

MANAJEMEN DAN PENGUKURAN KINERJA PEMERINTAHAN

Priyatno Harsasto

Abstract

Management of Government Performance consists of a set of processes that help government organizations optimize their performance. It provides a framework for organizing, automating, and analyzing business methodologies, metrics, processes and systems that drive their performance. In the past, government have sought to drive strategy down and across their organizations; they have struggled to transform strategies into actionable metrics and they have grappled with meaningful analysis to expose the cause-and-effect relationships that, if understood, could give profitable insight to their operational decision-makers. Recent development has facilitated governments to choose indicators to measure government performance more accurate and easily.

Key words: Government performance, performance indicators, benchmarking

A. PENDAHULUAN

Kinerja merupakan istilah yang sering dianggap mudah untuk dipahami, namun kenyataannya tidak demikian. Perkembangan manajemen pemerintahan yang memasukkan “kinerja” sebagai indikator penting keberhasilan pemerintah, memiliki potensi untuk meningkatkan efektivitas pemerintahan sekaligus mengambil resiko yang besar, terutama bagi pemerintah di negara-negara sedang berkembang. Bagian awal artikel ini akan mendiskusikan konsep kinerja yang bersifat relatif dan berkaitan dengan budaya, yang digunakan sebagai landasan penggunaan aturan kinerja yang lebih efisien. Rekapitulasi dari indikator kinerja menunjukkan adanya *tradeoff* dari akuntabilitas pemerintahan; akuntabilitas bisa ketat atau luas, tapi tidak bisa keduanya, oleh karena itu ada kebutuhan untuk menggunakan kombinasi dari keduanya. Resiko utama berpangkal dari anggapan bahwa indikator kinerja mudah untuk didefinisikan, dilaksanakan, dan dimonitor, dengan mengabaikan biaya (*cost*), termasuk di dalamnya *transaction costs*, serta kurang menghargai proses dan lebih berorientasi pada hasil. Hal ini pada gilirannya akan membawa kita kepada proses yang buruk dan hasil yang buruk.

B. PEMBAHASAN

B.1. Definisi Kinerja

Apabila kita melongok arti “kinerja” dalam kamus, maka definisi “kinerja” akan meliputi “pencapaian”, “prestasi”, “realisasi”, dan “pemuhan” (Oxford Dictionary,1998). Istilah-istilah ini berkaitan dengan efek obyektif dari tindakan organisasi, namun juga berkaitan dengan perasaan kepuasan subyektif yang muncul dari tindakan yang dilakukan. Dalam perspektif manajemen pemerintahan arti yang pertama lebih dapat diterima (lihat Keban,2004). Hal ini berkaitan dengan kenyataan bahwa tindakan yang diambil memiliki implikasi yang luas bagi masyarakat. Pandangan seperti ini dianut oleh Molen, Rooyen, et.all.(2001) yang menyebutnya dengan *outcome-based governance*. Apalagi patut diingat bahwa kepuasan subyektif sangat sulit diukur dan tidak mungkin dikelompokkan.

Berdasarkan alasan-alasan tersebut kinerja dapat didefenisikan dalam kerangka “usaha” atau “hasil”. Memberikan perhatian terhadap usaha yang dilakukan individu dapat dipandang sebagai pendekatan yang lembut untuk menyelamatkan perasaan manusia. Di samping itu, usaha seperti ini juga dapat dipandang sebagai proposisi yang dapat digunakan dalam situasi sehari-hari. Kita tidak mungkin hanya melihat dimensi obyektif dari kinerja dengan mengabaikan dimensi subyektifnya. Kalau ini yang dilakukan maka yang terjadi adalah kelompok

pegawai yang memiliki kemampuan tinggi tapi malas akan mendapatkan ganjaran karena hasil yang mereka capai lebih baik, tapi kelompok pegawai dengan kemampuan menengah yang bekerja keras akan mendapatkan hukuman. Bagi kelompok pegawai yang pertama, pandangan seperti ini memberikan pesan yang jelas bahwa prestasi tidak dijadikan ukuran bagi para pegawai. Sedangkan bagi kelompok pegawai yang kedua, pesan yang didapatkan adalah bekerja keras demi kemajuan organisasi tidak ada ganjarannya. Kalau ini terjadi, kedua kelompok pegawai yang ada semuanya akan bekerja seadanya dan kinerja organisasi akan merosot karena organisasi akan dipenuhi orang-orang yang tidak memikirkan usaha untuk mencapai kemajuan.

Pengakuan terhadap usaha individual dengan demikian dapat dipahami sebagai alat untuk meningkatkan semangat kerja pegawai dan juga dapat mengirimkan pesan positif bagi pegawai lain, yang pada gilirannya akan dapat menciptakan efektivitas organisasi. Thorstein Veblen, seorang ahli ekonomi kelembagaan, menciptakan istilah *instinct of workmanship* yang berhubungan dengan hasrat manusia untuk berprestasi, sebagai suatu motivator yang kuat bagi pegawai terlepas dari gaji, hukuman, atau insentif material lainnya. Kalau motivator ini diabaikan, maka efisiensi pegawai akan menurun dan akan diikuti dengan penurunan efektivitas organisasi pemerintahan secara keseluruhan. Tanpa mengingkari pentingnya “usaha” yang dilakukan pegawai dalam meningkatkan kinerja organisasi, orientasi terhadap kinerja dalam organisasi sebaiknya dilakukan dengan lebih memperhatikan “hasil” (lihat Bernardin dan Russel, 1993:379). Hal ini disebabkan sangat sulit untuk mengukur “usaha” dan mudah sekali digunakan sebagai alibi bagi adanya hasil yang kurang memuaskan.

Penting disadari sejak dini bahwa kinerja merupakan konsep yang relatif dan memiliki hubungan yang kuat dengan budaya. Kita bisa memahami sifat relatif dan *culture-related* dari kinerja dengan memperhatikan beberapa contoh. Pegawai pemerintah dipandang memiliki kinerja yang baik apabila mereka,

- Bekerja sesuai aturan yang ada, dalam suatu sistem yang menjadikan kepatuhan terhadap aturan sebagai tujuan utama.
- Bekerja dengan memperhitungkan setiap rupiah dari anggaran publik, dalam suatu sistem yang menjadikan kepatuhan kepada aturan sebagai tujuan utama,
- Bekerja dengan mematuhi setiap instruksi atasan tanpa reserve, dalam suatu sistem yang sangat hirarkis.
- Bekerja dengan bersaing secara mati-matian untuk meningkatkan pengaruh dan sumberdaya, dalam suatu sistem yang memandang tinggi kompetisi.
- Bekerja dengan mengutamakan kerjasama secara harmonis untuk meningkatkan pengaruh dan kohesi kelompok, dalam sistem yang tidak mentolelir adanya konflik.

Contoh-contoh di atas tidak dapat dijadikan dasar untuk membuat kesimpulan bahwa setiap budaya administrasi memiliki tingkat efisiensi yang sama. Tujuan dari reformasi pemerintahan adalah membenahi perangkat aturan perilaku yang kurang efisien menjadi perangkat perilaku yang lebih efisien. Harus diingat bahwa budaya pemerintahan tidak muncul begitu saja. Budaya pemerintahan berkembang sebagai respon terhadap struktur insentif yang diciptakan serta masalah-masalah yang muncul sebagai akibatnya. Jika suatu budaya pemerintahan sudah usang dan tidak lagi mendukung pelaksanaan pemerintahan yang baik, perlu dipahami terlebih dahulu akar kelembagaannya jika kita ingin meningkatkan dan mengoreksinya agar dapat bertahan dalam menghadapi perubahan zaman. Sebagai contoh, di Jepang senioritas yang menjadi dasar bagi promosi dalam organisasi (pemerintahan

maupun privat) mendapatkan kritik besar-besaran karena dianggap menghalangi penggunaan sistem yang berdasarkan prestasi (*merit system*). Meskipun kritik seperti ini mengandung kebenaran, tapi kita juga harus menengok asal-muasal munculnya sistem senioritas ini. Prinsip-prinsip senioritas diperkenalkan dalam organisasi pemerintahan pada awalnya sebagai reformasi yang ditujuk dan kepada organisasi pemerintahan agar mampu menahan tekanan politik yang muncul dengan kuatnya *political patronage*. Apabila sistem senioritas ini akan direformasi agar dapat menjadi lebih berorientasi kepada prestasi, harus diingat bahwa tindakan ini akan menempatkan secara langsung (kembali) organisasi pemerintahan terhadap tekanan politik tadi. Dengan demikian ketika reformasi akan dilakukan, resiko yang terkandung dalam reformasi ini harus juga diperhitungkan dan dicarikan jalan keluarnya.

Kinerja tetap merupakan konsep yang terus berkembang. Untuk mencapai kesepakatan apa yang dapat mewakili kinerja, terutama kinerja yang berhasil, makin sulit untuk dicapai karena sifat dari aktivitas sektor publik. Kebanyakan program-program pemerintah memiliki tujuan yang lebih dari satu dan tujuan tersebut cenderung tidak terlalu jelas, dapat berubah, kontroversial, dan pada waktu tertentu, bertentangan satu dengan yang lain. Dalam kondisi seperti ini kinerja merupakan fenomena yang multi-faset, dan subyektif. Biasanya ada berbagai pihak, individu maupun organisasi, yang dapat dipengaruhi atau mempengaruhi program-program pemerintah – sehingga terdapat perbedaan perspektif yang luas tentang apa yang menjadi dasar suatu kinerja. Tidak seperti perusahaan swasta yang menjadikan keuntungan sebagai ukuran kesuksesan, bagi organisasi pemerintah kriteria sukses ada banyak dan kontroversial.

Ada juga komponen yang bersifat simbolik dalam tindakan pemerintah. Penampilan memiliki arti yang hampir sama pentingnya dengan realitas. Penggunaan sistem pengukuran kinerja, yang seringkali ditingkahi dengan hiruk-pikuk seremoni, merupakan suatu pesan yang disampaikan bahwa di masa datang pengambilan kebijakan pemerintahan akan lebih didasarkan fakta-fakta obyektif tentang dampak jangka panjang daripada kalkulasi politik jangka pendek. Implikasinya sangat jelas yaitu mengeluarkan “politik” dari manajemen program, menjadikan desain dan pelaksanaan program didasarkan penilaian professional yang didukung informasi yang lengkap. Ada juga aspek “seni” kinerja dalam pengukuran kinerja. Melaksanakan pengukuran kinerja dapat menjadi aktivitas ritual yang dimaksudkan untuk memuaskan atau mengesankan lembaga lain (misalnya departemen keuangan atau penyandang dana luar negeri) jika organisasi lain terlibat dalam proses pengukuran kinerja ini.

Dari diskusi ini dapat dikatakan bahwa kinerja yang diukur dengan seperangkat alat ukur akan selalu bersifat parsial dan kontekstual, mencerminkan fakta bahwa ukuran telah diseleksi, dianalisis, dan diinterpretasikan melalui lensa dari organisasi dan individu yang terlibat dalam proses ini. Ini sangat berlainan dengan keinginan utama kita bahwa sistem pengukuran kinerja dapat menyediakan bukti obyektif tentang bagaimana bagusnya suatu organisasi atau program dijalankan. Sifat pengukuran yang secara inheren subyektif menyebabkan semua ukuran terbuka untuk diperdebatkan dan kemungkinan untuk digantikan dengan yang lain. Ketika suatu ukuran tertentu tidak lagi dapat diperdebatkan, ada tiga kemungkinan yang terjadi:

Pertama, ukuran-ukuran tersebut tidak memusatkan perhatiannya kepada dimensi kinerja yang signifikan.

Kedua, suatu konsepsi tertentu dari tujuan-tujuan organisasi dan bagaimana mencapainya telah menjadi dominan;

Ketiga, aktifitas pengukuran kinerja telah menjadi rutin, bagian ritual dari kehidupan organisasi yang tidak dianggap serius.

Ketiga alasan ini, yang manapun yang terjadi, akan membantu terhadap pembelajaran organisasi dan perbaikan kinerja. Penerimaan ambiguitas, pluralitas, dan kontroversi akan dipandang sebagai tanda kesehatan organisasi, bukan tanda kebingungan, kekurangjelasan, dan kinerja yang buruk. Menemukan suatu keseimbangan diantara kepercayaan dan komitmen terhadap seperangkat ukuran dan perdebatan yang terus menerus serta revisi dari ukuran-ukuran tersebut, merupakan bagian penting dari pengukuran kinerja.

Dua slogan sederhana sering kita dapatkan dalam literature manajemen kinerja. Slogan yang pertama adalah 'Anda tidak dapat mengorganisasikan apa yang tidak dapat anda ukur'. Jika slogan ini benar, maka bagian paling luas dan penting dari kehidupan organisasi tidak akan menjadi obyek dari kontrol dan pengarahan manajerial. Dimensi yang lebih lembut dan mendalam dari kehidupan organisasilah yang akan penting dalam membawa kinerja yang lebih baik. Slogan kedua meminta pemimpin untuk melakukan manajemen angka. Tidak jelas bagaimana ini dilakukan, atau bahayanya kalau dilakukan. Menetapkan target kinerja dan mendasarkan keputusan pada hasil kinerja dapat menyebabkan organisasi melakukan sesuatu yang salah, jika mereka menjadi terlalu terobsesi kepada suatu pemahaman tertentu saja dari masalah kebijakan.

Tidak ada sebuah pendekatan yang paling baik dalam pengukuran kinerja. Sebuah organisasi pemerintah perlu mengembangkan suatu pendekatan yang paling cocok dengan konstitusi dan bentuk organisasinya, tradisi politik dan administrasi, ukuran dan kapabilitas organisasi, isu-isu dan lingkungan saat ini, dan yang juga tidak kalah pentingnya adalah apa yang dapat dilaksanakan. Sering terjadi pemerintah memiliki kecenderungan untuk menerapkan pendekatan yang serupa untuk semua departemen dan lembaga non departemen di lingkungannya. Pendekatan semacam ini nampaknya menunjukkan konsistensi dan keadilan, namun bukan tanpa masalah. Masalah utama adalah organisasi dan program berbeda ketika harus diukur, terutama ketika menghubungkan dampak suatu program yang ada terhadap masyarakat. Program dengan tujuan yang sempit, bersifat operasional secara rutin akan mudah diukur daripada program yang melayani tujuan yang lebih luas dan controversial, dimana kesuksesan program akan lebih sulit untuk diukur. Kenyataan ini memberikan pengertian bahwa penggunaan pengukuran kinerja untuk mengukur secara kuantitatif manfaat dan dampak dari suatu program, akan menimbulkan bias kelembagaan yang memberi keuntungan kepada program-program besar yang proses pelaksanaannya relative mudah dipahami.

B.2. Beberapa Pendekatan Pengukuran Kinerja

Pengukuran kinerja telah diadopsi oleh pemerintah di seluruh dunia namun dengan pendekatan yang berbeda-beda. Beberapa pemerintah di Amerika Utara menggunakan pendekatan pengukuran kinerja dengan mengukur kinerja keseluruhan aktivitas pemerintahan dengan jalan melihat dampak dari aktivitas tersebut terhadap masyarakat. Pendekatan sistemik yang berorientasi kepada indikator sosial ini mendukung akuntabilitas politik karena menyediakan informasi yang dibutuhkan dari masyarakat. Namun demikian, penyeleksian dari indikator-

indikator yang digunakan dapat dipertanyakan. Disamping itu masalah yang berhubungan dengan perubahan kondisi sosial ekonomi dan hubungannya dengan apakah pemerintah harus mengambil tindakan atau tidak, hampir tidak mungkin dipecahkan. Pendekatan lain yang umum dilakukan adalah dengan mengharuskan tiap departemen untuk membuat perencanaan bisnis dan laporan kinerja. Pendekatan 'business line' ini lebih merupakan sebuah alat manajerial daripada alat politisi atau masyarakat untuk mengukur kinerja program/organisasi pemerintah. Dua pendekatan besar ini –sistemik dan *business line*- dapat dilaksanakan secara bersamaan dan saling melengkapi satu dengan yang lain.

Masalah tetap muncul ketika pemerintah berupaya untuk membatasi pengukuran kinerja pada level departemen dan program. Masalah yang utama adalah dalam mendefinisikan dan mengukur kinerja yang dianggap berhasil. Telah banyak dikembangkan kerangka kerja untuk mengidentifikasi program yang berhasil. Barangkali kerangka kerja yang paling banyak digunakan adalah apa yang dikenal dengan sebutan 'three big Es': ekonomi, efisiensi dan efektivitas. Secara sederhana tiga S ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

Ekonomi : Apakah sumberdaya didapatkan dengan biaya yang paling murah?

Efisiensi : Apakah input (orang, uang dan peralatan) secara bersama-sama menghasilkan output (barang dan jasa) secara maksimum?

Efektivitas : Apakah tujuan-tujuan organisasi/program dapat dicapai tanpa menimbulkan konsekuensi yang tidak diinginkan?

Elemen-elemen ini telah menjadi bagian dari pendekatan manajemen rasional yang diterapkan pada organisasi pemerintahan dalam lima dekade ini. Namun kerangka kerja ini masih belum memasukan satu elemen ke empat, yaitu kesamaan (*equity*) yang berhubungan dengan dampak distribusional dari kinerja. Apabila elemen ke empat ini dihilangkan, maka akan ada pengaruh terhadap elemen penting lain dalam pemerintahan, yaitu elektabilitas. Akhir-akhir ini ada satu elemen lagi yang ditambahkan yaitu 'kepuasan konsumen'. Kerangka kerja ini juga tidak memperhatikan isu yang berhubungan dengan kemampuan dan kebutuhan untuk mendapatkan hasil tertentu.

Berhubungan dengan elemen 'kebutuhan' untuk melanjutkan suatu program, suatu program dikatakan berhasil kalau:

Relevan : Sesuai dengan prioritas pemerintah dan departemen

Sukses : Sesuai dengan prioritas pemerintah dan departemen

Efektif : Menggunakan cara yang paling cocok dan efisien untuk mencapai tujuan.

Sayangnya model ini tidak menyentuh isu yang berhubungan dengan kapabilitas dan kapasitas organisasi untuk mendapatkan hasil yang diinginkan.

Jenis pengukuran kinerja yang lain menggabungkan elemen-elemen di atas dalam mencoba mengukur efektivitas organisasi:

- Arah manajemen
- Relevansi
- Kepantasan
- Tercapainya tujuan
- Penerimaan
- Dampak susulan
- Biaya dan produktivitas
- Daya tanggap
- Hasil keuangan

- Lingkungan kerja
- Monitoring dan Pelaporan

Model ini masih belum mampu mengukur kapasitas organisasional dalam memprediksi hasil yang diinginkan. Disamping itu ada kemungkinan kontradiksi diantara beberapa elemen. Misalnya efisiensi biaya dapat mengurangi tingkat daya tanggap. Kesulitan lainnya adalah bagaimana kita mengumpulkan data berdasarkan masing-masing elemen ini dan membuat kesimpulan tentang efektivitas organisasi secara keseluruhan.

Model yang lain berupaya untuk memberikan tekanan kepada kebutuhan mengintegrasikan perencanaan, pembiayaan, monitoring dan pelaporan. Model ini juga menekankan akuntabilitas eksternal dari hasil yang didapatkan. Ada 6 komponen kinerja dari model ini:

1. Pernyataan Misi
2. Pernyataan Hasil
3. Indikator kinerja
4. Kinerja yang diharapkan
5. Strategi/Aktivitas
6. Pencapaian kinerja.

B.3. Memilih Indikator Kinerja

Pendekatan apapun yang dipilih dalam suatu sistem pengukuran kinerja, ada tiga kualitas yang harus dimiliki: secara teknis harus valid, harus fungsional, dan harus sah (*legitimate*). Kebutuhan akan legitimasi dari suatu sistem pengukuran ini memerlukan keterlibatan individu dan organisasi yang relevan dalam menetapkan ukuran-ukuran yang akan digunakan. Persetujuan dari lembaga-lembaga yang relevan ini tidak saja akan memperbaiki ukuran-ukuran yang dikembangkan, tetapi juga meminimalisasi resistensi yang dapat muncul dalam pelaksanaannya.

Kebanyakan manual pengukuran kinerja membuat perbedaan diantara pengukuran kinerja dan indikator kinerja. Secara ideal pengukuran kinerja melaporkan hubungan diantara aktivitas program dan *output* serta *outcomes* yang muncul. Namun harus diakui bahwa hubungan diantara program dan dampak sosial sulit untuk dimengerti dan akan berubah antar waktu. Misalnya, jika kita ingin mengetahui akan hubungan diantara aturan keselamatan di bidang transportasi dan berkurangnya kecelakaan, maka kita harus mengontrol dampak dari pengaruh lain dalam lingkungan program keselamatan transportasi. Di bawah ini dipaparkan contoh indikator-indikator *input*, *output*, *outcome* dan *proses* dari berbagai sektor. Dalam memilih indikator harus dipastikan konsekuensi penggunaan indikator tersebut terhadap indikator yang lain. Harus dihindari hanya menggunakan satu jenis indikator saja. Pemahaman menyeluruh terhadap kinerja hanya dapat diperoleh dengan melakukan kombinasi dari berbagai indikator. Secara ideal kinerja semestinya dievaluasi melalui suatu dialog, bukan secara ranking mekanistik dari indikator kinerja tunggal. Jika hasil pengukuran cukup pantas dan efektif dilihat dari biaya yang dikeluarkan, kinerja harus diukur dengan menggunakan kombinasi indikator-indikator input, output, outcome, dan proses yang realistis dan memiliki kecocokan dengan aktivitas, sektor, dan periode waktu tertentu.

Tabel 1: Indikator Kinerja

Sektor	Input	Output	Outcome	Proses
--------	-------	--------	---------	--------

Administrasi umum	Jumlah staf	Jumlah kertas kerja	Keputusan yg lebih baik	Terbuka untuk didiskusikan
Pendidikan	Rasio guru-siswa	Tingkat nilai yang didapat	Tingkat literasi yang lebih baik	Memberikan ruang yang lebih luas bagi siswa untuk berekspresi
Hukum	Anggaran	Kasus yang ada	Tingkat Kasasi yang rendah	Bantuan bagi terdakwa yg miskin
Polisi	Jumlah kendaraan polisi	Jumlah penangkapan	Penurunan tingkat kriminalitas	Penghormatan kepada hak-hak warga
Kesehatan	Rasio Perawat-penduduk	Jumlah vaksinasi	Morbiditas lebih rendah	Penanganan yang tidak pandang bulu
Sosial	Jumlah pekerja sosial	Jumlah anggota masyarakat yang dibantu	Berkurangnya tuna sosial	Perlakuan yang bermartabat kepada tuna sosial

Pemilihan indikator kinerja dengan demikian perlu menggunakan tidak saja kehati-hatian, pengetahuan umum, tapi juga pengetahuan sektoral dari semua sektor yang akan diukur kinerjanya. Ada beberapa persyaratan yang harus diketahui sebelum memutuskan untuk memilih satu model pengukuran kinerja tertentu:

1. Harus betul-betul paham tentang tujuan dari aktivitas yang akan diukur kinerjanya. Kegagalan untuk mendefinisikan secara jelas tujuan aktivitas yang akan diukur akan memiliki akibat terhadap melemahnya akuntabilitas dan kontrol yang sebelumnya mungkin sudah berjalan dengan baik.
2. Harus dikenali dengan baik konteks organisasional, termasuk di dalamnya kapasitas administrasi, historis, sosial dan budaya. Tanpa memperhatikan factor-faktor ini akan menyebabkan hambatan yang lebih besar dalam pelaksanaan pengukuran kinerja.
3. Adanya *trade-off* dalam akuntabilitas. Akuntabilitas dapat dilakukan secara luas atau ketat/sempit, tapi tidak dapat mencakup keduanya.
4. Harus disadari bahwa dampak yang ditimbulkan dari aktivitas pengukuran kinerja ini dapat lebih luas atau memiliki akibat yang berbeda dari yang diinginkan. Misalnya jika subsidi rumah sakit didasarkan kepada panjangnya *waiting list*, rumah sakit akan membiarkan kasus-kasus penyakit tidak berbahaya dalam *waiting list*. Akibatnya akan terjadi kualitas pelayanan tinggi pada kasus-kasus tertentu, tapi sangat rendah pada kasus yang lain. Namun jika kinerja diukur dari jumlah pasien yang ditangani, maka kualitas pelayanan akan menurun.
5. Pada organisasi pemerintahan seringkali aktivitas yang kurang diukur adalah aktivitas yang paling penting (mis. kesamaan atau perdamaian). Oleh karenanya, mengukur konsekuensi jangka pendek tidak akan mencukupi.
6. Lebih baik mendapatkan hasil penilaian yang agak buruk dengan menggunakan ukuran yang relevan, daripada mendapatkan hasil yang baik karena menggunakan ukuran yang tidak relevan. Harus disadari bahwa tujuan aktivitas organisasi pemerintahan adalah untuk memperbaiki pelayanan publik. Oleh karenanya harus dihindari aktivitas membuang energi

menutup-nutupi kegagalan yang dibuat atau bahkan memanipulasi data agar kelihatan lebih baik.

7. Target pengukuran harus cukup menantang sekaligus realistis. Tidak boleh memasang target yang terlalu ambisius atau sebaliknya terlalu rendah.

Sehubungan dengan aspek teknis dari pengukuran kinerja, nampaknya ada kesepakatan secara umum terhadap perangkat ukuran ideal yang digunakan. Indikator-indikator kinerja ideal tersebut biasanya akan mencakup:

1. Kejelasan: indeks kinerja harus sederhana, didefinisikan dengan jelas, dan mudah dimengerti.
2. Konsistensi: Definisi untuk menghasilkan indikator harus konsisten
3. Komparabilitas: Sesuai dengan aspek konsistensi
4. Kontrolabilitas: Kinerja manajer harus diukur hanya pada area dimana ia memiliki kontrol
5. Kontijensi: Kinerja tidak berdiri sendiri dari lingkungan pengambilan keputusan. Termasuk dalam lingkungan ini adalah struktur organisasi, gaya manajemen dan ketidakpastian dan kompleksitas lingkungan eksternal.
6. Komprehensif: Apakah indikator-indikator mencerminkan aspek-aspek perilaku yang penting bagi pengambil keputusan?
7. Terbatas: Hanya memusatkan perhatian kepada sejumlah kecil ukuran kinerja, yaitu hanya ukuran-ukuran yang memiliki kemungkinan memberikan hasil yang paling besar
8. Relevansi: Apakah indikator yang dikembangkan sesuai dengan kebutuhan dan kondisi organisasi?
9. Fisibilitas: Apakah target dibuat berdasarkan harapan yang tidak realistis? Apakah target dapat dicapai melalui tindakan yang realistis?

Kriteria-kriteria ini harus dapat dipenuhi sebelum suatu pengukuran kinerja diputuskan untuk dijadikan landasan formal pengambilan keputusan.

B.4. Pengukuran Kinerja dan Penerapannya

Ada peranan yang penting dari pelaksanaan *benchmarking* dalam pengukuran kinerja. *Benchmarking* dikenal sebagai teknik membandingkan praktik dan tingkatan kinerja diantara organisasi untuk mengidentifikasi kesempatan membuat perbaikan dalam ekonomi, efisiensi, atau efektivitas dari suatu aktivitas organisasi.

Dua pendekatan dalam *benchmarking* adalah metrik dan proses. Pendekatan metrik memberikan perhatian khusus kepada perhitungan indikator kinerja numeric seperti unit biaya, jangka waktu, dan jumlah keluhan, yang kemudian dibandingkan dengan data yang serupa dari organisasi dalam bidang yang sama. Pendekatan metrik ini merupakan alat diagnosa yang sangat bermanfaat karena akan membantu organisasi untuk mengetahui bagian yang kurang efisien. *Benchmarking* dengan menggunakan pendekatan metrik ini dapat kurang bermanfaat ketika membandingkannya dengan organisasi lain karena adanya hambatan lingkungan yang berbeda. Akan lebih akurat apabila digunakan untuk melihat kinerja organisasi yang sama dalam kurun waktu yang berbeda.

Pendekatan proses dimulai dengan melakukan pemetaan proses dari aktivitas di bidang-bidang yang telah ditentukan, mengumpulkan informasi sumber daya yang dihabiskan, dan membuat analisis pelaksanaan, metode yang digunakan, serta kebijakan yang menentukan kinerja dari aktivitas-aktivitas tersebut. Dalam tingkatan ini akan didapatkan berbagai ketidakefisienan dalam proses pelaksanaan aktivitas. Jika ini dapat dihilangkan maka akan didapatkan perbaikan kinerja yang

signifikan. Langkah selanjutnya adalah mendapatkan data yang akan dibandingkan, membandingkan prosesnya, membuat rekomendasi, dan melaksanakan perubahan. Setelah perubahan dilaksanakan, nilai-nilai baru indikator kinerja dijadikan dasar untuk mengukur perbaikan yang dicapai dan sekaligus sebagai dasar pelaksanaan benchmarking pada masa mendatang. Teknik ini, oleh karenanya, dalam literature dikenal sebagai perbaikan terus-menerus (*continues improvement*).

Benchmarking dapat bersifat internal maupun eksternal. *Benchmarking* internal dilakukan apabila perbandingan dilaksanakan diantara divisi dalam satu organisasi yang melaksanakan proses-proses yang serupa. Misalnya organisasi yang memiliki cabang-cabang diberbagai daerah seperti pendidikan, kesehatan atau pajak, mereka dapat membandingkan sekolah, rumah sakit atau kantor di berbagai kota yang berbeda. Sedangkan pelaku eksternal bisa saja merupakan pesaing yaitu organisasi yang menjalankan fungsi dan menghasilkan produk yang sama. Misalnya, *benchmarking* dilakukan oleh universitas negeri terhadap universitas swasta saingannya, atau *benchmarking* diantara organisasi pemerintah yang menjalankan aktivitas yang sama. Bisa juga terhadap organisasi yang paling baik didekat wilayahnya baik swasta maupun pemerintah, yang menjalankan proses kegiatan yang sama, misalnya akuntansi, teknologi informasi, penggajian dan pembelian barang ataupun pemberian pelayanan. Seringkali hal ini disebut sebagai tabel liga (*league tables*).

Kegiatan *benchmarking* ini biasanya dimulai dengan kegiatan *benchmarking* internal, dengan jalan memperbandingkan kinerja dari kantor yang berbeda, lokasi yang berbeda, memahami proses dan metode yang menerangkan perbedaan dalam pengukuran, dan memutuskan apa yang terbaik dalam praktik internal, sebelum mencoba membandingkan dengan organisasi lain. Penting untuk diperhatikan, seperti menentukan indikator kinerja, pelaksanaan *benchmarking* ini juga hanya akan berhasil kalau dilakukan dengan komitmen yang tinggi dari para birokrat senior untuk meningkatkan kinerja organisasi.

Sebagai contoh di bawah ini dapat dilihat *benchmarking* yang dilakukan Pemerintah Cina dan Hongkong. Perusahaan Kereta Api (MTRC=Mass Transit Railway Corporation) melayani 2.4 juta pelanggan setiap hari di Hongkong dan Cina. Perusahaan ini merupakan perusahaan yang dinilai paling baik di Negara tersebut. MTRC melakukan *benchmarking* kinerja secara tahunan melalui proyek *benchmarking* yang sudah dilaksanakan selama 3 tahun, *Community of Metros (CoMET)*. Ada 18 indikator yang digunakan. Dari indikator-indikator yang diukur, MTRC dikategorikan sangat baik untuk kelas tapi jelek dalam efisiensi staf dan manajemen kecelakaan. Untuk memperbaiki bidang-bidang ini MTRC membentuk unit kerja khusus yang bertemu secara regular, dan berkunjung kepada perusahaan dengan kinerja terbaik. Namun demikian, nampaknya tantangan industri ini masih saja muncul yang menghalangi perbaikan kinerja, faktor-faktor seperti sistem sosial, budaya, daya beli, menyulitkan pengambil kebijakan untuk menerapkan pembelajaran yang diterima dari *benchmarking* yang dilakukan.

Tabel 2: *Benchmarking* di Hongkong dan Cina

Kategori	Indikator	Praktek Terbaik	Skor MTRC	Ranking MTRC
----------	-----------	-----------------	-----------	--------------

Kinerja Keuangan	1.Total biaya/penumpang	0.16	0.42	2
	2.Biaya operasional/penumpang	0.09	0.24	2
	3.Biaya perawatan/kereta	0.59	1.30	5
	4.Penghasilan/penumpang	1.15	0.61	4
	5.Penghasilan total/biaya operasional	6.19	6.19	1
	6.Biaya operasional/kereta	0.20	1.05	3
	7.Biaya total/kereta	0.77	4.12	2
Efisiensi	8.Perjalanan penumpang/total staf+jam kontraktor	64	62	2
	9.Kapasitas penghasilan/jam total staf	2,253	1,960	2
	10.Penghasilan kereta/jam total staf	14	6	7
	11.Penumpang/kapasitas	34.07%	23.64%	3
Realibilitas Penggunaan Aset	12.Kapasitas/trak	596,583,750	596,583,750	1
	13.Penghasilan kereta diantara kecelakaan	12,074	12,074	1
	14.Jam beroperasi/keterlambatan	50,978	50,978	1
	15.KA tepat waktu/KA total	99,79%	99,79%	1
	16.Penghasilan KA/total kecelakaan	361,718	361,718	1
Kualitas pelayanan	17.Total keterlambatan/1000 penumpang	2.38 mn	2.38 mn	1
	18.Tepat wktu/totalpenumpang	99.8%	99.8%	1

Sumber: Powers (1998)

Berdasarkan temuan dari *benchmarking* yang dilakukan MTRC melakukan seleksi kriteria untuk mendapatkan pemasok dan menciptakan sistem pemesanan yang 100% berdasarkan komputer. Dengan melakukan perubahan ini banyak biaya dapat dihemat. MTRC juga dapat memangkas setengah kerusakan/kekurangan barang yang mereka pesan dalam dua tahun terakhir dan mampu mendapatkan harga yang lebih baik karena diskon (jumlah pembelian yang lebih besar) dan pengiriman lewat kapal yang lebih baik.

B.5. Kinerja dan Anggaran

Para pendukung pengukuran kinerja menganggap bahwa diperlukan pengintegrasian informasi yang berdasarkan kinerja ke dalam anggaran. Isu yang harus dijawab adalah bagaimana melaksanakan hal ini dan sejauh mana informasi kinerja digunakan untuk membuat keputusan anggaran. Anggaran berbasis kinerja menjadi semakin populer namun kurang dipahami dengan baik. Secara umum anggaran berbasis kinerja didefinisikan sebagai praktek menentukan anggaran dari suatu program atau suatu departemen dengan dasar tingkat kinerja masa lalunya atau masa depan yang diantisipasi. Menurut John Mercer, suatu penganggaran yang betul-betul didasarkan kepada kinerja memberi kejelasan harapan akan uang yang dianggarkan untuk menghasilkan sesuatu (2003:5). Ini dilakukan dengan memperlihatkan pada setiap program bagaimana rupiah membiayai aktivitas sehari-hari, bagaimana aktivitas tersebut mengarahkan kepada output (jumlah barang dan jasa yang dihasilkan) dan kemudian seharusnya seperti apa dampaknya kepada masyarakat (*outcomes*). Salah satu model anggaran berbasis kinerja adalah apa

yang dikembangkan Mercer, *Cascade Performance Budgeting* (May 2003) yang mengandung 4 langkah utama:

- Memformat anggaran sejalur dengan perencanaan strategis departemen
- Hubungan diantara anggaran dan tujuan strategis di ilustrasikan dalam tabel dan diagram
- Menghubungkan aktivitas sehari-hari kepada mata rantai anggaran kinerja, dan
- Memperlihatkan biaya keseluruhan dari aktivitas-aktivitas dengan cara yang dapat membantu perhitungan biaya keseluruhan untuk mencapai tujuan.

Kecanggihan model ini tidak perlu diperdebatkan lagi, dengan hubungan vertical dan horizontal untuk mendapatkan informasi tentang berbagai dimensi yang berbeda dari program dan interaksi diantara program. Disamping secara analitis sangat menantang, model ini dilihat dari biaya yang diperlukan juga tidak sedikit. Untuk menghasilkan data kinerja yang komprehensif, valid, dapat dipercaya, dapat diperbandingkan dan berkelanjutan merupakan pekerjaan yang besar dan mahal. Diperlukan training bagi staf dan waktu yang sangat banyak. Apalagi anggaran dalam tekanan waktu dan prioritas yang diinginkan pemerintah, diragukan suatu anggaran berbasis kinerja dapat diselesaikan tepat waktu untuk menjadi panutan pengambilan keputusan. Oleh karena itu sistem pengukuran kinerja itu sendiri harus selalu dievaluasi dari aspek efektivitas biaya. Aspek yang problematik lainnya adalah penggunaan anggaran berbasis kinerja tidak dibarengi tambahan sumber dana yang seringkali cukup besar untuk membiayai suatu program tersendiri.

B.6. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kinerja

Pada awalnya teori yang sering disitir dalam berbagai literatur menyebutkan bahwa kinerja dipengaruhi oleh interaksi dua faktor utama yaitu kemampuan dan motivasi. Ilustrasi yang sederhana dapat ditunjukkan di sini. Seorang pegawai dengan kemampuan yang tinggi dan motivasi yang tinggi akan menghasilkan kinerja yang baik. Meskipun nampaknya pendapat ini mudah diterima, cara pandang seperti ini mengabaikan faktor konteks lingkungan. Bagaimanapun tingginya ketrampilan dan motivasi pekerja kalau tidak mendapatkan kesempatan untuk menunjukkan kemampuan mereka maka tidak akan diperoleh kinerja yang diharapkan. Sebagai misal, seorang dengan kemampuan yang tinggi dan memiliki motivasi yang tinggi pula, tidak pernah mendapatkan pekerjaan yang berarti dikantornya karena hubungannya yang tidak baik dengan atasan langsungnya. Hal sebaliknya dapat saja terjadi. Seorang dengan kemampuan sedang dan tidak terlalu memiliki motivasi, tetapi mampu memiliki hubungan yang dekat dengan atasan, maka ia akan mendapatkan pekerjaan yang didapatkannya dari pola hubungan yang ia miliki. Meskipun pekerja pertama memiliki keunggulan internal, karena tidak ada yang dikerjakan ia tidak dapat mempersembahkan kinerja yang tinggi. Pekerja yang kedua dengan kapasitas internal yang tidak terlalu bagus, mampu memperlihatkan kinerja (barangkali juga sedang-sedang saja) yang jika dibandingkan akan lebih baik dari pekerja yang pertama. Faktor yang melekat pada lingkungan bekerja ini seringkali disebut faktor *situasional*. Nampak jelas di sini bahwa faktor ini merupakan faktor yang berada di luar kontrol pelaku. Ia akan menjadi batu sandungan atau tenaga pendorong bagi pekerja dalam menjalankan tugas mereka sehari-hari.

Kita dapat menerapkan teori ini untuk mengukur kinerja organisasi dengan membuat beberapa penyesuaian. Tiga variabel independent yang mempengaruhi kinerja organisasi adalah kapasitas organisasi, motivasi organisasi dan lingkungan organisasi. Seperti yang telah diterangkan dalam bagian sebelumnya, variabel

kinerja organisasi dapat diukur dengan menggunakan indikator: efisiensi, efektivitas dan relevansi. Sedangkan kapasitas organisasi memiliki beberapa variabel, seperti kepemimpinan, struktur, sumberdaya manusia, keuangan, teknologi, pelayanan, infrastruktur dan hubungan antar organisasi. Sedangkan motivasi organisasi dibentuk oleh variabel-variabel: sejarah organisasi, misi, budaya, dan insentif. Konteks lingkungan dibentuk oleh variabel-variabel seperti sistem administrasi dan sistem hukum, politik, sosial budaya, teknologi, ekonomi dan *stakeholders* (pemangku kepentingan). Konteks lingkungan merupakan faktor yang telah mendapatkan perhatian besar dari ahli-ahli teori administrasi pemerintahan dan organisasi. Kemampuan organisasi dalam beradaptasi dengan lingkungannya disebutkan sebagai keharusan bagi kemajuan organisasi.

Teori sistem juga digunakan dalam mencari faktor-faktor yang memiliki peranan dalam peningkatan/penurunan kinerja. Model ini menggambarkan bahwa kinerja dihasilkan dari hubungan diantara unit-unit suatu sistem. Secara sederhana teori ini menghasilkan model input-output. Langkah pertama dalam cara pandang ini adalah penentuan tujuan strategis organisasi, yang kemudian dilanjutkan dengan penetapan tujuan operasional yang memiliki karakteristik spesifik. Tujuan operasional ini kemudian dihubungkan ke dalam siklus manajemen yang terdiri dari input, aktivitas, dan output. Output yang berupa kebijakan diukur dampaknya dalam masyarakat. Dampak ini dibagi menjadi dua, dampak *intermediate* dan dampak jangka panjang. Dampak *intermediate* ini merupakan pencapaian interim, yang diharapkan menjadi tenaga ekstra untuk mempercepat pencapaian tujuan akhir. Dampak harus dipahami bukan merupakan tindakan organisasi, tapi konsekuensi yang muncul dari pelaksanaan program. Oleh karenanya jeda waktu antara munculnya output dan outcome dapat dalam waktu yang pendek atau panjang. Kita juga sulit untuk menentukan adanya kausalitas diantara output dan outcomes.

Dalam model sistem ini lingkungan juga merupakan faktor yang harus diperhitungkan. Outcomes yang diinginkan harus selalu diperbandingkan dengan outcomes yang dicapai. Sedangkan *feedback* akan berasal dari perbandingan diantara outcomes dan tujuan. Apabila kita menggunakan teori sistem, maka variabel-variabel kebijakan, manajemen dan lingkungan merupakan penentu utama kinerja suatu organisasi.

Dalam varian yang lain dari teori sistem untuk mengukur kinerja, variabel-variabel kapasitas manajemen dianggap sangat determinan dalam meningkatkan atau menurunkan kinerja suatu organisasi. Kinerja organisasi pemerintahan merupakan fungsi dari *kejelasan tujuan, kapasitas manajemen dan budaya pembangunan* yang dimiliki.

Kapasitas manajemen merupakan kapasitas yang dimiliki dalam melakukan pengelolaan sumber daya keuangan, sumber daya manusia dan pengelolaan informasi. Kemampuan pengelolaan ini merupakan satu kesatuan subsistem manajemen, yang menghasilkan kapasitas manajemen. Teori ini nampaknya juga sangat memperhitungkan peran budaya dalam menentukan bekerjanya fungsi-fungsi manajemen. Budaya pembangunan dikatakan mempengaruhi dan secara timbal balik dipengaruhi kapasitas manajemen. Dengan mengkombinasikan dua 4 faktor penting: fleksibilitas – kontrol di satu sisi dan internal – eksternal di sisi yang lain, kita akan mendapatkan kombinasi jenis budaya yang memiliki determinasi yang berbeda terhadap kinerja organisasi.

1. Fleksibel – Internal Budaya Kelompok

- Pribadi
- Kehangatan dan perduli
- Kesetiaan dan tradisi
- Kohesi dan semangat kerja
- Keadilan

2. Fleksibel – Eksternal

Budaya Pembangunan

- dinamis dan berjiwa wirausaha
- Mau mengambil resiko
- Inovatif dan Pengembangan
- Pertumbuhan sumber daya
- Menghargai inisiatif individu

3. Kontrol – Internal

Budaya hirarkis

- Terstruktur secara formal
- Pengaturan secara ketat
- Orientasi Aturan
- Stabilitas
- Insentif berdasarkan urutan

4. Kontrol – eksternal

Budaya Rasional

- Pencapaian target
- Pemenuhan tujuan
- Kompetisi dan prestasi
- Insentif berdasarkan hasil

Nampak jelas di sini bahwa kombinasi fleksibilitas dan orientasi eksternal menghasilkan budaya pembangunan yang memiliki determinasi yang tinggi terhadap kapasitas manajemen. Namun secara real sangat sulit didapatkan pola budaya ini secara murni. Lebih banyak merupakan budaya campuran, dengan kecenderungan satu pola budaya tertentu.

C. PENUTUP

Pemahaman terhadap terhadap kinerja pemerintah memerlukan pemahaman yang mendalam tentang hakekat dari kinerja dan hubungannya dengan berbagai aspek dalam manajemen. Dalam penelitian yang dilakukan di Amerika didapatkan bahwa departemen yang bertugas mendistribusikan uang memiliki kinerja yang baik, sedangkan departemen yang bertugas mengumpulkan uang kinerjanya buruk. Demikian pula organisasi yang memiliki misi yang tidak jelas mempunyai kinerja yang buruk, sedangkan organisasi yang memiliki *output* dan *outcome* yang bisa diamati cenderung memiliki kinerja yang baik. Dukungan politik digambarkan dalam bentuk tekanan konstituen terhadap organisasi. Organisasi yang mendapatkan tekanan konstituen yang bervariasi, cenderung memiliki kinerja yang baik. Demikian juga organisasi pemerintah yang memiliki program yang mendapatkan dukungan yang luas cenderung mempunyai kinerja yang baik. Sedangkan organisasi pemerintah yang menggunakan kontrol kekerasan cenderung memiliki kinerja yang buruk. Sebaliknya organisasi yang menggunakan kontrol katalistik akan memiliki

kinerja yang baik. Sifat-sifat kepemimpinan yang determinan terhadap peningkatan kinerja organisasi pemerintah adalah keahlian tinggi, pengalaman memadai, dan komitmen terhadap program tinggi.

DAFTAR RUJUKAN

- Bernardin, H.J. and J.E.A. Russel. *Human Resources Management*. Singapore: McGraw Hill Inc. 1993
- Keban, Yeremias.T. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Gaya Media. 2004
- Molen, K.v.d., A.v. Rooyen, et. Al., eds. *Outcome-Based Governance: Assessing The Result*. Cape Town: Heineman. 2004
- Mercer, John. 'Cascade Performance Budgeting: A Guide to an Effective System for Integrating Budget and Performance Information and for Linking Long-Term Goals to Day-to-Day Activities' May, 2003
- Oxford Dictionary .1998