

PENGUKURAN KINERJA DI SEKTOR PUBLIK

Oleh:
Dr. Endang Wirjatmi Trilestari, M.Si.

Abstract

Government may not be the single agent in delivering public services. The role of government is diminishing as the society is getting more and more empowered both socially and economically. As Osborne and Gaebler stated twelve years ago, the role of government should be steering rather than rowing in order to enable the society to fulfill their own needs. However, equity still grows to be the main concern for both public and private services. For that reason, the role of government is still required to manage equal access to services.

Both government and society have become interesting objects of study for public sector performance. In this study, government's capability is not the only aspect to be analyzed. It also involves the society as the partaker in fulfilling their own needs. Therefore, it is not surprising as Stewart suggests that the services should be oriented for the society and not to the society.

A. Pendahuluan

Konsep pengukuran kinerja telah menjadi tuntutan sejak munculnya teori-teori manajemen. Awal keberadaannya, terkait dengan capaian tujuan yaitu efektif, efisien, dan ekonomis (3'E) (Frederickson, 1998:31). Sependapat dengan itu Skelcher (1992:42) mengatakan bahwa ukuran-ukuran tersebut digunakan juga dalam penyelenggaraan pemerintah, khususnya dalam sektor publik. Savas bahkan menambahkan bahwa pengukuran capaian terhadap tujuan dalam sektor publik dengan responsif dan *equity*¹. Bahkan dalam perkembangannya, secara keseluruhan, ukuran tersebut merupakan suatu akuntabilitas yang dilakukan pemerintah untuk memberikan pelayanan pada masyarakatnya. Akuntabilitas tersebut dilakukan karena adanya kesediaan masyarakat untuk memberikan mandat pemenuhan kebutuhan yang tidak dapat dilakukannya sendiri. Oleh sebab itu Flynn (1990:132) mengatakan bahwa:

Dalam pendekatan administratif yang tradisional pengukuran kinerja hanya ditekankan ada pada kontrol terhadap uang. Sistem informasi ditata untuk melihat berapa banyak uang dibelanjakan disetiap periode dan target utama adalah membelanjakan uang sebanyak yang dianggarkan, sehingga muncul pendapat bila belanja terlalu banyak, maka organisasinya bisa mengalami kesulitan; dan bila belanja terlalu sedikit, maka resikonya berupa pemotongan anggaran untuk tahun depan.²

Dengan orientasi pengukuran kinerja hanya pada anggaran, maka organisasi publik di atas hanya berorientasi ke dalam, sehingga sering disebut dengan efisiensi. Osborn bahkan beranggapan bahwa pengukuran kinerja tersebut belum berorientasi pada

¹ Frederickson, H. G., *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1967: 96. Hal yang sama diungkapkan oleh Savas. 1987. Savas menambahkan ukuran *equity*. Sementara itu Grindle, M. S. 1997, dalam *Getting Good Government Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. New York: Harvard Institute for International Development, Harvard University Press, menambahkan ukuran responsif, berkenaan dengan pelayanan publik.

² Pengukuran kinerja seperti ini juga dilakukan oleh beberapa negara yang hanya berorientasi pada kinerja efisiensi organisasi. Hal ini sependapat dengan pemikiran Parker sebagai seorang praktisi.

pelanggan (*customer orientation*). Namun belakangan ini kriteria kinerja menjadi lebih menonjol sebagai bentuk akuntabilitas. Kinerja lebih terfokus pada apa yang diraih lewat pengeluaran uang dan sumber daya-sumber daya lain disamping kejujuran (*probity*) dalam menangani uang.

Pada prakteknya di Indonesia, kesadaran akan adanya akuntabilitas telah dibuktikan dengan adanya Inpres No.7 tahun 1999 dimana pengukuran kinerja menjadi amat penting. Operasionalisasi Inpres di atas dijabarkan dalam Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, walaupun pengukuran tersebut masih bersifat internal, artinya pengukuran yang dilakukan masih terbatas pada kinerja internal organisasi. Sementara itu Paul D. Epstein (1988:2) mengatakan bahwa pengukuran kinerja adalah suatu usaha sistematis untuk mempelajari responsivitas instansi pemerintah terhadap kebutuhannya dan kemampuan untuk membayar. Dengan demikian pengukuran kinerja untuk sektor publik tidaklah memadai apabila hanya digunakan untuk mengukur internal organisasi. Hal senada dikatakan oleh *Wayne C. Parker*³ sebagai berikut: Pengukuran kinerja digunakan sebagai cara sektor publik untuk menetapkan apakah produk yang disediakan berkualitas dan dengan harga yang wajar. Maka terdapat unsur eksternal organisasi yang perlu diperhatikan, khususnya orientasi pada masyarakat yang dilayani.

B. Kekuatan-kekuatan yang Mendorong Pengukuran Kinerja

Pada umumnya kemampuan pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakatnya tidak dapat diprediksi akan memberikan pelayanan yang baik dan stabil. Hal ini disebabkan adanya faktor-faktor internal penyelenggara pelayanan dan tuntutan masyarakat yang berubah-ubah. Disamping itu, juga terdapat pengaruh kebijakan dari negara-negara lain terhadap pemerintahan kita. Disaat lambatnya pertumbuhan penerimaan dibandingkan dengan tuntutan pengeluaran dan program, pemerintah dipaksa untuk mengambil keputusan yang sulit perihal prioritas. Kesadaran yang semakin besar mengenai beban pajak dan kebijakan telah menghasilkan keinginan untuk tidak hanya memprioritaskan layanan-layanan berdasarkan kebutuhan dan permintaan, tapi juga memastikan bahwa sumber daya-sumber daya yang dipakai dimanfaatkan sebaik-baiknya. Akuntabilitas merupakan kekuatan utama yang menggerakkan dilakukannya pengukuran kinerja.

Laporan keuangan dituntut untuk menyediakan informasi guna membantu para pelaksana pelayanan dalam menilai usaha, kegiatan, biaya, dan capaian (*accomplishment*) pelayanan dari entitas pemerintahan. Dalam buku "*Reinventing Government*", ditekankan bahwa peningkatan kinerja dan pengembangan pemerintah adalah "berorientasi pada hasil". Hal ini berimplikasi pada pentingnya pengukuran kinerja jika ada keinginan untuk meraih pelayanan yang lebih baik. Manajemen yang *accountable* memberikan kepercayaan pada manajer yang bermotivasi lebih kuat. Hal ini sangat penting mengingat tujuan dari pengukuran kinerja seperti yang diungkapkan oleh Jones dalam Sharp, adalah:

"The purpose of measurement ... is to acquire information about attributes of objects, organisms, or events. The information always is relevant to the description of the phenomena measured. In most cases, interpretation of the measures allows some kind of prediction. Note that what is measured is not an object but a property or attribute of an

³ Wayne C. Parker: Governor's Office of Planning and Budget State of Utah, November 1993, terdapat pada: [Http://www.gvinfo.state.ut.us/planning/PRIMER.htm](http://www.gvinfo.state.ut.us/planning/PRIMER.htm) di akses pada tanggal 24 Nopember 2001. Untuk mengurangi subyektivitas dari pengkukuran kinerja organisasi secara internal, maka Amstrong & Baron (1998) juga mengungkapkan pentingnya pengukuran kinerja dari eksternal organisasi.

*object. ... One does not measure a student, but one may measure his [sic] weight or his achievement in arithmetic. ... The term attribute is ... synonymous with the term variable in common scientific usage.*⁴

Pendapat Jones dan Sharp memperkuat tekanan bahwa pengukuran kinerja sebaiknya dilakukan dengan berbagai pihak, artinya baik secara internal maupun eksternal. Hal ini dimaksudkan bahwa pengukuran kinerja akan memberikan informasi tentang fenomena dari kemampuan organisasi yang memberikan pelayanan kepada masyarakatnya. Bila tersedia informasi tentang kinerja pelayanan yang diberikan untuk masyarakat, maka akan mengurangi asumsi ketidakterukurannya kinerja pemberi layanan. Sehubungan dengan hal tersebut Gray (1998:25), menyatakan: "*A common assumption is that if something cannot be measured it has no significance. Yet an area such as corporate governance may indeed be unmeasurable*". Dengan demikian, pengukuran kinerja menjadi sangat penting di dalam sektor publik sebagai pemberi layanan pada masyarakat.

C. Terminologi Pengukuran Kinerja pada Umumnya

Perhatian utama pada masyarakat yang diberi layanan menjadi fokus pengukuran kinerja. Berikut ini dikemukakan beberapa terminologi yang terkait dengan isu kinerja manajemen termasuk konteks penggunaannya, adalah sebagai berikut:

Pertama, *inputs, outputs dan outcomes*. Dalam konsep 3-E yang digunakan untuk mendefinisikan kinerja, *inputs* didefinisikan oleh Parker (1993:231) sebagai "*resources that an agency uses to produce services, including human, financial, facility, or material resources (e.g. numbers of dollar's expended or ton material used)*". Dengan demikian bila kita menyetujui pendapat Parker, maka setiap penggunaan sumber daya dalam organisasi sudah selayaknya dapat diukur dalam bentuk uang. Termasuk di dalamnya adalah sumber daya yang digunakan untuk memberikan layanan masyarakat (Flynn, 1990: 98-114). Demikian pula dalam praktek yang dilakukan di Indonesia dimana pedoman pengukuran kinerja telah mengatur pengukuran terhadap penggunaan sumber daya manusia, peralatan, material, dan lain-lain yang digunakan dalam proses kegiatan.⁵ *Outputs* merujuk pada layanan yang dihasilkan atau diberikan baik menyangkut mutu maupun jumlahnya. Pengukuran ini telah mulai adanya orientasi pada keberadaan masyarakat. Walaupun pengukurannya masih terbatas pada pandangan secara internal; artinya kualitas dan kemampuan pelayanan dilihat dari sisi pemberi layanan. Oleh karena itu Parker (1993) mendefinisikan *output* sebagai suatu ukuran untuk perbandingan kuantitatif antara hasil aktual dan hasil yang diinginkan, atau barang dan jasa yang diproduksi suatu instansi. Misalnya, banyaknya mahasiswa yang dididik atau panjang jalan yang diperbaiki/dibangun. Oleh karena itu ukuran dari *output* adalah perangkat atau indikator untuk menghitung jasa dan barang yang diproduksi suatu instansi. Misalnya jumlah orang yang menerima suatu layanan atau banyaknya layanan yang diberikan.

Sedangkan *outcomes* secara umum merujuk pada hasil dari pemberian layanan atau keuntungan yang diperoleh oleh pengguna layanan atau sering disebut sebagai sesuatu yang dihasilkan dari setiap *output* (Parker, 1993). *Outcomes* bersifat kuantitatif, atau dampak dari tindakan pemerintah. Kemajuan (*progress*) dinilai dengan cara

⁴ Colin A. Sharp Performance Measurement, P.E.R.S.O.N.A.L. Pty Ltd. (Research & Evaluation Consultancy, ABN 22 692 291874 ACN 006 538 474 a Copyright, April, 1998, May, 1999; April, 2000; April, 2001. *The material provided here is copied for the use of the IIR Workshop Participants only. Sharp setuju dengan pendapat Jones dalam "The Nature of Measurement" in R.L. Thorndike (Ed.) Educational Measurement. 2nd ed. Washington, D.C. American Council of Education, 1971: 335 - 336.*

⁵ LAN dan BPKP, Pengukuran Kinerja Instansi Pemerintah, Modul 3 dari 5, Modul Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP)

membandingkan *outcomes* terhadap sasaran dengan memakai ukuran. *Output* merupakan kuantitas produksi jasa atau barang; jadi berbedaan dengan *outcomes* adalah hasil/dampak dari *output*. Perhatian kita dapat tertuju pada efek (baik terencana maupun tidak) dari *output* instansi atas populasi atau bidang permasalahan tertentu. Misalnya penduduk yang sehat, tenaga kerja terdidik, lingkungan yang nyaman, dan sebagainya. Pengukurannya dilakukan dengan menggunakan perangkat indikator untuk menilai dampak aktual dari tindakan suatu instansi. Oleh karena itu untuk mengukur *outcomes*, Sharp (2001) mengajarkan dan memberikan suatu contoh pengukuran sebagai berikut:

Tabel: 1
OUTCOMES HIERARCHY: FAMILY DEVELOPMENT SERVICES
 (1st) Aim to Empower families with children to fulfil their needs and ensure rights upheld

Activities	Outcomes	Attributes	Performance Indicators
Services improved	Families need less services	Needs fulfilled	More families report adjustment; Less families on waiting lists of FACS
↑	↑	↑	↑
	Families empowered	Rights upheld	Reduced complaints & appeals
Services provided and evaluated	More effective service delivery	Relative and normative data on quality and effectiveness of services	Increased relative and normative data
↑	↑	↑	↑
Family Services (interventions) provided to prevent risk	Less families in crisis	Parents more skilled to manage problems	More families stay together less families break up
↑	↑	↑	↑
Family Services targeted to need	Family supports meet needs	More funds allocated to Family Services	More families served
FACS set up performance indicators	Family Services funds allocated according to service	Useful data Surplus funds	Budgets for FACS used efficiently
↑	↑	↑	↑
Pilot study of performance indicators →	Report→	Decision taken	% & # of Stakeholders agreement

Dengan contoh di atas, maka terlihat adanya praktek pengukuran kinerja dengan menggunakan perspektif eksternal yaitu masyarakat sebagai pihak yang dilayani. Pemenuhan kebutuhan dan harapan masyarakat dapat terukur secara jelas. Kemampuan sektor publik yang melakukan pelayanan juga akan dapat diukur. Dengan demikian

masyarakat dapat menentukan tingkat kebutuhan dan partisipasinya terhadap pelayanan publik.

Kedua, *economy, efficiency, and effectiveness*. Ekonomis merujuk pada biaya minimal yang digunakan untuk alokasi sumber daya dan pada umumnya dilakukan dalam konteks di pemerintahan daerah. Oleh sebab itu pada umumnya ekonomis merujuk pada pengurangan atau minimalisasi total biaya untuk satu pemerintah daerah dalam suatu layanan. Efisiensi terkait dengan hubungan antara masukan dengan luaran. Sharp (2001) menyebutnya sebagai "*a measure of outputs over inputs, or the amount of output (e.g. the specific tasks completes by the graduates from a training project or employment skills program) for the given inputs (the resource consumed in \$ and people costs)*". Di dalamnya termasuk indikator yang mengukur ongkos, ongkos satuan atau produktivitas yang terkait dengan *outcomes* atau *output* tertentu. Sedangkan efektivitas mengacu pada hubungan antara luaran dengan dampak dari suatu kegiatan. Disebut sebagai "*an estimate of relationship between the outcomes for the intended recipients and the objectives of the project. It is a measure of the extent that output achieves objectives (i.e., did the project encourage the clients to achieve the intended outcomes)*." (Sharp, 2001).

Ketiga, *values, aims, objectives, and targets*. Terminologi ini digunakan secara bergantian untuk menantang definisi umum. Seluruh istilah ini mengarah pada tujuan atau harapan (*intent or expectation*). Istilah *values, aims*, dan kadang-kadang *mission* digunakan secara bergantian yang mengarah pada kepercayaan yang dimiliki oleh otoritas daerah tertentu tentang apa yang ingin dicapai. Istilah *objectives* biasanya berupa pernyataan tentang capaian dalam satu tujuan yang dapat dikategorikan dalam jangka pendek, pertengahan, dan final. Istilah tujuan dan target sering tumpang tindih, namun target biasanya terkait dengan jumlah dan terkait dengan aktivitas dan peristiwa khusus, serta merefleksikan lingkup waktu khusus dan spesifikasi tingkat efisiensi dan efektivitas.

Keempat, *performance measures and performance indicators*. Istilah *performance measures* mengacu pada perbaikan kinerja secara langsung dan tepat, sedangkan *performance indicators* mengacu pada perbaikan tidak langsung. Istilah lain yang memiliki pengertian berdekatan adalah *performance appraisal, performance review*, dan *performance management*. Istilah *appraisal* biasanya digunakan untuk menunjukkan kinerja individu. Istilah *review* digunakan sebagai bentuk monitoring dan evaluasi kinerja organisasi. Istilah *performance management* kadang-kadang disepadankan pengertiannya dengan *performance appraisal* yang menggambarkan kinerja individu dan organisasi, termasuk di dalamnya seperangkat rencana organisasi dan hubungannya dengan individu dan strategi organisasi.

Terkait dengan terminologi dan indikator-indikator di atas, maka pada umumnya, kinerja (*performance*) seringkali diartikan secara sempit, yaitu sebagai prestasi kerja. Analog dengan pengertian tersebut, Rue & Byars (Schedler, K. & Felix, J., 2000:125-143) mendefinisikan kinerja sebagai "*the degree of accomplishment*". Selain itu, banyak istilah yang sering diidentikkan maknanya dengan kinerja, di antaranya adalah produktivitas dan efektivitas kerja. Dalam konteks ini, kinerja merupakan tingkat pencapaian tujuan suatu organisasi. Meskipun tidak ada satu batasan universal yang diterima semua pihak, makna kinerja organisasi definisikan sebagai tingkat keberhasilan organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

D. Manfaat Pengukuran Kinerja pada Umumnya

Maksud utama pengukuran kinerja disektor publik berkisar pada konsep peningkatan akuntabilitas. Parker (1993) mengidentifikasi 3 manfaat utama dari penerapan pengukuran kinerja sebagai berikut:

1. **Pengukuran mengklarifikasi dan memfokuskan tujuan-tujuan jangka panjang dan sasaran-sasaran strategis.** Dalam hal ini pengukuran kinerja dapat digunakan untuk membandingkan kinerja aktual terhadap harapan-harapan masyarakat yang dilayani, serta menetapkan target-target untuk mengukur progres terhadap sasaran dari suatu pelayanan itu sendiri.
2. **Pengukuran menyediakan informasi kinerja kepada masyarakat yang dilayani dan para stakeholders.** Informasi tentang kinerja merupakan metode paling efektif untuk berkomunikasi antara pihak legislatif dan masyarakat mengenai keberhasilan program dan pelayanan.
3. **Pengukuran mendorong adanya pendelegasian wewenang ketimbang memperkuat "manajemen secara mikro".** Struktur organisasi yang digambarkan secara hierarkhis menyebabkan adanya tuntutan pengawasan yang intensif, sehingga dapat mengaburkan efektivitas organisasi. Ukuran kinerja memberikan ruang pada para pimpinan untuk hanya melakukan intervensi selektif dalam pengambilan-keputusan yang lebih strategis. Disamping itu juga dapat mengklarifikasikan tanggungjawab dan wewenang para pimpinan di bawahnya.

Dengan memperhatikan manfaat pengukuran kinerja di atas, masih terdapat beberapa alasan yang mengangkat pengukuran kinerja menjadi suatu perhatian publik. Walaupun pandangan Sharp dalam tujuan pengukuran kinerja adalah "*What is measurable is that corporate governance gives the board assurances that a company is run well.*" Namun hal tersebut berbeda dengan pandangan Gray (Sharp, 2001) sebagai berikut: "*A very different sense of measurability; a response that emphasizes meaning*". Oleh karena itu Matt Ridenour (Parker, 1993), mantan *Director of Management Services* di kota Indianapolis, mengidentifikasi 4 alasan utama mengapa kekuatan pasar tidak mendorong pemerintah untuk mengukur kinerja (yang sebaliknya terjadi disektor swasta), sebagai berikut:

1. Pemerintah tidak dapat melepaskan diri dari kegiatan bisnis. Seluruh warga masyarakat merupakan pelanggan dari layanan pemerintah dan pelanggan-pelanggan baru lahir setiap 8 menit. Hal ini dimaksudkan agar pemerintah menganggap bahwa masyarakat pada suatu saat dapat meninggalkan pelayanan yang diberikan apabila tidak memperhatikan kualitasnya (Hirschman, 1970:14).
2. Pemerintah mengendalikan penerimaannya. Jika membutuhkan lebih banyak uang untuk pelayanannya, pemerintah dapat dan akan menaikkan pajak. Tidak ada hubungan antara kualitas produk dan keinginan pelanggan untuk mendapatkan produknya.
3. Pemerintah dapat mengeluarkan lebih banyak uang daripada yang diterimanya. Persyaratan kerap dielakkan dengan membuat hutang, menanggukuhkan pengeluaran modal dan membuat pembukuan yang kreatif.
4. Pemerintah memberikan 'layanan yang esensial'. Konstituensi percaya bahwa layanan apa pun dari pemerintah itu adalah esensial. Layanan-layanan non-esensial dieliminasi agar ongkosnya sejalan dengan ekspektasi warga.

E. Manfaat Pengukuran Kinerja Bagi Sektor Publik

Beberapa manfaat pengukuran kinerja bagi ektor publik dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. **Pengukuran kinerja memperbaiki pengambilan keputusan.** Pemerintah dimungkinkan untuk menentukan misi instansi, sasaran hasil, dan mengidentifikasi metode-metode untuk mengukur hasil yang telah dicapai. Data yang dihasilkan dapat digunakan untuk menetapkan efektivitas program, untuk

mengevaluasi opsi-opsi penyerahan layanan dan untuk memetakan program-program jangka-panjang dan rencana-rencana fiskal.

2. **Pengukuran kinerja meningkatkan akuntabilitas internal.** Pembuat kebijakan mendapatkan suatu perangkat yang signifikan untuk mencapai akuntabilitas. Pegawai publik disegenap tingkatan *accountable* kepada manajer publik ditingkat lebih tinggi menyangkut kinerja mereka dan manajer ditingkat tersebut, akuntabel kepada pejabat yang dipilih. Hubungan menjadi lebih jelas bila *outcomes* dan *output* dari program-program sektor publik diukur dengan suatu standar yang diterima luas. Sistem seperti MBO atau pola *pay for performance* akan lebih efektif jika digabungkan dengan sistem pengukuran yang bermutu.
3. **Pengukuran kinerja meningkatkan akuntabilitas publik.** Penggunaan data pengukuran oleh publik merupakan salah satu manfaat terbesar dari suatu sistem pengukuran yang baik. Pelaporan hasil-hasil kerja pemerintah dapat menstimulasi perhatian yang lebih besar dari pihak publik dan bisa menghasilkan penekanan yang lebih tegas pada kualitas. Penggunaan ukuran kinerja untuk mengkomunikasikan hasil-hasil pemerintahan dapat lebih melibatkan warga dalam penyusunan kebijakan. Ukuran yang mudah dipahami men-demistifikasi pemerintah di mata warga dan memungkinkan mereka untuk mengetahui seberapa baik pelayanan yang ada. Selanjutnya mereka dapat merekomendasikan perubahan-perubahan kebijakan dan dapat memahami dengan lebih baik implikasi dari gagasan-gagasan mereka terhadap masyarakat dan pemerintahan.
4. **Pengukuran kinerja menunjang perencanaan strategis dan penentuan sasaran.** Evaluasi atas rencana dan sasaran tidak akan berjalan secara objektif tanpa pengukuran kinerja dan prestasi.
5. **Pengukuran kinerja memungkinkan entitas untuk menentukan penggunaan sumber daya dengan efektif.** Kemampuan untuk memutuskan apakah pemerintah itu merupakan *provider* terbaik untuk suatu layanan tertentu, atau apakah layanan itu benar-benar berarti bagi kehidupan warga, tergantung pada sistem pengukuran kinerja yang dilakukan. Tanpa suatu *data base*, pembuat kebijakan publik tidak dapat mengambil keputusan dengan dasar kinerja kualitatif dan kuantitatif yang solid.

Beberapa negara memanfaatkan pengukuran kinerja dengan berbagai kepentingan. Norwegia menggunakan pengukuran kinerja dengan pendekatan partisipasi dari para pegawai dan pembangunan organisasional. Oleh karena itu instrumen yang digunakan dengan berorientasi kepada pemberian sebagian kewenangan termasuk instrumen dan penghargaan melalui *internal quality circle*. Sementara itu pendekatan yang dilakukan di New Zealand adalah internalisasi, yaitu *customers utility within the organization*. Instrumen yang digunakan berorientasi pada penelitian pasar secara interaktif dan bersifat eksternal melalui kelompok-kelompok yang bertujuan. Penelitian pelanggan atau pegawai secara internal menggunakan standar yang telah ditetapkan melalui suatu perjanjian. Disamping itu juga dilakukan pembaruan proses dan prosedur pelayanan yang terbagi dalam daerah-daerah tertentu. Berbeda dengan di Inggris yang menggunakan pendekatan pengukuran kinerja secara umum terhadap masyarakat yang menerima pelayanan. Instrumen yang digunakan berorientasi pada manipulasi secara eksternal. Penelitian dilakukan terhadap pelanggan secara umum dengan kepuasan yang bertingkat. Oleh karena itu pengukuran dilakukan sesuai dengan daerah layanannya dan penghargaan yang diberikan adalah atas dasar penilaian masyarakat melalui *citizen charter*.

Tabel 2
Contoh Kriteria Pengukuran Kinerja di Tiga Negara

	Norway (A)	New Zealand (Christchurch) U.S. (Phoenix)	UK
<i>Approach</i>	<i>Organizational development and employee participation</i>	<i>Internalization of customers utility within the organization</i>	<i>Generating customer/citizen acceptance</i>
<i>Orientation Instruments</i>	<i>Internal Quality circle movement and instruments including spatial deconcentration</i>	<i>External-interactive Market research via focus groups and detailed customer surveys Surveys of internal customers/employees Standard setting via service agreements Renewal of processes and structure Spatial de-concentration</i>	<i>External - manipulative General customers surveys (degree of satisfaction) Citizen charter movement Spatial deconcentration</i>

Sumber: Flynn (1990: 98)

F. Keterbatasan Pengukuran Kinerja

Secanggih apapun alat yang digunakan untuk melakukan pengukuran kinerja, namun masih tetap terdapat keterbatasan dari alat tersebut. Keterbatasan tersebut apabila digunakan dalam kehidupan sosial pada umumnya dan khususnya dalam sektor publik. Hal ini disebabkan dinamika dari interaksi sosial itu sendiri. Seperti diungkapkan oleh Weber bahwa interaksi sosial yang tinggi akan menyebabkan perubahan nilai-nilai yang dinamis di masyarakat itu sendiri (Harmon, M.M. & Mayer, R.T., 1986: 156). Lebih lanjut dikatakan:

1. **Pengukuran kinerja harus diimbangi dengan pertimbangan-pertimbangan lain.** Tidak semua *outcomes* pemerintah dapat diukur secara kuantitatif. Disamping itu, pengukuran kinerja itu sendiri hanyalah sebuah perangkat bukan *outcomes* tersendiri. Pemerintah seyogyanya tidak mengutamakan pengukuran hasilnya, melainkan hasilnya itu sendiri.
2. **Pengukuran kinerja bisa membutuhkan banyak ongkos ketimbang manfaatnya.** Tidak sulit membayangkan suatu sistem pengukuran kinerja yang dapat menyedot lebih banyak sumber daya ketimbang informasi berharga yang dihasilkannya. Sebelum menciptakan suatu sistem data yang baru, manajer program harus memastikan data yang akan dikumpulkan memang belum pernah dikumpulkan sebelumnya oleh instansi/unit pemerintah lain. Penggunaan data kinerja lintas instansi tidak hanya efisien, tetapi dapat menghasilkan penyerahan layanan yang lebih terkoordinasi.
3. **Kegunaan pengukuran kinerja bervariasi sesuai dengan penggunaannya.** Ukuran kinerja hanya berguna bagi proses manajemen atau pengambilan keputusan sejauh ia digunakan dan sejauh ia menjawab pertanyaan yang tepat. Berbagai level dalam organisasi publik menggunakan ukuran kinerja secara

berbeda-beda, dan sebagian ukuran lebih baik dibandingkan ukuran lain untuk berbagai penggunaan.

- a. Pada level program, manajer menggunakan ukuran-ukuran untuk menentukan efektivitas dan efisiensi pekerjaan mereka. Para manajer dibantu dalam memutuskan masalah kinerja pegawainya, penggunaan sumber daya-sumber daya yang sudah dialokasikan dan kemampuan mereka untuk memenuhi kebutuhan khusus dari para pelanggan mereka.
 - b. Pada level instansi (*agency*), manajer harus memperhatikan ukuran-ukuran berbagai program untuk menentukan dukungan relatif mereka dalam mencapai misi instansinya. Manajer instansi akan lebih peduli pada *outcomes* ketimbang *output* dan *input*, tapi ketiganya tetap merupakan ukuran signifikan dari kinerja instansi.
 - c. Pada level eksekutif, keputusan-keputusan dari pimpinan penentu kebijakan harus terfokus pada sepenuhnya pada *outcomes*. Mereka harus menguji apakah program-program pemerintahan benar mengubah kehidupan penduduk atau tidak, apakah sumber daya dialokasikan dengan merata untuk seluruh program (tergantung pada kemampuan mereka untuk menjalankan misi pemerintah), dan apakah pemerintah merupakan entitas terbaik dalam memberikan pelayanan. Fokus pada ukuran yang bukan ukuran *outcomes* akan mengurangi efektivitas eksekutif.
 - d. Pada level legislatif, fokus juga diletakkan pada *outcomes*, sekalipun ada banyak insentif sistemik untuk memperhatikan aspek-aspek lain dari kinerja. Ukuran *outcomes* dapat memberikan data penting dan membantu pihak legislatif untuk berkonsentrasi pada isu pemerintahan yang lebih besar. Penekanan pada *outcomes* yang akan mengarahkan perhatian legislatif pada nilai dari program-program pemerintah berdasarkan apa yang mereka lakukan ketimbang seberapa besar ongkosnya, akan memungkinkan diadakannya perbandingan yang bermanfaat antara program sektor publik dan program sektor swasta, dan akan memberikan pandangan yang lebih luas mengenai implikasi-implikasi kebijakan dari keputusan-keputusan legislatif.
4. **Pemerintah (negara-bagian) memiliki keterbatasan kemampuan untuk mempengaruhi *outcomes*.** Pemerintah bukanlah penentu satu-satunya dari *outcomes-outcomes* masyarakat. Ukuran *outcomes* merupakan faktor kritis bagi kinerja pemerintahan, sebab ia menjadi indikator dari bermanfaat atau tidak kegiatan pemerintahan. Jika ukurannya berjalan baik, kita dapat menjelaskan nilai relatif dari program-program pemerintah dan program swasta, dan mencoba untuk menentukan apakah gabungan usaha yang dilakukan memenuhi misinya.

G. Keterkaitan antara Pengukuran Kinerja dengan Anggaran

Usaha untuk *me-manage* jalan keluar pengukuran kinerja, melibatkan pengintegrasian pengukuran kinerja dengan sistem anggaran (*budgeting*). Pengukuran kinerja ini dipakai sebagai perangkat untuk mengalokasikan sumber daya. Konsepnya adalah supaya instansi-instansi bertanggungjawab (*accountable*) atas penggunaan sumber daya-sumber dayanya, mengukur ongkos satuan dari pelayanan pemerintah, dan untuk menentukan apakah entitas pemerintahan itu “meraih hasil sebaik-baiknya”. (*the most bang for the buck*). Orientasi baru dari pengukuran kinerja menekankan lebih pada *outcomes* (hubungan pengukuran dan alokasi sumber daya dengan pencapaian misi).

Satu variasi lain dari pengintegrasian anggaran dan pengukuran kinerja ialah penganggaran berdasarkan *outcomes* (*outcomes-based budgeting*). Konsepnya: jika semua ukuran *outcomes* yang tepat dapat didefinisikan, maka suatu anggaran dapat disusun berdasarkan ongkos satuan dari basis *outcomes*. *Outcomes-based budgeting* memiliki 2 asumsi yang saat ini belum dapat diterima:

1. Program-program pemerintah merupakan satu-satunya penentu *outcomes*, atau bahwa perannya dalam menentukan *outcomes* dapat dikuantifikasi secara tepat.
2. Semua *outcomes* dari sebuah program dapat diidentifikasi dan dikuantifikasi.

Sistem ini memerlukan penggunaan ukuran *outcomes*, berapa pun biayanya. Jika semua *outcomes* tidak teridentifikasi, instansi-instansi akan terdorong untuk memaksimalkan *outcomes* yang terukur guna mempertahankan atau meningkatkan pendanaan, mungkin dengan mengorbankan *outcomes-outcomes* yang lebih penting yang tidak dapat diukur.

Kegunaan terbaik dari ukuran kinerja dalam penyusunan anggaran adalah sebagai indikator keberhasilan. *Outcomes* seyogyanya tidak menjadi penentu satu-satunya dari suatu strategi anggaran, melainkan sebagai satu perangkat objektif untuk menentukan misi dan pencapaian sasaran. Pengukuran kinerja yang komprehensif semakin penting jika dikaitkan dengan tujuan adanya desentralisasi, yakni tujuan politik dan administrasi (Smith, 1988:3). Hal ini terkait dengan saran Rogers (1990:44) untuk memadukan pengukuran kinerja secara simultan.

Namun terdapat kendala bahwa pengukuran kinerja organisasi publik sering tidak dapat dilakukan secara maksimal mengingat adanya beberapa keterbatasan. Keterbatasan tersebut diuraikan oleh Parker (1993:234) antara lain sebagai berikut:

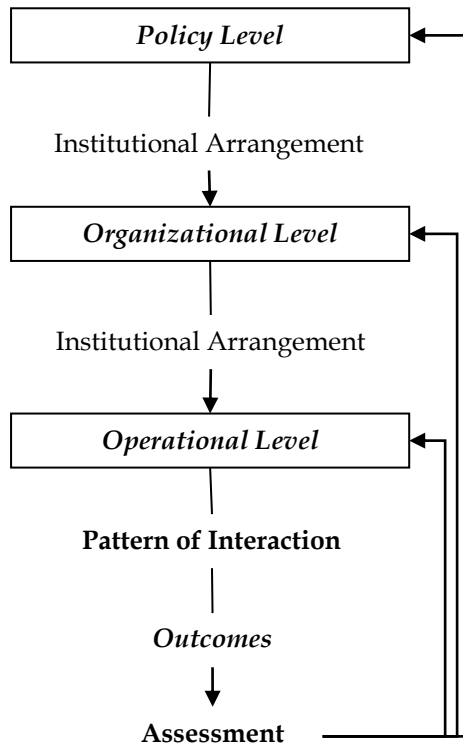
- (1) *performance measurement must be balanced with other considerations*, (2) *performance measurement can have more cost than benefit*, (3) *the usefulness of performance measurement varies by its use*, (4) *state government is limited in its ability to influence outcomes*.

Dalam praktek, yang dimaksud dengan *performance measurement must be balanced with other considerations* adalah tidak semua *outcomes* dari setiap kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dapat diukur secara kuantitatif. Pengukuran kinerja hanyalah sebuah perangkat bukan *outcomes* tersendiri. Pemerintah seharusnya tidak mengutamakan hasil pengukuran, tetapi hasil dari kegiatannya.

Lebih lanjut, Putnam (1993:63) memberikan persyaratan pengukuran kinerja pemerintah, yaitu: "...It must be comprehensive, internally consistent, reliable, and correspond to the objective and evaluation of the institution's protagonists and constituents". Pengukuran kinerja yang komprehensif amat diperlukan, sesuai dengan banyaknya tugas pemerintah yang harus dilakukan. Di dalamnya termasuk pengaturan dan pelaksanaan hukum, pengeluaran uang, pemberian pelayanan, dan pengaturan internal.

Proses pengukuran kinerja tidak hanya sekedar menilai suatu aktivitas, tetapi berusaha untuk memperbaiki kebijakan sesuai dengan *outcomes* yang hendak dicapai dalam suatu proses kegiatan. Perbaikan kinerja merupakan *outcomes* dari serangkaian kegiatan atau kebijakan yang berlaku dalam suatu organisasi. Bromley (1989:33) memberikan gambaran tentang tingkatan proses kebijakan yang dapat digunakan sebagai penilaian kinerja guna memperbaiki pelayanan publik sesuai dengan kebijakan yang diberlakukan, sebagaimana terlihat dalam gambar di bawah ini.

Gambar: 1
Proses Kebijakan yang Digunakan dalam Pelayanan



Gambar 1 dapat digunakan untuk mengarahkan perbaikan kualitas pelayanan dari tingkat kebijakan yang digunakan untuk mengatur penyelenggaraan pelayanan publik yang tergambar pada *policy level*. Pada tingkat pengaturan dan penanggung jawab dari pelayanan yang diselenggarakan pada *organizational level* dan kemudian kegiatan yang berhubungan dengan publik dilakukan pada level operasi. Hal ini menghasilkan pola-pola interaksi dalam kegiatan pelayanan.

Dengan tidak mengabaikan pentingnya pengukuran kinerja di tingkat manapun, Newell (1993:133) mengatakan, pengukuran kinerja di tingkat organisasi mempunyai tiga tujuan, yaitu:

(1) *to help managers and elected officials improve the implementation of policies and programs.* (2) *to allocate and limit use of scarce resources,* and (3) *to decide among programs and policies and levels of various activities.*

Kedua pendapat di atas memberikan pengetahuan bahwa pelayanan publik dapat diperbaiki atau dibangun kualitasnya dari setiap tingkatan, sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai. Ketiga tujuan pengukuran kinerja di tingkat organisasi di atas dapat dilakukan secara internal dan eksternal. Pengukuran kinerja secara internal sering digunakan untuk (1) membuat keseimbangan sumber daya yang digunakan dan melakukan kegiatan-kegiatan operasi, metode-metode yang digunakan dalam suatu kegiatan pelayanan, (2) kelangsungan tanggung jawab manajemen dengan memperhatikan *output* dan *outcomes*, dan (3) evaluasi atas pelaksanaan kebijakan manajemen serta alternatif pemecahan masalah organisasi.

Dalam konteks organisasi pemerintah daerah, pengukuran kinerja yang dilakukan secara internal, menurut Epstein (1988:125), merupakan alat untuk mengetahui tingkat responsibilitas dari suatu kegiatan yang dilakukan dalam memberikan pelayanan kepada publik dan dikatakannya:

Performance measurement, like internal management evaluation, is an ongoing, day-to-day responsibility of the local government manager and department heads. Performance is a systematic method of determining whether the local government is doing-with the resources available -- what government needs to do. As Paul D. Epstein puts it: "performance measurement is government's way of determining whether it is providing a quality product at a reasonable cost.

Disamping itu, juga bertujuan untuk mengungkap tingkat keberhasilan organisasi yang dijadikan dasar inferensi dalam menentukan kualitas pelayanan oleh organisasi tersebut.

Berbeda dengan tujuan pengukuran kinerja secara eksternal, tujuannya digunakan untuk mengetahui tingkat kepuasan pelanggan atau minimal untuk mengetahui keinginan publik. Hal itu sesuai dengan pernyataan Stewart (1988: 49) sebagai berikut:

"...In the work of performance review committees, performance is often discussed with out any input from the public, as though performance was a purely organizational issue."

Dengan kata lain, pengukuran kinerja pelayanan publik sangat penting untuk mengikutsertakan dan mengetahui keinginan publik.

Pandangan tersebut menyeimbangkan pertimbangan pengukuran kinerja organisasi publik secara luas dari sisi internal dan eksternal, sehingga pengukuran kinerja yang dilakukan dapat komprehensif. Demikian halnya untuk pemerintah daerah yang multifungsi, pengukuran kinerjanya perlu dilakukan dengan mengacu pada tujuan yang harus dicapai sesuai dengan fungsinya.

H. Penutup

Pengukuran kinerja merupakan sebuah perangkat utama dalam upaya mendefinisikan kembali dan "me-reinvent" pemerintahan. Program-program pemerintah dapat dievaluasi melalui efektivitasnya. Ukuran kinerja mencakup *input* (sumber daya yang dialokasikan), *output* (hasil langsung dari aktivitas program), ukuran efisiensi (rasio antara *input* dan *output*) dan *outcomes* (hasil seluas-luasnya dari aktivitas program dalam kehidupan mereka yang dilayani).

Penggunaan ukuran kinerja dalam pemerintahan digerakkan oleh pengawasan publik terhadap pemerintah guna menentukan efektivitas, keinginan agar pegawai pemerintah itu bertanggungjawab (*accountable*) atas hasil-hasil kerjanya ketimbang pengelolaan inputnya, usaha-usaha dari *Governmental Accounting Standards Board* yang menuntut pelaporan usaha-usaha dan prestasi pelayanan dan usaha nasional agar pemerintah lebih berorientasi pada hasil. Pengukuran kinerja, jika diterapkan dengan tepat, dapat memperbaiki pengambilan keputusan, meningkatkan baik akuntabilitas internal maupun akuntabilitas eksternal, menunjang perencanaan strategis dan mengevaluasi pemakaian sumber daya.

Agar berhasil, pimpinan juga harus mengenali keterbatasan-keterbatasan dari pengukuran kinerja yaitu: perlunya menyeimbangkan ukuran kinerja dengan indikator-indikator lainnya, biaya tinggi dalam mengembangkan ukuran-ukuran efektivitas, perlunya penggunaan ukuran-ukuran yang tepat di level pemerintahan yang tepat pula, dan pemahaman bahwa pemerintah (negara-bagian) seringkali memainkan peran terbatas dalam menentukan *outcomes-outcomes* masyarakat.

Integrasi pengukuran kinerja dan penganggaran merupakan suatu bagian kritis dari pengimplementasian suatu pemerintahan yang berorientasi pada hasil. Tetapi, pengukuran kinerja seyogyanya dilihat sebagai sebuah perangkat penting dalam mengalokasikan sumber daya-sumber daya, bukan perangkat satu-satunya. Perlu diperhatikan agar *outcomes-based budgeting* tidak dilaksanakan secara ekstrim dan agar dipahami bahwa tidak semua *outcomes* itu dapat diukur atau dikuantifikasi.

Bila pemerintah mulai mengembangkan dan mengimplementasikan pengukuran kinerja, manfaat akuntabilitas, fokus pada hasil dan hubungan yang lebih baik antara sumber daya-sumber daya dan misi dapat diraih. Namun sama pentingnya untuk memahami bahwa pengukuran kinerja hanyalah salah satu dari sekian banyak perangkat yang tersedia bagi para manajer pemerintahan dan para pembuat kebijakan. Penggunaan seluruh perangkat secara bersama-sama akan menghasilkan reinvensi dan *posturing* institusi-institusi pemerintah yang yang diperlukan untuk mencapai suatu "tingkat kinerja yang baru".

Sekilas tentang Penulis

Endang Wirjatmi Trilestari, adalah Ketua STIA-LAN Bandung, telah menyelesaikan doktornya dengan konsisten dalam Bidang Administrasi Publik di Universitas Indonesia. Bidang kajian yang ditekuninya adalah dalam pelayanan publik yang dikembangkan dengan menggunakan pendekatan *systems thinking* dan *system dynamics*. Keahliannya tersebut dimanfaatkan untuk berbagai kajian dan juga telah disebar luaskan pada para pejabat di berbagai propinsi dan pemerintah daerah di seluruh Indonesia, termasuk bagi para dosen dan mahasiswa di lingkungan STIA-LAN Bandung.

Bahan Bacaan

- Daniel, W. Bromley, (1989), *Economic Interest and Institutions: The Conceptual Foundations of Public Policy*, New York, Buzil Blackwell
- Epstein, Paul D., (1988), *Using Performance Measurement in Local Government*, New York, National Civic League Press
- Flynn, N., (1990), *Public Sector Management*, New York, Harvester Wheatsheap
- Frederickson, H. G., (1997), *The Spirit of Public Administration*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers
- Frederickson, H.G., (1988), *The New Public Administration* Terjemahan Al-Ghosei Usman. *Administrasi Negara Baru*, Jakarta, LP3ES
- Gray, J., (1998), "Numbers Can Lie" , *Management Today*, March
- Harmon, M.M. & Mayer, R.T., (1986), *Organization Theory for Public Administration*, Boston, Little, Brown and Company
- Hirschman, A.O., (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firm, Organizations, and States* , Cambridge, Harvard University Press
- Inpres Nomor 7 Tahun 1999, *Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*, Jakarta: LAN dan BPKP.

- Jones, L.V., (1971), *"The Nature of measurement"* in R.L. Thorndike (Ed.) *Educational Measurement*. 2nd ed. Washington, D.C. American Council of Education
- Osborn, D. & Gaebler, T., (1992), *Reinventing Government*, USA, Addison-Wesley Longman Inc.
- Parker, Wayne C., (1993), *Governor's Office of Planning and Budget State of Utah*, November, terdapat pada [Http://www.gvinfo.state.ut.us/planning/PRIMER.htm](http://www.gvinfo.state.ut.us/planning/PRIMER.htm) di akses pada 21 April 2002
- Putnam, Robert D., (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey, Princeton University Press
- Rogers, Steve, (1990), *Performance Management in Local Government*, London, Jessica Kindsley Publisher
- Schedler, K. & Felix, J., (2000), *Quality in Public Management: The Customer Perspective*. In Thomson, F. (Editor). 2000. *International Public Management Journal*. Vol. 3/Number 1/2000.
- Sharp, Colin, A., (2001), *Performance Measurement*, P.E.R.S.O.N.A.L. Pty Ltd. Research & Evaluation Consultancy, ABN 22 692 291874 ACN 006 538 474 Copyright, April, 1998, May, 1999; April, 2000; April, 2001.
- Skelcher, C., (1992), *Managing for Service Quality*, London, Longman
- Smith, B.C., (1988), *Decentralization, The Territorial Dimensions of The State*, London, George Allen & Unwim
- Stewart, John, (1988), *Managing Local Government: Understanding The Management of Local Government*, UK, Longman