah. *Outcomes* merupakan ukuran seberapa jauh setiap produk /jasa dapat memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat, yang menggambarkan tujuan K/L yang lebih luas.

Disamping empat indikator di atas, indikator manfaat (*benefits*) dan indikator dampak (*impact*) sering dijadikan kriteria untuk pengukuran hasil dalam skala yang lebih besar. Indikator manfaat menunjukkan kegunaan suatu keluaran (outputs) yang dirasakan langsung oleh masyarakat. Dapat berupa tersedianya fasilitas yang dapat diakses oleh publik. Indikator dampak (*impacts*) adalah ukuran tingkat pengaruh sosial ekonomi, lingkungan atau kepentingan umum lainnya yang dimulai oleh capaian kinerja setiap indikator dalam suatu kegiatan.

2.4.5. Pengukuran Kinerja

Pengukuran kinerja merupakan suatu proses mencatat dan mengukur pencapaian pelaksanaan kegiatan dalam arah pencapaian sasaran, tujuan, misi dan visi melalui hasil-hasil yang ditampilkan beberapa produk, jasa ataupun proses pelaksanaan suatu kegiatan. Keberhasilan instansi pemerintah sering diukur dari sudut pandang masing-masing *stakeholders*, misalnya lembaga legislatif, instansi pemerintah, pelanggan, pemasok, dan masyarakat umum, idealnya pengukuran kinerja yang dipakai oleh instansi pemerintah disusun setelah memperoleh masukan dari lembaga konstituen, sehingga diperoleh suatu konsensus atas apa yang diharapkan oleh *stakeholders* terhadap organisasi tersebut.

Pengukuran kinerja digunakan sebagai dasar untuk menilai keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan visi dan misi. Pengukuran dilakukan terhadap hasil suatu penilaian secara sistematis yang didasarkan pada indikator *Input, Output* dan *Outcome*.

Pengukuran kinerja memiliki beberapa tujuan, utamanya ditujukan menghasilkan barang dan jasa yang sesuai tujuan dan sasaran program/kegiatan. Pengukuran kinerja juga dapat digunakan untuk memperkuat manajemen dalam pembuatan keputusan manajerial terutama dalam meningkatkan kinerja program dan kegiatan.

Pengukuran kinerja mencakup: 1) kinerja kegiatan yang merupakan tingkat pencapaian target (rencana tingkat capaian) dari masing-masing unit kerja terhadap kinerja kegiatannya, dan 2) tingkat pencapaian sasaran Pemerintah terhadap dokumen rencana kinerja yang telah ditetapkan.

Poister dalam Callahan (2007, p.27-28) menyatakan bahwa sistem pengukuran kinerja digunakan untuk mendukung fungsi-fungsi manajemen yaitu : monitoring dan pelaporan, perencanaan strategis, pengelolaan keuangan dan anggaran, manajemen dan evaluasi program, manajemen kinerja, peningkatan proses dan kualitas, kontrak manajemen, acuan standar eksternal dan wahana komunikasi dengan masyarakat.

The Government Finance Officers Association (GFOA) dalam Callahan (2007, p.28) menyatakan bahwa pengukuran kinerja program harus dikaitkan dengan anggaran, dan pengukuran kinerjanya didasarkan atas : 1) tujuan dan sasaran program yang dinyatakan dalam misi dan tujuan program, 2) penyelesaian dan hasil pengukuran program, 3) Tersedianya data pembandingan setiap saat, 4) pengukuran efektivitas dan efisiensi, 5) realistis, dapat diverifikasi dan dipahami, 6) dapat dilaporkan secara internal dan eksternal, dapat dimonitor dan digunakan dalam proses pengambilan keputusan.

Berkenaan dengan pengukuran kinerja dimaksud, Osborn dan Gaebler (1991, p.169-176) memberikan pemahaman pentingnya pengukuran kinerja dengan 7 (tujuh ungkapan), sebagai berikut : *Pertama, What get measured gets done* (apa yang terukur, terlaksana); *Kedua, If you don't measure results, you*

can't tell success from failure (jika anda tidak mengukur hasil, anda tidak dapat membedakan keberhasilan dengan kegagalan); *Ketiga, If you can't see success, you can't reward it* (Jika anda tidak bisa melihat keberhasilan, anda tidak bisa mengharaginya); *Keempat, If you can't reward success, you are probably rewarding failure* (jika tidak bisa menghargai keberhasilan, mungkin anda menghargai kegagalan); *Kelima, If you can't success, you can't learn from it* (jika anda tidak dapat melihat keberhasilan, anda tidak dapat belajar darinya); *Keenam, If you can't recognise failure, you can't correct it* (jika anda tidak mengenali kegagalan, anda tidak dapat memperbaikinya); *Ketujuh, if you can't demonstrate results, you can win public support* (jika anda dapat menunjukkan keberhasilan, anda dapat memenangkan dukungan masyarakat).

2.4.6. Indikator Kinerja Instansi Pemerintah

Meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik dari tahun ke tahun terus meningkat. Kinerja instansi pemerintah yang saat ini dipandang sudah baik, belum tentu dengan kondisi tersebut akan mendapat apresiasi yang sama. Perubahan tuntutan masyarakat selalu mengikuti dinamika yang terkadang kecepatan perubahannya sulit untuk diprediksi.

Tuntutan masyarakat yang semakin berkembang, perlu mendapat tanggapan yang proporsional dari birokrat, baik melalui perbaikan peraturan dan sistem yang mungkin sudah tidak relevan, perubahan proses bisnis, maupun yang lebih mendasar adalah perubahan mindset.

Dalam konteks instansi pemerintah, upaya peningkatan pelayanan kepada masyarakat, antara lain direspon melalui upaya pengukuran kinerja instansi pemerintah, guna menilai sejauhmana masyarakat dapat merasakan manfaat dari program dan kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah melalui kementerian/ lembaga. Dengan adanya pengukuran kinerja, diharapkan dapat memberikan informasi yang akurat sebagai bahan penyusunan kebijakan guna membantu memperbaiki kinerja pemerintah dalam mewujudkan tujuan dan sasaran secara berdayaguna dan berhasil guna, serta memiliki tingkat akuntabilitas yang dapat dipertanggungjawabkan.

Implementasi sistem pengukuran kinerja instansi pemerintah saat ini dilakukan berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang

Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dan Keputusan Kepala LAN Nomor 589/IX/6/Y/1999 tentang Pedoman Penyusunan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, yang telah diperbaiki dengan Keputusan Kepala LAN Nomor 239/IX/6/8/2003.

Melalui peraturan tersebut di atas, kinerja pemerintah akan dinilai baik pencapaian-pencapaian yang telah dilakukan maupun kegagalan pencapaian program dan kegiatan sesuai tujuan dan sasaran yang ditetapkan. Mekanisme pengukuran kinerja melalui LAKIP ini diharapkan memberikan dampak positif terhadap pelaksanaan pembangunan dan peningkatan kualitas pelayanan.

Namun demikian, pengukuran kinerja instansi pemerintah melalui mekanisme LAKIP ini masih perlu dilakukan pengkajian lebih mendalam dari aspek implementasinya, mengingat fungsinya yang mulai bergeser dari dokumen penilaian kinerja menjadi dokumen yang bersifat administratif guna memenuhi ketentuan perundang-undangan. Obyektifitas hasil penilaian masih dipertanyakan mengingat subyek yang melakukan penilaian adalah obyek dari penilaian itu sendiri. Akibatnya dokumen LAKIP umumnya hanya berisikan laporan kinerja yang baik-baik saja, dan kurang menggambarkan kondisi kinerja yang sebenarnya.

2.5. Standar Biaya

Dalam kajian literatur ini penulis mengambil terori-teori yang berhubungan dengan standar biaya, yang mencakup pengertian standar biaya, Jenis Standar Biaya, Manfaat Standar Biaya, Kondisi yang Mendukung Penyusunan Standar Biaya. Pembahasan mengenai standar biaya adalah dalam upaya untuk melakukan pengukuran dari sisi efisiensi dan efektivitas penggunaan sumber-sumber dalam rangka pelaksanaan kegiatan. Pengukuran efisiensi dan efektivitas kegiatan disektor publik itu sendiri tidak lebih sederhana dibanding pengukuran di sektor privat. Hal ini disebabkan *output* yang dihasilkan sektor publik sangat beragam dan saling berkaitan. Output salah satu instansi pemerintah, boleh jadi merupakan input bagi instansi pemerintah lain dan output yang dihasilkan oleh Pemerintah seringkali tidak dijumpai di pasar karena tidak diperjualbelikan, sehingga sulit untuk mencari pembanding, sebagaimana halnya output di sector privat.

Kondisi tersebut sebagaimana digambarkan oleh Ulrike Mandl, Dierx and Ilzkovitz (2008, p.2) sebagai berikut :

The measurement of efficiency and effectiveness of public spending remains a conceptual challenge. Problems arise because public spending has multiple objectives and because public sector outputs are often not sold on the market which implies that price data is not available and that the output cannot be quantified.

Another complication, which one encounters when measuring efficiency and effectiveness in terms of the identification of inputs and outputs, is that many public services are interlinked. This is the case, for example, when the outputs of one public service are used as inputs by another. For example, the research output of public research institutions is at the same time an input for R&D activities at universities. Similarly, public services can influence each other. For example, the public transport system – the output of spending on infrastructure – affects the spending on education (input) as school buildings have to be reachable. Unlike the private This implies that efficiency and effectiveness are not always easy to isolate. In addition, outputs and outcomes may be affected by environment factors, which may or may not be within the control of the policy maker.

Disisi lain mengukur efisiensi kegiatan di sektor publik jauh lebih kompleks dibanding dengan melakukan pengukuran tingkat efisiensi di sektor privat. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh Afonso (2006, p. 7) bahwa :

The adequate measurement of public sector efficiency is a difficult empirical issue and the literature on it, particularly when it comes to aggregate and international data, is rather scarce. The measurement of the costs of public activities, the identification of goals and the assessment of efficiency via appropriate cost and outcome measures of public policies are very thorny issues.

Afonso (2006, p. 9) lebih jauh menyatakan bahwa efisiensi mudah dikenali, tetapi tidak mudah untuk dijabarkan, sebagaimana pernyataan berikut :

Like the proverbial elephant, efficiency or, more often inefficiency, is easier to recognize than to define objectively and precisely. Merriam Webster reminds us that efficiency has to do with the comparison between input, and output or between costs and benefits.

Begitu juga konsep pengukuran efisiensi pengeluaran pemerintah, menurut Alfonso (2006, p. 9) dibutuhkan beberapa aspek pengukuran dan sudut pandang yang berbeda, antara efisiensi dalam pengertian seorang akuntan dengan seorang ekonom. Ekonom sering mendefinisikan efisiensi dengan membuat perbedaan antara *output* dan *outcome*, dengan pernyataan sebagai berikut:

.....The measurement of efficiency generally requires: (a) an estimation of costs; (b) an estimation of output; and (c) the comparison between the two. Applying this concept to the spending activities of governments, we can say that public expenditure is efficient when, given the amount spent, it produces the largest possible benefit for the country's population. Here the word benefit is used because economists often make a distinction between output and outcome, a distinction to which we shall return later. Often efficiency is defined in a comparative sense: the relation between benefits and costs in country A is compared with that of other countries. This can be done for total government expenditure, or for expenditure related to specific functions such as health, education, poverty alleviation, building of infrastructures and so on. If in country A the benefits exceed the costs by a larger margin than in other countries, then public expenditure in country A is considered more efficient.

Dalam kaitannya dengan standar biaya, maka pertanyaan yang umum disampaikan adalah, mengapa perlu dilakukan pengukuran/perhitungan biaya. Menurut Demski and Feltham dalam Meyers (1999, p.382) mengemukakan bahwa terdapat dua jawaban yang umum digunakan, yaitu dalam rangka fasilitasi kebijakan (*facilitate decisions*) dan untuk mempengaruhi kebijakan (*influence decisions*). Pengukuran biaya berguna untuk melakukan evaluasi kinerja manajemen dengan tujuan mempengaruhi pilihan manajemen menghadapi pilihan

kebijakan-kebijakan yang dapat ditempuh, dihadapkan kepada sumber-sumber pendanaan yang umumnya terbatas.

2.5.1. Pengertian Standar Biaya

Standar biaya merupakan alat bantu (tool) dalam penyusunan anggaran, guna menghitung kebutuhan dana yang paling efisien untuk menghasilkan keluaran tertentu. Pengembangan standar biaya terkait dengan pelayanan yang diberikan K/L (standar pelayanan minimal).

Menurut Djumhana (2007, p.38), standar biaya adalah suatu metode untuk mengukur kinerja keuangan agar selalu *up to date*, relevan dan mengikuti pertimbangan harga pasar yang berlaku pada masing-masing wilayah. Pemantauan standar biaya ini dilakukan secara terus menerus atas dasar satuan harga belanja yang dapat berubah fleksibel dengan memperhatikan batas pagu anggaran yang telah direncanakan.

Sedangkan secara umum Standar Biaya diartikan sebagai satuan biaya atau harga tertinggi dari suatu barang dan jasa baik secara mandiri maupun gabungan yang diperlukan untuk memperoleh keluaran tertentu dalam rangka penyusunan anggaran berbasis kinerja.

Dasar hukum yang mengatur masalah standar biaya adalah Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 Pasal 7 ayat 4 yang menyatakan bahwa Menteri Keuangan menetapkan standar biaya, baik yang bersifat umum maupun yang bersifat khusus bagi pemerintah pusat setelah berkoordinasi dengan kementerian negara/lembaga terkait. Hal ini diperkuat dengan penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 Pasal 7 ayat 4 yang menyatakan bahwa Standar biaya yang ditetapkan dapat berupa standar biaya masukan pada awal tahap penerapan anggaran berbasis kinerja, dan nantinya menjadi standar biaya keluaran.

2.5.2. Jenis Standar Biaya

Jenis standar biaya kegiatan untuk pelaksanaan penyusunan anggaran sektor pemerintah terdiri dari :

Pertama, Standar Biaya Umum (SBU), adalah satuan biaya yang merupakan batas paling tinggi yang penggunaannya bersifat lintas kementerian

negara/lembaga, dan/atau lintas wilayah. Contoh Biaya Kegiatan Diklat Prajabatan, Diklat Pimpinan/Struktural dan sebagainya. Standar biaya umum itu sendiri terdiri dari standar biaya umum input dan standar biaya umum kegiatan. Standar biaya umum input misalnya satuan biaya honor kegiatan, satuan biaya input perjalanan dinas, standar biaya akomodasi dan konsumsi dan sebagainya. Sedangkan standar biaya umum kegiatan, misalnya standar biaya pendidikan dan latihan structural pegawai negeri sipil. SBU memiliki peran yaitu sebagai sarana penentuan batasan alokasi sumber daya/anggaran dalam suatu kegiatan. Dengan adanya SBU diharapkan pengeluaran/belanja memenuhi prinsip efisiensi dan efektifitas. Efisiensi berarti bahwa belanja yang dikeluarkan telah sesuai dengan harga yang digunakan untuk kegiatan yang khusus dilaksanakan Kementerian pasar yang berlaku, sedangkan efektif mengandung arti bahwa belanja yang dianggarkan tersebut tepat guna/sasaran.

Kedua, Standar Biaya Khusus (SBK), adalah standar biaya yang digunakan untuk kegiatan yang khusus dilaksanakan oleh kementerian Negara/lembaga tertentu dan/atau di wilayah tertentu. Contoh : standar biaya khusus pelatihan kerja berbasis kompetensi di balai latihan kerja Depnakertrans, standar biaya pembahasan undang-undang di DPR dan sebagainya. Kegiatan yang diusulkan menjadi SBK harus memenuhi kriteria antara lain : a) merupakan penjabaran dari tugas dan fungsi Kementerian Negara/Lembaga, b) merupakan kegiatan yang dilaksanakan dari tahun ke tahun, c) merupakan kegiatan yang mempunyai tahapan pelaksanaan untuk pencapaian keluaran (output), d) mempunyai indikator keluaran yang jelas dan terukur, dan e) bersifat khusus/spesifik dilaksanakan oleh Kementerian/ Negara/Lembaga tertentu dan/atau di wilayah tertentu.

2.5.3. Manfaat Standar Biaya

Terdapat beberapa manfaat dari adanya standar biaya, Djumhana (2007, p.38), yaitu : *Pertama*, memudahkan dalam menyusun anggaran kementerian/lembaga (tidak setiap saat menyusun Rincian Anggaran Biaya), dengan adanya standar biaya untuk masing-masing kegiatan, maka penyusunan anggaran untuk tahun yang akan datang bahkan untuk lebih dari satu tahun anggaran, akan lebih mudah, karena komponen seluruh komponen biaya sudah

diketahui, sehingga perhitungan standar biaya untuk tahun selanjutnya hanya memerlukan penyesuaian-penyesuaian, umumnya karena perubahan tingkat tingkat inflasi atau perubahan harga setempat.

Kedua, mempercepat penganggaran kementerian/lembaga (mempermudah dan mempercepat dalam proses pembahasan/penelaahan, pembahasan/penelaahan dilakukan tidak dalam suasana terburu-buru), proses pembahasan anggaran baik ditingkat legislatif dan ditingkat eksekutif (Ditjen Anggaran), umumnya dibatasi oleh jadwal waktu yang ketat, sehingga standar biaya dapat membantu mempercepat proses penelaahan, karena tidak lagi secara detail memeriksa masing-masing rincian biaya/unit cost per kegiatan.

Ketiga, mempermudah melakukan evaluasi kinerja karena data mengenai biaya masukan, keluaran yang harus dicapai, dan cara-cara mewujudkan keluaran sudah terdokumentasi. Evaluasi kinerja terkait dengan efisiensi penggunaan sumber-sumber dalam rangka pelaksanaan kegiatan.

Keempat, mempermudah penyusunan standar biaya tahun berikutnya, sehingga tidak perlu lagi menyusun data mentah (raw data). Dengan basis data yang ada tahun sebelumnya, maka hanya perlu penyesuaian, misalnya prognosis tingkat inflasi, indeks kemahalan dan sebagainya.

Kelima, transparansi dan akuntabilitas karena penetapan menjadi suatu peraturan menjamin akses yang mudah bagi publik. Dalam hal ini dapat mengukur efektivitas keberhasilan dan efisiensi pelaksanaan suatu program dan kegiatan dibanding dengan alokasi dana yang disediakan.

Dengan demikian standar biaya dapat menjadi tolok ukur bagi efisiensi pelaksanaan program dan kegiatan, yang menunjukkan suatu kondisi tercapainya perbandingan terbaik dan proporsional antara input dan output kegiatan. Hal ini penting guna mengontrol perilaku birokrasi, untuk terbiasa berpikir rasional dalam menentukan jumlah alokasi dana untuk pelaksanaan program dan kegiatan.

2.5.4. Kondisi yang Mendukung Penyusunan Standar Biaya

Berikut ini kondisi yang mendukung penyusunan standar biaya sebagai berikut :

Pertama, pemahaman yang baik dari kementerian/lembaga mengenai pengertian kegiatan dan keluaran serta hasil yang menjadi tanggungjawabnya.

Praktek-praktek penyusunan anggaran didorong guna memenuhi kaidah-kaidah penyusunan anggaran dalam rangka menciptakan *good governance* di berbagai bidang dan dalam rangka memenuhi azas transparansi, efisiensi dan akuntabilitas pelaksanaan program dan kegiatan

Kedua, inisiatif dari kementerian/lembaga untuk mengusulkan standar biaya yang akan dipergunakan dalam penganggaran di lingkungannya. Sesuai Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 (Poin I.4) dinyatakan bahwa Kementerian/lembaga dituntut memperkuat diri dengan kapasitas dalam mengembangkan indikator kinerja, dan sistem pengukuran kinerja, dan dalam meningkatkan kualitas penyusunan kebutuhan biaya, sebagai persyaratan untuk mendapatkan anggaran. Dalam pelaksanaannya tidak terdapat mekanisme sanksi apapun terhadap Kementerian/Lembaga yang tidak mengusulkan atau membuat standar biaya.

Ketiga, koordinasi yang baik antara instansi yang terkait yang berwenang dalam penyusunan standar biaya (antara lain Departemen Keuangan, Kementerian/Lembaga, dan Badan Pusat Statistik). Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 Pasal 7 ayat 4 menyatakan bahwa Menteri Keuangan menetapkan standar biaya, baik yang bersifat umum maupun yang bersifat khusus bagi pemerintah pusat setelah berkoordinasi dengan kementerian negara/lembaga terkait, dengan demikian tanpa adanya kooordinasi khususnya dengan pihak kementerian/lembaga yang bersangkutan, Menteri Keuangan tidak dapat menyusun standar biaya khusus, kecuali untuk standar biaya umum.;

Keempat, tersedianya standar biaya masukan/input yang bersifat umum dan khusus untuk menyusun standar biaya keluaran umum dan standar biaya keluaran khusus. Standar biaya umum input menjamin adanya keseragaman terhadap harga kegiatan sejenis dan efisiensi dalam pelaksanaan program dan kegiatan.

2.6. Evaluasi Kinerja

Dalam kajian literatur ini penulis mengambil terori-teori yang berhubungan dengan evaluasi kinerja, yang mencakup pengertian Evaluasi

Kinerja, Fungsi Evaluasi Kinerja, Metode Evaluasi Kinerja, dan Ruang Lingkup Evaluasi Kinerja.

2.6.1. Pengertian Evaluasi Kinerja

Evaluasi memiliki makna menunjuk kepada skala nilai terhadap kebijakan dan program. Secara umum istilah evaluasi identik dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*). Dalam pengertian yang lebih spesifik evaluasi berkaitan dengan penyediaan informasi mengenai nilai atau manfaat suatu kebijakan agar mencapai tingkat kinerja yang bermakna.

Pengertian evaluasi kinerja menurut Jones dalam Ekowati (2009, p.97) adalah “*evaluation is an activity which can be contribute greatly to the understanding and improvement of policy development and implementation*” (evaluasi adalah kegiatan yang dapat memberikan sumbangan terhadap pemahaman dan meningkatkan pengembangan kebijakan dan implementasi). Sumbangan evaluasi terhadap peningkatan kualitas program, karena melalui evaluasi ditemukan fakta-fakta yang dapat dijadikan bahan masukan bagi perbaikan kinerja program.

Evaluasi kinerja merupakan kegiatan lebih lanjut dari kegiatan pengukuran kinerja dan pengembangan indikator kinerja, oleh karena itu dalam melakukan evaluasi kinerja harus berpedoman pada ukuran-ukuran dan indikator yang telah disepakati dan ditetapkan. Evaluasi kinerja juga merupakan suatu proses umpan balik atas kinerja masa lalu yang berguna untuk meningkatkan produktivitas dimasa datang, sebagai suatu proses yang berkelanjutan, evaluasi kinerja menyediakan informasi mengenai kinerja dalam hubungannya terhadap tujuan dan sasaran.

Evaluasi kinerja merupakan kegiatan untuk menilai atau melihat keberhasilan dan kegagalan dalam melaksanakan tugas dan fungsi yang dibebankan, dalam kaitan ini adalah keberhasilan atau kegagalan instansi Pemerintah dalam melaksanakan pengembangan visi dan misi departemen/lembagai. Evaluasi kinerja merupakan analisis dan interpretasi keberhasilan atau kegagalan pencapaian kinerja.

2.6.2. Fungsi Evaluasi Kinerja

Fungsi evaluasi kinerja sama pentingnya dengan fungsi perencanaan, namun ironisnya persoalan evaluasi seringkali kurang mendapat perhatian yang proporsional dari perencana dan pembuat kebijakan. Untuk badan perencanaan di tingkat pusat kita mengenal Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, sedangkan di tingkat daerah terdapat Badan Perencanaan Pembangunan Daerah. Selanjutnya, hampir di semua kementerian/lembaga terdapat terdapat biro perencanaan, dan hampir dipastikan tidak terdapat biro evaluasi. Tupoksi evaluasi biasanya ditempatkan setingkat eselon III di bawah Sekretariat Direktorat Jenderal.

Kegiatan evaluasi dewasa ini belum mendapatkan proporsi yang seimbang. Padahal dalam implementasi sistem penganggaran berbasis kinerja, harus dapat dibuktikan bahwa pencapaian tujuan dan sasaran program dan kegiatan dapat dilaksanakan lebih efektif dan efisien dibanding sistem sebelumnya. Dalam kondisi sumber pembiayaan APBN yang terbatas, penggunaan dana secara efisien dan efektif sangat penting. Penentuan skala prioritas tidak hanya menuntut adanya perencanaan yang baik melainkan juga kegiatan evaluasi terhadap apa yang telah dikerjakan perlu dilakukan. Hasil evaluasi seharusnya menjadi umpan balik yang sangat penting sebagai bahan masukan dalam penyusunan perencanaan berikutnya.

Melalui evaluasi kita dapat menilai kegiatan apa saja yang sebaiknya dilanjutkan atau dihentikan, mana kegiatan yang perlu dimodifikasi maupun dikembangkan dalam skala yang lebih luas, itu semua sangat tergantung pada kemampuan personal dalam melaksanakan kegiatan evaluasi secara benar.

Menurut Bryant dan White dalam Pramusinto (2006, p.2), setidaknya, ada beberapa alasan kenapa evaluasi seringkali menjadi kendala apabila ingin dilaksanakan. *Pertama*, evaluasi dapat menjadi ancaman karena hasil-hasil evaluasi dapat digunakan sebagai sarana mengkritik orang lain. *Kedua*, evaluasi yang baik harganya sangat mahal dari segi uang dan waktu. *Ketiga*, dari segi teknis penanganan data seringkali menuntut adanya staf yang terlatih dan tersedianya kemampuan pengolahan data. *Keempat*, hasil-hasil evaluasi bukan saja mengancam para administrator tetapi juga secara politis juga memalukan jika diungkapkan.

Terkait dengan masalah evaluasi di atas, Pramusinto (2006, p.2), juga mencoba mengangkat isu-isu penting yang harus diperhatikan dalam evaluasi kegiatan pembangunan. *Pertama*, pembicaraan evaluasi pada umumnya hanya

bersifat parsial dan evaluator cenderung melakukan evaluasi pada tahap-tahap tertentu. *Kedua*, selama ini telah terjadi simpangsiur pemahaman mengenai evaluasi kebijakan yang sebenarnya tidak lebih sekedar evaluasi proyek. *Ketiga*, proses evaluasi tidak memberikan hasil yang valid karena cara-cara penentuan indikator yang bias pada kepentingan tertentu sehingga yang muncul adalah vindikator. *Keempat*, dalam hal menentukan subjek yang melakukan evaluasi, masih terjadi tarik-menarik apakah dilakukan secara internal ataukah eksternal. Dan, *Kelima*, masih rendahnya pemanfaatan hasil-hasil penelitian evaluasi yang tidak dipergunakan secara maksimal oleh para perencana pembangunan dan munculnya kendala lain dalam persoalan evaluasi.

Negara-negara anggota OECD pada dua dasawarsa terakhir ini juga telah memberikan perhatian kepada pentingnya evaluasi. Evaluasi diakui sebagai suatu hal yang penting dalam mengembangkan manajemen yang berorientasi kepada hasil karena evaluasi memberikan umpan balik kepada efisiensi, efektivitas, dan kinerja kebijakan publik. Evaluasi memiliki peran yang kritikal kepada penciptaan inovasi dan perbaikan kebijakan.

Evaluasi kinerja berfungsi untuk : *Pertama*, mengetahui tingkat keberhasilan dan kegagalan kinerja suatu organisasi. *Kedua*, memberikan masukan untuk mengatasi permasalahan yang ada. *Ketiga*, mengetahui apakah pencapaian hasil, kemajuan dan kendala yang dijumpai dalam pelaksanaan misi dapat dinilai dan dipelajari guna perbaikan pelaksanaan program/kegiatan di masa yang akan datang.

Lebih jauh evaluasi kinerja akan meningkatkan akuntabilitas, termasuk didalamnya memperbaiki proses pembuatan kebijakan/program dan kegiatan serta penentuan prioritas, karena di didukung oleh penyediaan data dan informasi yang andal, relevan dan obyektif, karena fungsi evaluasi kebijakan/program merupakan salah satu sumber penting dalam penyediaan informasi.

Evaluasi kinerja juga didasari oleh kesadaran pentingnya untuk memiliki suatu alat yang mampu memberikan suatu informasi mengenai dampak atau keberhasilan, dimana evaluasi menjadi bagian dari fungsi internal audit, selain monitoring, audit, dan reuiu.

Menurut Dunn (2003, p.609-611), evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan, yaitu : *Pertama*, dan yang paling penting,

evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu, seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Dalam hal ini evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu dan target tertentu telah dicapai. *Kedua*, evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. *Ketiga*, klarifikasi member sumbangan pada aplikasi metoda-metoda analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Informasi tentang tidak memadainya kinerja kebijakan dapat member sumbangan pada perumusan ulang masalah kebijakan dan meredefinisi tujuan dan target kebijakan.

2.6.3. Metode dan Sifat Evaluasi Kinerja

Terdapat teknik-teknik yang digunakan dalam evaluasi kinerja, yakni :

Pertama, Analisis Biaya Manfaat, analisis ini dilakukan dengan mengidentifikasi item-item yang menjadi manfaat (*benefits*) dan item-item yang merupakan biaya (*costs*); yang dapat bersifat nyata (*tangible*) dan tidak nyata (*intangible*), dengan analisis *cost-benefit* ini masalah yang harus diperhatikan adalah item-item yang dipilih dan pemberian nilai atau harga terhadap item tersebut.

Kedua, Metode Evaluasi Program dan Kebijakan, terdiri dari tiga jenis :

1) Evaluasi semu, evaluasi semu adalah evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan, tanpa berusaha untuk menanyakan tentang manfaat atau nilai dari hasil-hasil tersebut terhadap perseorangan, kelompok maupun masyarakat. 2) Evaluasi formal, evaluasi formal adalah evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan, dengan melakukan evaluasi atas dasar tujuan program kebijakan yang secara formal telah diumumkan oleh para pembuat kebijakan dan administrator program. 3) Evaluasi keputusan teoritis, Evaluasi Keputusan Teoritis adalah evaluasi yang menggunakan pendekatan deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipertanggungjawabkan mengenai hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai pelaku kebijakan.

Karena evaluasi mengasikkan tuntutan yang bersifat evaluatif, sehingga pertanyaan utama bukan mengenai fakta, akan tetapi nilai, karenanya evaluasi memiliki sejumlah ciri yang membedakan dengan metoda analisis kebijakan lainnya. Dunn (2003, p.608-609), membagi sifat evaluasi dalam empat bagian, yaitu fokus nilai, interdependensi fakta nilai, orientasi masa kini dan masa depan, dan dualitas nilai.

Fokus Nilai, kegiatan evaluasi berbeda dengan pemantauan, dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai suatu kebijakan dan program. Evaluasi terutama merupakan usaha untuk menentukan manfaat atau kegunaan sosial kebijakan atau program, dan bukan sekedar usaha untuk mengumpulkan informasi mengenai hasil aksi dari kebijakan. Evaluasi mencakup prosedur untuk mengevaluasi tujuan-tujuan dan sasaran itu sendiri.

Interdependensi Fakta Nilai, tuntutan evaluasi tergantung baik fakta maupun nilai. Untuk menyatakan bahwa kebijakan atau program tertentu telah mencapai tingkat kinerja yang tertinggi (atau rendah) diperlukan tidak hanya hasil-hasil kebijakan berharga bagi sejumlah individu, kelompok atau seluruh masyarakat. Untuk menyatakan demikian harus didukung oleh bukti bahwa hasil kebijakan secara actual merupakan hasil konsekwensi dari aksi-aksi yang dilakukan untuk memecahkan masalah tertentu. Oleh karena itu, pemantauan atau monitoring merupakan prasyarat bagi evaluasi.

Orientasi Masa Kini dan Masa Depan, tuntutan evaluatif, berbeda dengan tuntutan-tuntutan advokatif, diarahkan pada hasil sekarang dan sebelumnya, ketimbang hasil dimasa depan. Evaluasi bersifat retrospektif dan setelah aksi-aksi dilakukan (*ex post*). Rekomendasi yang juga mencakup premis-premis nilai, bersifat prospektif dan dibuat sebelum aksi-aksi dilakukan (*ex ante*).

Dualitas Nilai, nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena dipandang sebagai tujuan sekaligus cara. Evaluasi sama dengan rekomendasi sejauh berkaitan dengan nilai yang ada. Nilai-nilai sering ditata dalam suatu hirarki yang merefleksikan kepentingan relatif dan saling ketergantungan antar tujuan dan sasaran.

Dengan demikian, evaluasi menjawab pertanyaan “Perbedaan apa yang terjadi?” Sebaliknya pemantauan menjawab pertanyaan “Apa yang terjadi,

bagaimana, dan mengapa?”. Jika evaluasi mempunyai beberapa pengertian umum (penaksiran dan penilaian), maka evaluasi dalam arti yang lebih khusus, berarti pembuatan informasi mengenai seberapa jauh suatu hasil kebijakan memberi kontribusi terhadap pencapaian tujuan-tujuan dan sasaran.

2.6.4. Ruang Lingkup dan Permasalahan Evaluasi Kinerja

Dalam akuntabilitas kinerja sesuai dengan substansinya, maka suatu akuntabilitas akan mencerminkan akuntabilitas kebijakan, program, manajemen, proses dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Ruang lingkup atau tingkatan evaluasi yang akan dilakukan meliputi :

Pertama, Evaluasi Kinerja Kegiatan, menunjukkan pencapaian kinerja suatu unit instansi pemerintahan dalam suatu kurun waktu tertentu. Evaluasi ini setidaknya menunjukkan penilaian atas keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam kerangka perencanaan strategis. Selanjutnya dengan atribut indikator kinerja dan capaian kinerja kegiatan yang telah ditetapkan, evaluasi kinerja kegiatan dilakukan.

Kedua, Evaluasi Kinerja Program, merupakan evaluasi terhadap kinerja program, sebagaimana diketahui bahwa program dapat didefinisikan sebagai kumpulan kegiatan-kegiatan nyata, sistematis dan terpadu yang dilaksanakan oleh satu atau beberapa instansi pemerintah ataupun dalam rangka kerjasama dengan masyarakat, atau yang merupakan partisipasi aktif masyarakat, guna mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan. Evaluasi program merupakan hasil komulatif dari berbagai kegiatan.

Ketiga, Langkah-langkah yang harus ditempuh dalam evaluasi kinerja program merupakan kelanjutan dari capaian kinerja kegiatan. Evaluasi ini dilakukan dengan mengambil hasil setiap nilai capaian kinerja kegiatan, kemudian memberikan pembobotan, untuk kemudian diperoleh nilai capaian program.

Keempat, Evaluasi Kinerja Kebijakan, Evaluasi Kinerja Kebijakan merupakan evaluasi terhadap ketentuanketentuan yang telah disepakati pihak-pihak terkait dan ditetapkan oleh yang berwenang untuk dijadikan pedoman pegangan atau petunjuk bagi setiap kegiatan aparatur pemerintah ataupun

masyarakat agar tercapai kelancaran dan keterpaduan dalam upaya mencapai sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi.

Permasalahan yang timbul dalam kaitannya dengan evaluasi adalah terkait dengan kelemahan yang dilakukan selama ini yaitu, para evaluator tidak melakukan kegiatan evaluasi secara komprehensif. Untuk melakukan evaluasi secara menyeluruh dari evaluasi proses sampai dengan evaluasi dampak diperlukan pembiayaan yang cukup besar. Lebih-lebih lagi, setiap proses evaluasi tidak bisa dijalankan secara serentak mengingat masing-masing karakter evaluasi memerlukan desain evaluasi yang berbeda. Evaluasi proses tidak mungkin dilakukan di akhir kegiatan program karena situasi proses sendiri hanya mungkin diteliti ketika kegiatan itu sendiri masih berlangsung. Sebaliknya, studi evaluasi dampak hanya mungkin dilakukan setelah program berjalan sekian tahun di mana diperkirakan dampak sudah muncul. Secara demikian, melakukan evaluasi dampak dan evaluasi proses memerlukan proses yang terpisah;

Evaluasi dampak sering terkait dengan ketersediaan data yang terbatas. Untuk melihat dampak suatu kegiatan, evaluator hanya bisa mengambil kesimpulan secara benar apabila tersedia data yang memadai antara sebelum dilakukan kegiatan dengan setelah kegiatan. Hal-hal yang sering terabaikan dalam evaluasi efek maupun evaluasi dampak adalah apakah perubahan yang terjadi benar-benar disebabkan oleh kebijakan atau faktor-faktor lain. Ketika Depnakertrans menggulirkan program pelatihan *three in one* untuk mengurangi tingkat pengangguran, apakah dapat dibuktikan telah terjadi penurunan tingkat pengangguran disebabkan oleh kegiatan tersebut atau yang lainnya, padahal disaat yang sama terdapat variable lain yang signifikan mempengaruhi penurunan tingkat pengangguran dimaksud. Dalam hal ini evaluator seringkali menghadapi kesulitan untuk mengeluarkan (*exclude*) variable-variabel lain yang kemungkinan ikut berpengaruh dalam kebijakan.

Sesuai dengan PP No. 21 Tahun 2004, penanggung jawab evaluasi kinerja terdiri dari pimpinan satker bertanggung jawab terhadap evaluasi kinerja kegiatan (Pasal 8 ayat 2) dan menteri/pimpinan lembaga bertanggung jawab terhadap evaluasi kinerja program (Pasal 8 ayat 3). Pemberian tanggungjawab evaluasi kepada institusi yang melaksanakan program dan kegiatan, diyakini tidak akan memberikan informasi yang seimbang terhadap kondisi kinerja yang sebenarnya.