

## **Indikator Kinerja dan Reformasi Birokrasi : Tinjauan Terhadap Indikator Kinerja Dalam Instrumen Pengukuran Kinerja Organisasi Pemerintah**

Oleh : Suwatin<sup>1</sup>

### **Abstract:**

*Bureaucracy Reform is a national program consists of three pillars; organization structure and design, business processes, and human resources. Since government is a huge complex system with hierarchy, formal and rigid rules, therefore to succeed the reform, it must be executed gradually but systematically, consistently, and seriously (Effendi, 2009). With this conception, organizational performance evaluation for government organization becomes an essential tool supporting the continuity and the consistency of reforms as evaluation provides judgement and information of where we are now - the present performance, and hence would assist to find what next steps to run for achieving the better performance suitable to the final goal.*

*Expectation of evaluation benefits implies the requirement of reliable performance indicators that suitable to the soul and the goal of the reform in which transparency and accountability are among them. Based on this opinion, this paper discusses the expectation of bureaucratic reform, the performance indicators of available instrument of performance evaluation, the concepts of performance evaluation, and some alternatives that could be adopted to improve the prevailing performance indicators.*

**Keywords** : Reformasi Birokrasi, Indikator Kinerja Organisasi Pemerintah, Efisiensi, Akuntabilitas, dan Pengembangan Instrument Pengukuran Organisasi.

*Mengukur adalah untuk memahami,  
Memahami adalah untuk memperoleh pengetahuan,  
Memperoleh pengetahuan adalah untuk memperoleh kekuatan,  
Karena sejak awal waktu kehidupan, hal-hal yang membedakan manusia dengan binatang  
adalah:  
Kemampuan mengamati, mengukur, menganalisis, dan menggunakan informasi itu untuk  
membawa perubahan yang lebih baik.  
(Lord Kelvin, Ahli Fisika Inggris, 1891)*

### **Filosofi dan Urgensi Pengukuran Kinerja Organisasi Pemerintahan**

Reformasi birokrasi di Indonesia menjadi satu isu utama semenjak munculnya gerakan reformasi tahun 1997 yang menjadi tonggak sejarah perubahan paradigma pemerintahan di

---

<sup>1</sup> Suwatin, S.Sos, MA, merupakan peneliti muda pada Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan LAN-RI Jakarta

Indonesia. Hal ini pun menjadi agenda yang memiliki “daya jual” dalam ajang pemilihan Presiden periode tahun 2004-2009, dan 2009 – 2014. Sebagai Presiden terpilih, untuk memenuhi janjinya Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) pun mencanangkan reformasi birokrasi sebagai satu agenda utama yang terus dikawal dengan ketat. Permasalahannya, mereformasi birokrasi di Indonesia bukanlah hal yang mudah, di mana bukan efektifitas dan efisiensi, melainkan korupsi yang menjadi penyakit utama yang menghalangi organisasi pemerintah untuk menunjukkan performa yang unggul dimata publik. Korupsi menjadi penyakit akut yang sulit diberantas sekalipun telah terbentuk Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), hal tersebut terjadi karena telah menjadi kultur dalam sistem yang rumit, sehingga sulit menemukan hulu dan hilir permasalahannya. Terlebih manakala kelembagaan penegak hukum yang seharusnya menjadi aktor dalam pemberantasan korupsi malah ikut “*tercebur*” dalam praktek korupsi tersebut.

Terlepas dari dukungan instrumen kelembagaan dalam mereformasi birokrasi (baca: memberantas korupsi), selain memperketat sistem penggunaan anggaran dengan anggaran berbasis kinerja, sebetulnya terdapat beberapa instrument yang bersifat *preventif* lainnya yang dapat mendukung upaya reformasi birokrasi. Instrument tersebut diantaranya adalah pengukuran kinerja organisasi, dengan asumsi bahwa dengan melakukan pengukuran kinerja, dapat mempermudah melacak adanya manipulasi keuangan ataupun kekuasaan, sehingga dapat mencegah terjadinya penyimpangan tersebut. Mengingat kenyataan di masa kini, asumsi di atas terkesan seperti tidak berpijak kepada kenyataan, di mana meskipun telah banyak instrumen pengukuran kinerja diberlakukan tetap saja korupsi berjalan, namun sebetulnya asumsi ini merupakan asumsi ideal manakala merujuk pada sejarah awalnya dilakukan evaluasi kinerja di organisasi pemerintahan di dunia.

Pengukuran kinerja organisasi pemerintah di mulai sejak tahun 1966 di Amerika, dan 1982 di Inggris (Carter, 1992). Ide evaluasi kinerja ini timbul atas kesadaran adanya kondisi di mana struktur organisasi pemerintahan semakin besar dan kompleks, mengiringi kebutuhan publik yang juga semakin kompleks. Kompleksitas dan ukuran organisasi yang besar semakin menyulitkan para pimpinan puncak organisasi pemerintahan pada waktu itu untuk melakukan kendali atas kinerja organisasi mereka sendiri. Para pimpinan puncak tidak banyak mengetahui tentang berapa sumber daya yang digunakan dan untuk apa, serta sejauh mana dipergunakan. Perkembangan organisasi pemerintahan tersebut telah memunculkan beberapa akibat pula **seperti tidak transparannya kegiatan pemerintahan baik untuk pimpinan puncak organisasi maupun masyarakat yang bermuara pada masalah akuntabilitas**, karena begitu banyaknya organisasi pemerintahan yang bekerja, baik di sektor pelayanan publik (*operating*) maupun penunjang (*supproting*, *technostructure*, dan *Middle line*).

Sejarah tersebut mencerminkan bahwa ide pengukuran kinerja organisasi di Amerika dan di Inggris berangkat dari adanya keingintahuan tingkat kesesuaian (rasionalitas) antara anggaran yang dihabiskan dengan capaian organisasi (**transparansi keuangan**), dan kesesuaian capaian organisasi dengan keinginan publik (**akuntabilitas**). Hal ini dapat dipandang sebagai indikasi yang mengarahkan pada upaya *preventif* terhadap korupsi anggaran dengan transparansi keuangan, dan upaya *preventif* terhadap korupsi kekuasaan dengan akuntabilitas. Berkenaan dengan hal tersebut, pengukuran kinerja organisasi pada akhirnya dilakukan **untuk mengubah budaya organisasi yang dinilai tidak lagi transparan dan akuntabel**. Artinya latar belakang dilakukannya pengukuran kinerja

organisasi pemerintahan di belahan dunia lain memiliki kesamaan dengan keinginan reformasi birokrasi di Indonesia. Dengan demikian, sebetulnya apa yang diinginkan reformasi birokrasi dari instrumen pengukuran kinerja organisasi adalah adanya hasil pengukuran kinerja yang mampu menunjukkan rasionalitas antara anggaran yang dipergunakan dengan pelaksanaan kegiatan, serta rasionalitas hasil capaian organisasi dan kebutuhan masyarakat.

Di Indonesia reformasi birokrasi dilaksanakan secara sistemik yang mencakup dari tiga pilar yakni reformasi organisasi, proses bisnis, dan sumber daya manusia. Karena pemerintah merupakan sistem yang besar dan rumit, dengan karakteristiknya yang hirarkis, penuh dengan aturan yang rigid, maka untuk mensukseskannya, reformasi perlu dilakukan secara bertahap tetapi sistematis, konsisten dan sungguh-sungguh. Demikian dikatakan oleh Sofian Effendy (2009) saat beliau menjadi Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara. Berdasar konsepsi ini, evaluasi kinerja organisasi pemerintah menjadi bagian penting dalam menjaga kesinambungan dan konsistensi reformasi, karena diharapkan evaluasi kinerja memberikan informasi capaian kinerja organisasi saat ini, yang dapat dijadikan dasar untuk menentukan langkah selanjutnya untuk tercapai kinerja yang lebih baik.

Ekspektansi manfaat evaluasi kinerja organisasi pemerintah ini mengisyaratkan adanya indikator kinerja yang reliabel sesuai dengan jiwa dan semangat reformasi birokrasi. Berdasarkan pemikiran ini, maka perlu dilakukan tinjauan terhadap indikator kinerja dalam instrument pengukuran kinerja organisasi pemerintah yang telah ada dan berlaku di Indonesia, kemudian dibandingkan dengan konsep dan metode evaluasi kinerja yang ada, dan indikator kinerja yang sesuai dengan semangat reformasi birokrasi.

## **Metodologi**

Data yang dianalisis dalam tulisan ini merupakan data dan informasi sekunder, berupa konsep, indikator kinerja pengukuran kinerja organisasi pemerintah, peraturan perundang-undangan, hasil-hasil kajian, serta berbagai opini yang termuat di media elektronik. Analisis dilakukan dengan metode kualitatif dengan melakukan pemetaan indikator kinerja dalam berbagai instrumen pengukuran kinerja organisasi pemerintah, perbandingan kualitatif antara indikator kinerja instrumen pengukuran kinerja organisasi yang telah ada, dan indikator kinerja yang diharapkan (konsep dan reformasi birokrasi).

## **Konsep Pengukuran Kinerja Organisasi Publik dan Pengembangan Indikator Kinerja**

Kinerja organisasi oleh Berman (2006) didefinisikan sebagai penggunaan sumber daya yang **efektif** dan **efisien** untuk mencapai hasil yang diinginkan. Efektifitas didefinisikan sebagai tingkat pencapaian hasil organisasi yang diharapkan. Namun demikian, efektifitas telah lama menjadi bahan perdebatan kalangan akademisi dan praktisi, di mana efektifitas tersebut dihadapkan pada dua pilihan, apakah *outputs* (hasil kegiatan pada periode tertentu) ataukah *outcomes* (manfaat yang diberikan organisasi kepada stakeholders). Perbedaan *output* dan *outcomes* ini dicontohkan pada kegiatan kepolisian yang berhasil membekuk pelaku kejahatan (*output*), sedangkan *outcomes* merupakan manfaat yang dirasakan masyarakat dengan *output* yang telah dicapai kepolisian, diantaranya rasa aman.

Efisiensi didefinisikan sebagai rasio *outcomes* atau *outputs* terhadap *inputs* (O/I). Efisiensi menggambarkan biaya per-kegiatan untuk mencapai hasil yang diraih. Pertimbangan efisiensi merupakan hal yang penting dalam pengukuran kinerja organisasi, karena membantu perluasan cakupan anggaran yang memungkinkan organisasi untuk lebih efektif. Efisiensi ini seringkali disebut sebagai produktifitas.

Beberapa pakar lain mendefinisikan kinerja organisasi yang sejalan dengan pendapat Berman, antara lain Neely (1995) yang menyatakan pengukuran kinerja merupakan proses kuantifikasi efisiensi dan efektifitas organisasi.

Namun demikian, seperti telah disampaikan, reformasi birokrasi bukan hanya terkait permasalahan efisiensi dan efektifitas saja, melainkan juga akuntabilitas. Pentingnya akuntabilitas dalam kinerja organisasi pemerintahan juga dipertegas dalam berbagai tulisan, terutama dalam kaitannya dengan konsep *good governance*, di mana dinyatakan, prinsip transparansi dan akuntabilitas merupakan prinsip inti yang menentukan keberhasilan penerapan *good governance* (Krina P.,2003; Quirk, 1997). Pernyataan tersebut juga sejalan dengan adanya pergeseran paradigma administrasi publik, dari *Old Administration* ke *New Public Management*, kemudian ke arah *New Public Service* (Denhart, Janet V, and Denhardt, Robert V.,2007). Hal yang mendasari pergeseran ini adalah pandangan pemerintah terhadap masyarakat yang berubah yakni:

Pada “*Old Administration*”, kepentingan publik didefinisikan oleh aktor politik, dan dituangkan dalam bentuk peraturan perundangan untuk dijadikan dasar pelaksanaannya oleh birokrasi. Pada era ini tanggungjawab organisasi publik diarahkan kepada organisasi konstituen yaitu partai politik yang terwakili dalam lembaga legislatif, ataupun organisasi pemerintahan lainnya yang memiliki hirarki lebih tinggi. Dengan gambaran tersebut, pemerintah hanya berperan sebagai pelaksana (*rowing*) kebijakan yang berfokus pada ketentuan kebijakan politik. Kelemahan pada era ini muncul di mana apa yang direpresentasikan oleh legislatif dalam kebijakan politik tidak mencerminkan kebutuhan masyarakat pada umumnya, sehingga apa yang dilakukan oleh pemerintah sedikit sekali menyentuh kebutuhan publik yang sesungguhnya. Responsifitas birokrasi pun lambat karena peran pemerintah yang dibatasi hanya sebagai pelaksana, harus menunggu kebijakan dari legislatif atau organisasi pemerintahan lainnya yang lebih tinggi. Berdasarkan dari kekurangan tersebut, muncul alternatif pengelolaan administrasi publik baru yang kemudian di namakan “*New Public Management*”

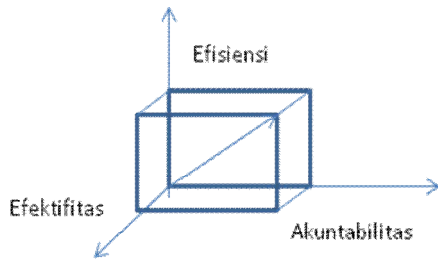
Pada “*New Public Management*”, kepentingan publik dipandang sebagai agregat kepentingan yang merupakan kumpulan dari keseluruhan kepentingan individu yang berbeda-beda. Pada era ini, publik dianggap sebagai pelanggan yang memiliki pilihan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan kebutuhannya, publik memiliki beberapa pilihan karena pada konsep ini pelayanan publik dapat diserahkan ke beberapa pihak swasta namun tetap dalam koridor aturan main yang dibuat pemerintah. Pada era ini pemerintahan berperan lebih sebagai pengatur (*Steering*), dan publik diberikan hak untuk memilih provider layanan sesuai kebutuhannya. Pada pelaksanaannya sistem ini pun menemui kekurangan, di mana kebutuhan masyarakat yang terpenuhi adalah kebutuhan representatif yang merupakan agregat. Selebihnya masyarakat harus memenuhi kebutuhannya sendiri dengan caranya sendiri. Pada prakteknya hal ini mengakibatkan

kelompok masyarakat terbelakang dan minoritas, yang jauh dari jangkauan penyampaian dan akomodasi aspirasi tidak mendapatkan kesempatan untuk mendapatkan pemenuhan kebutuhan layanan dari pemerintah. Atas kekurangan ini, maka muncul paradigma baru yaitu “*New Public Service*”.

Pada “*New Public Service*”, pada era ini kepentingan publik dipandang sebagai hasil dialog dengan masyarakat berdasarkan nilai-nilai yang disepakati bersama. Pada era ini pemerintah berperan sebagai negosiator dan penjemabatan kepentingan di antara individu dan kelompok masyarakat, serta berperan menciptakan nilai-nilai bersama. Dengan pendekatan ini diharapkan kepentingan yang terakomodir dan dilayani oleh pemerintah adalah yang betul-betul menjadi kepentingan publik yang mendasar. Masyarakat dari kalangan terisolir dan minoritas juga diajak berbicara dan didengarkan aspirasinya. selanjutnya dengan adanya kenyataan bahwa pemerintah memiliki kewajiban dalam memberikan pelayanan dasar kepada warganya, maka pelayanan dasar tersebut harus dapat dinikmati oleh seluruh lapisan warga dan untuk warga kurang mampu, hal ini tidak dapat diserahkan kepada pasar yang umumnya berorientasi profit. Pemerintah tidak lagi hanya mengatur, tetapi lebih kepada memberikan pelayanan (*serving*) kepada masyarakat secara langsung, dengan negosiasi dan berdialog, serta menciptakan nilai-nilai bersama. Dengan demikian publikpun bukan lagi dianggap sebagai pelanggan yang dibiarkan memilih berbagai produk layanan yang berlaku pada sistem pasar, tetapi lebih diperlakukan sebagai warga negara yang memiliki hak untuk bersuara (*voice*) dari pada sekedar memilih (*exit*).

Dengan pergeseran paradigma administrasi negara tersebut, nampaknya publik pun mengalami peningkatan apresiasi, terjadinya hal ini tentunya juga bukan tidak disengaja, melainkan tingkat kebutuhan dan sifat kritis masyarakat yang meningkat dari waktu ke waktu terus mendesak pemerintah untuk mampu lebih responsif, lebih akuntabel terhadap masyarakat, dan pelayanan pemerintah lebih mengena kepada kebutuhan masyarakat yang sesungguhnya. Peningkatan apresiasi publik tersebut, merupakan bagian dari reformasi birokrasi yang perlu untuk direalisasikan, utamanya karena apresiasi publik sering dikesampingkan oleh karena manipulasi kepentingan yang bermuara permasalahan korupsi.

Berpijak pada gambaran di atas, kiranya indikator kinerja organisasi tidak dapat lagi didasarkan pada efisiensi dan efektifitas saja, melainkan juga pada tingkat akuntabilitas. Dalam tulisan ini akuntabilitas dimaksudkan sebagai gambaran rasionalitas antara apa yang dikerjakan atau dihasilkan pemerintah dengan apa yang diinginkan publik (Kumorotomo, 2005). Pandangan ini sebetulnya juga menjadi pertimbangan dalam menentukan indikator kinerja organisasi swasta sebagaimana disampaikan Mosseng dan Bedrup (Mosseng and Bedrup, 1993), bahwa kinerja organisasi ditentukan oleh tiga hal, yakni efisiensi, efektifitas dan kemampuan beradaptasi. Namun demikian, kemampuan beradaptasi mungkin kurang tepat diadopsi dalam organisasi pemerintah, mengingat sifat organisasi pemerintahan yang mutlak diperlukan, sehingga meskipun tidak beradaptasi masih mungkin tetap eksis. Untuk itu, akuntabilitas organisasi pemerintah dapat dimasukkan sebagai pengganti aspek “*adaptability*” tersebut sebagai cerminan bahwa publik diapresiasi sebagai warga negara yang memiliki hak untuk menyampaikan dan dipenuhi aspirasinya. Dengan mengadopsi apa yang disampaikan Mosseng dan Bedrup, indikator kinerja organisasi yang dapat mengawal pelaksanaan reformasi birokrasi dapat digambarkan sebagai berikut:



Diadopsi dari : Mosseng dan Bedrof (1993)

Demi tercapainya reformasi birokrasi, maka indikator-indikator kinerja tersebut harus ada dalam instrument pengukuran kinerja organisasi pemerintahan. Untuk itu perlu dilakukan penelusuran terhadap instrumen pengukuran organisasi pemerintah yang ada saat ini.

### **Indikator Kinerja dalam Instrumen Pengukuran (Evaluasi) Kinerja di Organisasi Pemerintah di Indonesia**

Berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku, terdapat beberapa instrumen pengukuran organisasi pemerintah, yakni LAKIP singkatan dari Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang mulai berlaku berdasarkan Inpres Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Instrumen ini kemudian mengalami perbaikan dan penambahan berdasarkan PP 8 tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah.

Selain instrumen LAKIP, terdapat tiga instrumen evaluasi kinerja yang telah diberlakukan untuk pemerintahan daerah, yakni (1) Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (EKPPD) yang merupakan evaluasi terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah dengan menggunakan sistem pengukuran kinerja; (2) Evaluasi Kemampuan Penyelenggaraan Otonomi Daerah (EKPOD) yang merupakan evaluasi terhadap kemampuan otonomi daerah yang meliputi aspek kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah; dan (3) Evaluasi Daerah Otonomi Baru (EDOB) yakni evaluasi terhadap perkembangan kelengkapan aspek-aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baru dibentuk. Ketiga evaluasi ini merupakan kewajiban setiap pemerintah daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Dua evaluasi pertama diperuntukkan kepada Pemerintah Daerah yang telah mapan. Sedangkan untuk Pemerintah Daerah yang baru terbentuk diwajibkan melakukan evaluasi yang terakhir.

Selain berdasarkan peraturan perundang-undangan, terdapat instrument pengukuran kinerja organisasi pemerintah lainnya yang dapat dipergunakan. Instrument tersebut adalah Sistem Pengukuran Kinerja Organisasi Pemerintah atau disingkat Spekop. Spekop ini disusun oleh Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan pada tahun 2002, sebagai upaya pembentukan alternatif evaluasi organisasi pemerintah yang berorientasi self assessment (LAN, 2002) instrumen ini sebagian besar merupakan hasil adopsi dari Baldrige National Quality Program yang menjadi instrument pengukuran organisasi primadona baik untuk organisasi privat maupun publik di Amerika. Instrumen ini lebih mendasarkan penilaian kinerja pada data kualitatif

yang dikuantifikasi, karena lebih banyak berbicara mengenai persepsi, baik dari masyarakat maupun pegawai serta dokumen dan informasi lain yang bersifat kualitatif. Instrumen Spekop ini merupakan instrumen yang terformulasi dengan mengawinkan beberapa konsep dan instrumen evaluasi, baik yang digunakan oleh instansi swasta maupun pemerintah.

Adapun instrumen evaluasi yang dijadikan referensi Spekop adalah: (1) Kombinasi nilai factor bersaing yang diperkenalkan oleh Stephen P. Robbins pada tahun 1994; (2) Common Assessment Framework yang dikembangkan oleh Directors General of Public Administration dari negara anggota Uni Eropa; (3) Balance Scorecard yang diperkenalkan oleh Kaplan dan Norton; (4) Management by Objective; (5) Baldrige National Quality Program, yang terbukti telah meningkatkan kemampuan kompetisi, kualitas, produktifitas dan kinerja organisasi-organisasi di Amerika Serikat; dan (6) Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang merupakan amanat Inpres 7 tahun 1999, yang telah digantikan dengan PP 8 tahun 2006; (7) ISO-9000 yang merupakan suatu standar sistem untuk mengelola mutu produk yang konsisten dan sesuai dengan keinginan serta harapan pelanggan.

Untuk menguji kesesuaian antara harapan reformasi birokrasi dari indikator kinerja dalam instrument pengukuran kinerja organisasi dengan indikator yang telah ada, dilakukan identifikasi indikator kinerja dari tiap-tiap instrument sebagai berikut:

Indikator Kinerja beberapa Instrumen  
Pengukuran Kinerja Organisasi Pemerintahan di Indonesia

Instrumen	Indikator Pengukuran Kinerja
LAKIP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Input</li> <li>- Proses</li> <li>- Output</li> <li>- Outcome</li> </ul>
Spekop	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kepemimpinan</li> <li>- Perencanaan stratejik</li> <li>- Faktor eksternal</li> <li>- Proses internal</li> <li>- Sumber daya manusia</li> <li>- Sistim informasi manajemen</li> <li>- Hasil</li> </ul>
EKPPD	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kebijakan teknis penyelenggaraan urusan pemerintahan;</li> <li>- ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan;</li> <li>- tingkat capaian SPM;</li> <li>- penataan kelembagaan daerah;</li> <li>- pengelolaan kepegawaian daerah;</li> <li>- perencanaan pembangunan daerah;</li> <li>- pengelolaan keuangan daerah;</li> <li>- pengelolaan barang milik daerah; dan</li> <li>- pemberian fasilitasi terhadap partisipasi masyarakat.</li> </ul>

EKPOD	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kesejahteraan masyarakat;</li> <li>- pelayanan umum; dan</li> <li>- daya saing daerah.</li> </ul>
EDOB	<ul style="list-style-type: none"> <li>- perkembangan penyusunan perangkat daerah,</li> <li>- pengisian personil,</li> <li>- pengisian keanggotaan DPRD,</li> <li>- penyelenggaraan urusan wajib dan pilihan,</li> <li>- pembiayaan,</li> <li>- pengalihan aset dan dokumen,</li> <li>- pelaksanaan penetapan batas wilayah,</li> <li>- penyediaan sarana dan prasana pemerintahan,</li> <li>- pemindahan ibukota bagi daerah yang ibukotanya dipindahkan.</li> </ul>

Sumber : Diolah dari berbagai peraturan perundangan dan instrument Spekop

Dari identifikasi tersebut dapat disimpulkan bahwa pada umumnya instrumen pengukuran organisasi pemerintahan yang ada sekarang ini ditujukan untuk menilai tingkat capaian baik output organisasi pemerintahan, baik secara organisasi sebagai suatu organ maupun secara sistemik. Memang, dengan berdasarkan pengukuran berbagai indikator tersebut, dapat dilakukan analisis lanjutan untuk menghitung efisiensi, misalnya pada instrument LAKIP, yang telah memasukkan indikator input, output dan outcome. Namun demikian indikator kinerja efisiensi belum secara eksplisit dijadikan satu indikator dalam pengukuran kinerja organisasi pemerintah di Indonesia.

Pengukuran akuntabilitas organisasi publik juga masih belum dinyatakan secara eksplisit, meskipun demikian pada instrumen Spekop dan EKPPD terdapat hal yang berkaitan dengan Akuntabilitas, yakni indikator faktor eksternal pada Spekop, dan indikator pemberian fasilitas pada partisipasi masyarakat. Meskipun demikian, hal ini tidak menjamin terukurnya akuntabilitas, dikarenakan indikator faktor eksternal tidak hanya mempertimbangkan aspirasi dan partisipasi publik, demikian juga pemberian fasilitasi partisipasi masyarakat juga belum tentu menunjukkan ruang “voice” dalam pelaksanaan kegiatan masyarakat.

Artinya dengan instrumen pengukuran kinerja yang sudah ada, nampaknya belum mampu memberikan gambaran sejauhmana rasionalitas antara anggaran yang dikeluarkan dengan pekerjaan yang dilakukan, serta sejauhmana rasionalitas antara apa yang dikerjakan organisasi pemerintah dengan pemenuhan kebutuhan layanan masyarakat. Jika demikian keadaanya kembali instrument pengukuran kinerja organisasi tidak dapat diandalkan untuk mengawal reformasi birokrasi.

### **Tinjauan Empiris Pengukuran Efisiensi pada Organisasi Pemerintahan**

Efisiensi merupakan kata-kata yang mudah diucapkan, namun sulit sekali direalisasikan, terutama untuk organisasi pemerintahan. Tidak berbeda halnya dengan pengukuran efisiensi tersebut. Kesulitan pengukuran ini dikarenakan adanya banyak sub indikator dari aspek input organisasi, mulai dari belanja proyek, gaji pegawai, pengadaan barang, belanja modal tetap, dan juga belanja lainnya. Demikian pula dengan indikator output, pada

sekolah misalnya, yang dapat terdiri dari jumlah siswa, nilai pelajaran, dan prestasi sekolah. Banyaknya indikator tersebut tentunya memperumit penghitungan efisiensi. Namun demikian permasalahan sesungguhnya bukan semata-mata kesulitan penghitungan, karena sejak tahun 1978 telah ditemukan suatu metode untuk mengukur efisiensi suatu organisasi dengan menggunakan Data Envelopment Analysis.

Sebetulnya instrument ini telah lama digunakan dan telah berkembang. Salah satu instrumen evaluasi organisasi yang biasa digunakan di organisasi profit, namun dapat pula digunakan organisasi publik yang befokus pada pengukuran efisiensi atau produktifitas. DEA merupakan metode analisis non-parametrik yang sangat bermanfaat dalam manajemen pelayanan (*service management*) dan teknik penolokukuran (*benchmarking technique*) yang awalnya dikembangkan oleh Charnes, Cooper dan Rhodes (1978). Metode ini secara masif telah digunakan untuk melihat tingkat efisiensi teknis dalam berbagai organisasi baik public maupun swasta. Berbagai organisasi public yang menggunakan DEA sebagai alat analisis kinerja diantaranya bidang pendidikan, kesehatan, perumahan, dan sebagainya. Bahkan dalam pandangan Oyama (2008), DEA merupakan salah satu teknik dalam *operation research* yang cukup sering digunakan dalam sektor publik.

Di Indonesia, pengukuran menggunakan DEA telah dilakukan terhadap organisasi pemerintahan, dan berhasil memberikan masukan yang konstruktif untuk peningkatan efisiensi. Penggunaan DEA tersebut diantaranya digunakan dalam mengukur kinerja efisiensi Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama, serta Puskesmas pada beberapa daerah di Indonesia (LAN, 2009). Penggunaan pada institusi lainnya telah banyak dilakukan di luar negeri, seperti institusi kesehatan yang antara lain dilaporkan oleh Mirmirani (2008), institusi kepolisian (Verma, 2006), pelayanan persampahan (Worthington dan Dollery, 2001), dan masih banyak lagi.

Dari pengalaman menggunakan Data Envelopment Analysis, terdapat beberapa persyaratan yang rigid dari data dan angka yang terkumpul. Karena penghitungan didasarkan pada angka-angka statistik, maka konsistensi data harus diperoleh secara keseluruhan, dan input data harus dilakukan sangat hati-hati, karena kesalahan input data akan mengakibatkan kesalahan hasil penghitungan. Selanjutnya yang menjadi permasalahan adalah penentuan sub indikator pada input dan output yang berbeda-beda pada tiap organisasi, sesuai dengan karakteristik dan tugas pokoknya. Indikator yang dipilih juga harus sesuai dengan data statistik yang telah ada. Namun demikian hal ini dapat diantisipasi, manakala sub indikator input dan output telah ditentukan terlebih dahulu oleh peraturan pemerintah.

Dengan demikian, untuk mengadopsi DEA sebagai salah satu indikator kinerja dalam pengukuran kinerja organisasi pemerintah, terdapat satu hal besar yang perlu dilakukan, yakni menentukan indikator input dan output yang berbeda-beda pada tiap jenis organisasi pemerintahan yang ada.

### **Tinjauan Empiris Pengukuran Akuntabilitas pada Organisasi Pemerintahan**

Akuntabilitas merupakan ukuran yang menunjukkan apakah aktifitas birokrasi publik atau pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah sudah sesuai dengan norma dan nilai-nilai yang dianut masyarakat, dan apakah pelayanan publik tersebut mampu mengakomodasi

kebutuhan rakyat yang sesungguhnya. Dengan batasan tersebut, nampaknya penilaian akuntabilitas publik bias akan penilaian subjektif dari masyarakat yang memiliki kebutuhan dan tingkat kepuasan yang berbeda-beda, metode untuk mengetahui kepuasan publik pun telah dilakukan dengan melakukan survei indeks kepuasan publik.

Namun demikian, pengukuran akuntabilitas kinerja bukanlah didasarkan pada penilaian output dan outcome di akhir proses kegiatan pemerintahan, melainkan penilaian output dan outcome dengan kesesuaian aspirasi masyarakat sebagai pengguna layanan, pada saat suatu program atau kegiatan mulai dilaksanakan. Metode tersebutpun telah diaplikasikan pada instrument yang cukup dikenal sejak tahun 1992, yakni Balance Score Card yang dikembangkan oleh Robert S. Kaplan dan David P. Norton.

Balance Score Card merupakan metodologi penilaian kinerja sekaligus sistem manajemen kinerja yang berorientasi pada pandangan strategis ke masa depan (Gaspersz, 2002). Dalam balance score card, penilaian kinerja dilakukan dengan berbagai perspektif, yakni perspektif finansial, perspektif proses bisnis internal, perspektif pembelajaran dan pertumbuhan serta perspektif pelanggan. Awalnya balance Score Card memang diperuntukkan bagi organisasi profit, namun kemudian banyak organisasi pemerintah menggunakannya sebagai alat untuk menyusun strategi, dan pengukuran kinerja organisasi. Terkait dengan indikator Akuntabilitas, Balance Scorecard mengakomodasikannya pada Pertimbangan Perspektif Pelanggan, yang untuk organisasi publik di terjemahkan sebagai bagaimana orang-orang yang menggunakan jasa/pelayanan publik memandang dan mengevaluasi kinerja kami, mungkin pernyataan ini dapat ditambahkan pula dengan apa saja harapan publik terhadap kinerja organisasi. Salah satu organisasi pemerintah di Indonesia yang telah menggunakan Balance Score Card dalam penyusunan strategi dan evaluasi organisasi adalah Pemerintahan Provinsi Gorontalo, di bawah Manajemen Fadel Mohammad.

## **Penutup**

Perubahan paradigma administrasi publik yang terjadi diberbagai belahan dunia, tidak melewati pemerintahan Indonesia untuk melakukannya juga dalam bentuk reformasi birokrasi yang menjadi keinginan bersama antara pemerintah dan rakyat. Instrumen Pengukuran Kinerja Organisasi sebagai salah satu alat yang dapat digunakan dalam mencapai reformasi birokrasi yang dicita-citakan, harus dapat menyertakan indikator efisiensi dan akuntabilitas di dalamnya. Dalam tataran empiris, Data Envelopment Analysis dan Balance Score Card merupakan metode yang memungkinkan terukurnya efisiensi dan akuntabilitas organisasi publik, hal ini menjadi alternatif pengembangan instrument pengukuran organisasi pemerintahan. di Indonesia, tinggal bagaimana menindaklanjutinya dalam mengadopsinya dengan menyusun indikator yang relevan dengan karakteristik organisasi pemerintahan di Indonesia.

## **Daftar Bacaan**

- Berman, Evan M, 2006, *Performance and Productivity in Public and Nonprofit Organization*, M.E. Sharpe, Inc., New York, USA  
 Carter, N., Klein, R., Day, P., 1992, *How Organisations Measure Success : The Use of Performance Indicators in Government*, Routledge, New York, USA

- Denhardt, Janet V. and Denhardt, Robert B., 2007, *Expanded - The new public service: serving, not steering*, M.E. Sharpe, Inc, New York, USA
- Department of Energy, 1995, *How to Measure Performance : Handbook of Techniques and Tools*, US Department of Energy, USA. Tersedia on-line di [http://www.ora.gov/pbm/handbook/handbook\\_all.pdf](http://www.ora.gov/pbm/handbook/handbook_all.pdf)/ Di akses pada tanggal 22 Januari 2010.
- Effendi, Taufiq, 2009, *Paper, Keynote Speaker, International Roundtable Discussion on Civil Service Legislation, System and Reforms*, 17 March, Jakarta. Tersedia on-line di [http://www.menpan.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=108&Itemid=2/](http://www.menpan.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=108&Itemid=2/) Diakses pada tanggal 23 Januari 2010
- Expenditure Committee (1972) *The relationship of expenditure to Needs, Eight Report, Session 1971-1972*, London, HMSO, HC 515 dalam Carter, N., Klein, R., Day, P., 1992, *How Organisations Measure Success : The Use of Performance Indicators in Government*, Routledge, New York, USA
- Fulton, Lord (1968) *The Civil Service: Report of the Committee*, London: HMAO, Cmnd. 3638, dalam Carter, N., Klein, R., Day, P., 1992, *How Organisations Measure Success : The Use of Performance Indicators in Government*, Routledge, New York, USA
- Gaspersz, Vincent, 2005, *Balance Score Card dengan Six Sigma Untuk Organisasi Bisnis dan Pemerintah*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Indonesia
- Hatma, Diakses dari [www.hatma.info](http://www.hatma.info) pada tanggal 19 Maret 2009
- Krina P., Loina Lalolo, 2003, *Indikator & Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi & Partisipasi*, Sekretariat Good Public Governance, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Jakarta – Agustus, tersedia on-line di <http://www.solex-un.net/repository/id/gov/CR4-Res6-ind.pdf> , Diakses pada tanggal 22 Januari 2010.
- Kumrotomo, Wahyudi, 2005, *Akuntabilitas Birokrasi Publik: Sketsa Pada Masa Transisi, Magister Administrasi Publik – Pustaka Pelajar*, Yogyakarta, Indonesia.
- LAN, Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan, 2002, *Laporan Kajian tentang Kinerja Kelembagaan Pemerintah*, Lembaga Administrasi Negara RI, Jakarta, Indonesia
- LAN, Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan, 2009, *Laporan Evaluasi Organisasi Penyelenggara Pelayanan Dasar di Pemerintah Daerah*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, Indonesia
- Mirmirani, Sam et al, 2008, *Health Care Efficiency In Transition Economies: An Application Of Data Envelopment Analysis*, International Business & Economics Research Journal –February, Vol 7 No. 2
- Mosseng, B. and Bredrup, H. 1993, *A methodology for industrial studies of productivity performance*, Journal of Production Planning and Control, Vol. 4 No. 3, pp. 198-206. Dalam Tangen, Stevan (2004), *Performance measurement: from philosophy to practice*, International Journal of Productivity and Performance Management, Emerald Group Publishing Limited, Vol. 53 No. 8, 2004 pp. 726-737,
- Neely, A., Gregory, M. and Platts, K. 1995, *Performance measurement system design: a literature review and research agenda*, International Journal of Operations & Production Management, Vol. 15 No. 4, pp. 80-116. Dalam Tangen, S., 2004, *Performance measurement: from philosophy to practice*, International Journal of Productivity and Performance Management, Emeraldinsight, Vol 53 No. 8, P.726-737.
- Popovich, Mark G., 1998, *Creating High Performance Government Organizations*, Jossey-Boss Publishers dalam LANRI, 2004, *Teknik Penyusunan Organisasi Berbasis*

- Kinerja*, Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta
- Quirk, Barry, 1997, *Accountable for Everyone-Post Modern Pressure on Public Managers*, Journal of Public Administration, Vol 75 (568-589), Blackwell Publisher, Oxford, UK.
- Rivlin, A., 1971, *Systemic Thinking for Social Action*, Washington D.C: The Brooking Institutions dalam Carter, N., Klein, R., Day, P., 1992, *How Organisations Measure Success : The Use of Performance Indicators in Government*, Routledge, New York, USA
- Treasury and Civil Service Committee, 1982, *Efficiency and Effectiveness in the Civil Service*, (Third Report, Session 1981-82), London, HMSO, HC 236-1 dalam Carter, N., Klein, R., Day, P., 1992, *How Organisations Measure Success : The Use of Performance Indicators in Government*, Routledge, New York, USA
- Verma, Arvin and Gavirneni, Srinagesh, 2006, *Measuring police efficiency in India: an application of data envelopment analysis*, Policing: an International Journal of Public Strategies and Management, Emeradinsight, Vol 29,.
- Worthington, Andrew and Dollery, Brian, 2001, *Measuring Efficiency in Local Government: An Analysis of New South Wales Municipalities' Domestic Waste Management Function*. *Policy Studies Journal* 29(2), Blackwell Publishers, pp. 232-250

### **Peraturan Perundang-Undangan**

- Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.
- Peraturan Pemerintah 8 tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah.
- Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah