

Sistem Monitoring dan Evaluasi untuk Peningkatan Kapasitas Pemerintahan Daerah

Inti Wasiati, Totok Supriyanto
inti_w.fisip@unej.ac.id

Abstract

Regional autonomy provides local government administration be decentralized. A number of authorities including delegated budgetary affairs becomes domestic areas of local government. The local government can take care of and develop their regions. Devolution of government power by the central government to local governments is done in two (2) ways: (1) ultra vires doctrine, namely the central government handed over the authority of the government of the autonomous regions by means of detailing one by one, (2) open-end arrangement or general competence, namely local government may administer all affairs outside of which is owned by the central government. The principle of decentralization in Law Number 32 of 2004 on local government adheres to the second way. The extent of local government authority in the administration of local government and regional development that requires increased capacity (capacity building), and strong leadership for encouraging and empowering subordinates becomes very significant. Development of comprehensive institutional performance indicators, and the procedures and mechanisms for monitoring and evaluation will enhance a sustainable development process. Performance measurement of government public organizations are regulated in Presidential Instruction No. 7 of 1999 in the form of Performance Accountability Report of Government Agencies (LAKIP), governing: (1) strategic planning (PS), (2) measurement of performance (PK), (3) evaluation of the performance of activities (EK-1), (4) evaluation of program performance (EK-2), performance evaluation policy (EK-3), and (5) the conclusion of the evaluation or performance achievements. The case studies in this paper is a case of Sampang regency administration capacity building as a part of the activities of Sustainable Capacity Building for Decentralization (SCBD) Project, a project of the Asian Development Bank (ADB). Monitoring and evaluation pertaining to the capacity of local government institutions is implemented through: (1) pre-program evaluation, namely the evaluation before the program starts; and (2) ex-post evaluation, which is to see the outcome indicators, and in some cases indicators of program outcomes. Monitoring and evaluation is conducted internally by the inspectorate bodies of the district administration of Sampang. In addition, monitoring and evaluation is done externally by the Supreme Audit Agency (BPK), especially on local government finances, including local government budgets. The reason is that the local government of Sampang still does not have internal auditors, ex-officio, in

accordance with their positions to carry out the task of monitoring and evaluation. Monitoring and evaluation as an instrument of management control is done by each regional work units (SKPD). Monitoring and evaluation is done by using the mechanism of coordination meetings and field visits. However, the preparation of monitoring and evaluation instruments are not standard, so as part of a standardized control mechanism.

Keywords: *Monitoring and Evaluation System, Capacity Building, Local Government*

Abstrak

Otonomi daerah memberikan administrasi pemerintahan daerah menjadi terdesentralisasi. Sejumlah kewenangan termasuk urusan anggaran didelegasikan menjadi wilayah domestik dari pemerintah daerah. Pemerintah daerah dapat mengurus dan membangun daerahnya. Pelimpahan kekuasaan pemerintahan oleh pemerintah pusat ke pemerintah daerah dilakukan dalam dua (2) cara: (1) *ultra vires doctrine*, yaitu pemerintah pusat menyerahkan kewenangan pemerintah kepada daerah otonom dengan cara merinci satu persatu, (2) *open end arrangement* atau *general competence*, yaitu pemerintah daerah boleh menyelenggarakan semua urusan di luar yang dimiliki oleh pemerintah pusat. Prinsip desentralisasi dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah menganut cara kedua. Luasnya kewenangan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan daerahnya yang menuntut peningkatan kapasitas (*capacity building*), dan kepemimpinan kuat untuk mendorong dan memberdayakan bawahan menjadi sangat signifikan. Pengembangan indikator kinerja lembaga yang komprehensif, dan prosedur dan mekanisme pelaksanaan monitoring dan evaluasi akan menunjang suatu proses pengembangan yang berkelanjutan. Pengukuran kinerja organisasi publik pemerintah adalah diatur dalam Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 dalam bentuk Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP), yang mengatur: (1) perencanaan strategis (PS), (2) pengukuran kinerja (PK), (3) evaluasi kinerja kegiatan (EK-1), (4) evaluasi kinerja program (EK-2), evaluasi kinerja kebijakan (EK-3), dan (5) kesimpulan hasil evaluasi atau capaian kinerja. Studi kasus dalam tulisan ini adalah kasus *capacity building* Pemerintahan Kabupaten Sampang sebagai bagian dari kegiatan *Sustainable Capacity Building for Decentralization (SCBD) Project*, suatu proyek dari Asian Development Bank (ADB). Monitoring dan evaluasi berkenaan kapasitas lembaga pemerintah daerah adalah dilaksanakan melalui: (1) *pre-program evaluation*, yaitu evaluasi sebelum program dijalankan; dan (2) *ex-post evaluation*, yaitu untuk melihat indikator-indikator hasil, dan dalam beberapa kasus indikator *outcomes* dari program. Monitoring dan evaluasi dilakukan secara internal oleh badan inspektorat dari pemerintahan kabupaten Sampang. Disamping itu, monitoring dan evaluasi dilakukan secara eksternal oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), khususnya tentang keuangan pemerintah daerah

termasuk anggaran belanja pemerintah daerah. Alasannya adalah bahwa pemerintah daerah dari Sampang masih tidak memiliki tenaga auditor internal, Alasannya adalah bahwa pemerintah daerah dari Sampang masih tidak memiliki tenaga auditor internal, secara *ex-officio*, sesuai dengan jabatan mereka untuk menjalankan tugas monitoring dan evaluasi. Monitoring dan evaluasi sebagai instrumen pengendalian manajemen dilakukan oleh setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Monitoring dan evaluasi dilakukan dengan mempergunakan mekanisme rapat koordinasi dan kunjungan lapangan. Namun, persiapan instrumen monitoring dan evaluasi belum bersifat baku, sehingga sebagai bagian dari mekanisme pengendalian yang terstandarisasi.

Kata Kunci: Sistem Monev, Peningkatan Kapasitas, Pemerintahan Daerah

Pendahuluan

Degradasi kualitas birokrasi dalam menanggapi gejolak domestik dan global yang tidak cukup memadai telah membawa babak baru reformasi di Indonesia pasca tahun 1998. Birokrasi Indonesia yang sejak orde baru memiliki daya imunitas yang tinggi terhadap gejolak dan dinamika domestik, tapi cenderung lebih rentan terhadap gejolak global, menandakan kapabilitas penyesuaian dan kemudian kapasitas birokrasi untuk mereformasi sendiri sangat rendah. Sejumlah tuntutan dari beberapa daerah di Indonesia agar proses pembangunan menjadi lebih terdesentralisasi dan merata menghasilkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengandung dimensi desentralisasi lebih besar dan merupakan respon yang cukup proporsional.

Pemberian otonomi daerah yang lebih luas terutama di Daerah Tingkat II dan pemekaran sejumlah daerah baru merupakan implikasi yang tak terhindarkan dari kecenderungan di atas. Sejumlah kewenangan yang sebelumnya berada di pusat selanjutnya banyak yang didelegasikan menjadi urusan rumah tangga daerah. Demikian juga sejumlah anggaran yang dulu dikelola atau diputuskan di pemerintahan pusat bergeser ke daerah. Melonjaknya dana perimbangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah merupakan bukti kuat terjadinya pergeseran kekuasaan pemerintahan yang cukup signifikan.

Penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah dapat dilakukan dengan dua cara (Nurcholis, 2007:155-156), yaitu: pertama: *ultra vires doctrine*, yaitu pemerintah pusat menyerahkan kewenangan pemerintah kepada daerah otonom dengan cara merinci satu persatu; kedua: *open end*

arrangement atau *general competence* yaitu daerah otonom boleh menyelenggarakan semua urusan di luar yang dimiliki pusat.

Dengan penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah otonom berdasarkan prinsip yang kedua ini, daerah menciptakan tantangan-tantangan baru sekaligus peluang untuk mengembangkan identitas lokal dan kesempatan-kesempatan baru untuk menciptakan kreatifitas yang lebih leluasa. Peluang tersebut bagi daerah-daerah di Indonesia menimbulkan 2 (dua) permasalahan yang akan dihadapi yaitu: *pertama*, daerah-daerah menghadapi keadaan situasi, tuntutan, dan tantangan dalam rangka menghadapi perubahan, pengembangan, kompetisi, kepatuhan nilai, mobilitas dan pencarian jalan pintas; *kedua*, kemajemukan secara geografis dan kemasyarakatan menuntut diperlakukannya daerah-daerah tersebut sesuai dengan keberadaannya dan meningkatkan kemandiriannya, dan ini berarti bahwa kebijakan atau peraturan tidak harus berorientasi ke pusat.

Bentuk dan jenis barang atau jasa pelayanan birokrasi pemerintah daerah yang umumnya mencakup kebutuhan barang publik dan *common resources*, layanannya bersifat monopolistik dan seringkali kurang peka dengan tuntutan-tuntutan masyarakat. Untuk menjadikan keberadaannya tetap memiliki nilai strategis bagi bangsa dan masyarakatnya, secara jangka panjang instansi pemerintahnya harus senantiasa tidak kehilangan isu dan

momentum untuk menciptakan nilai lebih sebagai bagian dari *potitioning* secara terus menerus, sehingga kebermaknaan birokrasi diapresiasi sama dengan efisiensi mekanisme pasar oleh masyarakat. Terlebih saat ini dunia kompetisi tidak saja berlaku untuk sektor swasta namun kompetisi pun juga berlaku bagi antar negara, antar provinsi, dan antar kota/kabupaten.

Kompetisi secara langsung untuk mendapatkan investor, menjadi tempat kunjungan dan menarik sumber daya yang ada diluar wilayahnya. Secara tidak langsung, kompetisi sektor swasta akan melibatkan instansi negara sebagai mitra untuk membangun keunggulan bersama, seperti sistem ekonomi yang kompetitif, sistem perpajakan yang menunjang kreativitas nilai tambah, sistem ketenagakerjaan yang menunjang profesionalisme, sistem pendidikan dan pelatihan yang menghasilkan kompetensi yang dikehendaki pasar tenaga kerja, sistem pengelolaan ilmu pengetahuan dan teknologi yang menunjang produktivitas dan efisiensi, sistem hukum yang menunjang keamanan dan ketertiban, dan peraturan-peraturan yang secara langsung akan mempengaruhi dinamika sektor swasta.

Konsekuensinya instansi pemerintah harus mampu mengintrodusir peran fasilitasi yang memperkuat dan mempercepat proses penciptaan nilai tambah sehingga masyarakat sebagai institusi besar memiliki keunggulan dibanding

dengan daerah yang lain. Pada titik inilah penciptaan *continuously competitive advantage* merupakan nilai daya saing antar daerah yang akan selalu dinilai oleh semua pihak.

Isu menciptakan nilai tambah jangka panjang merupakan keharusan bagi pemerintah daerah ke depan. Persoalan saat ini adalah bagaimana pemerintah daerah mampu menstransformasikan struktur dan budaya birokrasi sehingga termanifestasi dalam manajemen publik yang mampu menciptakan nilai tambah terus menerus (*sustainable value creation*).

Peningkatan kapasitas kelembagaan pemerintah Kabupaten untuk menyelenggarakan paling tidak 16 urusan wajib dan pilihan sesuai amanat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan sesuatu yang tidak mungkin dihindari lagi. Vroom dalam Pfeffer (1982:52) mengatakan "*performance is a function of both effort and ability.*" Kemampuan atau kapasitas dan usaha merupakan variabel penentu dari kinerja baik individu maupun lembaga. Ada kemampuan namun tidak ada kemauan tidak akan mungkin terjadi atau tercapai kinerja sesuai dengan kemampuannya.

Dalam konteks lembaga pemerintah, oleh karena itu menjadi penting untuk mengembangkan dan menetapkan "*institutional development blue print*" atau cetak biru strategi pengembangan kelembagaan baik yang bersifat mikro terutama yang berkaitan dengan pengembangan sumber daya manusia,

maupun yang bersifat mikro dan makro terutama yang berkaitan dengan pengembangan budaya organisasi, struktur dan prosedur serta membangun interaksi yang produktif dengan seluruh pemangku kepentingan merupakan sesuatu yang tidak dapat ditawar lagi.

Peningkatan kapasitas tidak banyak memiliki makna lagi jika motivasi dan komitmen pimpinan dan karyawan untuk mencurahkan seluruh kemampuannya untuk mencapai tujuan organisasi tidak tercipta. Peran kepemimpinan untuk menjalankan *encouragement role* atau mendorong dan memberdayakan bawahan menjadi sangat signifikan.

Pengembangan sebuah indikator kinerja lembaga yang komprehensif dapat dipandang sebagai cermin hasil akhir kapasitas lembaga dalam menjalankan peran dan fungsinya, namun lebih penting dari itu merupakan awal dari proses perbaikan kapasitas manakala monitoring dan evaluasi merupakan bagian strategis dari pelaksanaan fungsi manajemen pemerintahan daerah. Dengan pengembangan indikator kinerja serta sejumlah prosedur dan mekanisme pelaksanaan monitoring dan evaluasi diharapkan akan dicapai suatu proses pengembangan kapasitas yang berkelanjutan.

Tinjauan Pustaka

Otonomi Daerah dan Pembangunan Kapasitas Pemerintahan Daerah

Otonomi daerah tidak menciptakan Daerah Otonom, negara dalam negara. Namun otonomi daerah menuju kepada desentralisasi urusan pemerintahan. Desentralisasi menuntut distribusi dan delegasi urusan pemerintahan kepada daerah (Riyadmadji, 2003:53). Bagian-bagian urusan pemerintahan yang didelegasikan ke daerah adalah yang menyangkut kepentingan masyarakat setempat (Riyadmadji, 2003:54). Ada bagian-bagian urusan pemerintahan yang diseleenggarakan oleh pemerintahan Kabupaten atau Kota, ada urusan pemerintahan yang diselenggarakan oleh pemerintahan Provinsi, dan ada pula urusan pemerintahan yang dijalankan oleh pemerintahan pusat (Riyadmadji, 2003:54).

Menurut Nurcholis (2007:155-156), penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah dapat dilakukan dengan dua cara (Nurcholis, 2007: yaitu: pertama: *ultra vires doctrine*, yaitu pemerintah pusat menyerahkan kewenangan pemerintah kepada daerah otonom dengan cara merinci satu persatu. Daerah otonom hanya boleh menyelenggarakan kewenangan yang diserahkan tersebut. Sisa kewenangan dari kewenangan yang diserahkan kepada daerah otonom secara terperinci tersebut menjadi kewenangan pusat. Cara penyerahan ini dianut oleh UU Nomor 5 Tahun 1974. Pusat menyerahkan urusan-

urusan pemerintahan setahap demi setahap dengan memperhatikan keadaan dan kemampuan daerah yang bersangkutan. Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pemerintahan daerah menyebutkan bahwa penambahan urusan pemerintah kepada daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Bahkan Pasal 9 dari Undang-Undang diatas menyebutkan bahwa suatu urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah dapat ditarik kembali dengan peraturan perundang-undangan yang setingkat (Nurcholis, 2007).

Kedua: *open end arrangement* atau *general competence* yaitu daerah otonom boleh menyelenggarakan semua urusan di luar yang dimiliki pusat. Artinya, pusat menyerahkan kewenangan pemerintahan kepada daerah untuk menyelenggarakan kewenangan berdasarkan kebutuhan dan inisiatifnya sendiri di luar kewenangan yang dimiliki pusat. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah menganut prinsip penyerahan kewenangan yang kedua ini (Nurcholis, 2007). Riyadmadji (2003:55) mencirikan pemberian urusan pemerintahan: (1) pola *general competence* sebagai otonomi luas, (2) pola *ultra vires* sebagai otonomi terbatas. Urusan-urusan pemerintahan yang dilakukan pemerintah pusat bersifat terbatas dan sisanya menjadi kewenangan pemerintah daerah. Sebaliknya, dalam otonomi terbatas urusan-urusan pemerintah daerah bersifat terbatas dan sisanya menjadi

kewenangan pemerintah pusat (Riyadmadji, 2003:55)

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 urusan yang bersifat wajib mencakup urusan-urusan di bawah ini yang berskala Kabupaten/Kota:

1. Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan.
2. Perencanaan, pengawasan dan pemanfaatan tata ruang.
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.
4. Penyediaan sarana dan prasarana umum
5. Penanganan bidang kesehatan.
6. Penyelenggaraan bidang pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial.
7. Penanggulangan masalah sosial.
8. Pelayanan bidang ketenagakerjaan.
9. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah termasuk lintas Kabupaten Kota.
10. Pengendalian lingkungan hidup.
11. Pelayanan pertanahan.
12. Pelayanan kependudukan dan cactan sipil.
13. Pelayanan administrasi umum pemerintahan.
14. Pelayanan administrasi penanaman modal.
15. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya.
16. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Otonomi daerah kemudian menuntut pengembangan kapasitas pemerintah daerah untuk dapat

menjalankan urusan-urusan yang bersifat wajib sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut.

Implikasi Sistem Pemerintahan Daerah Ke Depan

Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memerlukan antisipasi dalam rangka penyelenggaraan sistem pemerintahan daerah seiring dengan kerangka desentralisasi dan otonomi daerah. Paradigma terkini dari pengelolaan pemerintahan lahir seiring dengan era reformasi, yaitu demokratisasi. Pengelolaan sistem pemerintahan daerah melibatkan peran serta/partisipasi masyarakat dalam menentukan kebijakan publik (Sarundajang, 2005:297).

Terdapat pergeseran pola pikir dalam pengelolaan pemerintahan daerah yang semula *top down* kepada *bottom up*. Pengelolaan pemerintahan daerah model ini berorientasi *partisipatif populis*, yaitu mengedepankan rakyat sebagai subyek yang menentukan arah kehidupan pemerintahan daerah. Pemerintah daerah bersama rakyat sebagai subyek penentu, dan kemampuan publik menjadi mampu untuk mengurus diri sendiri dalam kehidupan pemerintahan daerah. Ke depannya, kemampuan ini melahirkan perubahan ke arah yang lebih baik bagi rakyat di daerah (Sarundajang, 2005:298). Sebaliknya bila terjadi mengedepankan kepentingan kelompok, maka akibatnya adalah penyimpangan

praktek pemerintahan daerah (Sarundajang, 2005:298).

Ada beberapa variabel penting dalam sistem pemerintahan daerah, yaitu: peningkatan kapasitas daerah, termasuk aparatur pemerintah dan masyarakatnya, dan kinerja lembaga pemerintahan daerah, yang berperan sebagai sistem monitoring dan evaluasi untuk peningkatan kapasitas pemerintahan daerah.

Peningkatan Kapasitas Lembaga Pemerintahan Daerah dengan Kinerja Lembaga

Melengkapi Sarundajang, pengembangan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah seiring dengan prinsip-prinsip yang disampaikan oleh Beth R. Crisp, Hal Swerissen dan Stephen J. Duckett (2000) antara lain; *pertama* melalui *Bottom-up organizational approach*; *kedua Top-down organizational approach*; *ketiga* melalui *Partnerships*; dan *keempat* melalui *Community organizing approach*.

Dengan pendekatan yang *pertama*, pengembangan keahlian teknis seringkali dipandang sebagai hal mendasar bagi organisasi, yang memungkinkan pegawai dapat merencanakan, melaksanakan dan mengevaluasi sertra mengukur program-program kesehatan yang ada. Kebutuhan peningkatan keahlian teknis diharapkan akan mampu menyelenggarakan pelayanan kesehatan dan mengelola organisasi pelayanan kesehatan sehingga peningkatan kapasitas berarti *training* lanjutan yang berkaitan dengan

spesialisasi kesehatan, dan perluasan keahlian kesehatan yang bersifat generalis yang keduanya dapat menjadi keuntungan strategis (Crisp et al., 2000).

Dengan strategi kedua, membangun dan menjaga keberlangsungan kapasitas memerlukan kapasitas organisasional sama pentingnya dengan peningkatan keahlian individual. Program pelatihan harus didukung oleh organisasi melalui proses pengambilan keputusan yang dapat dipastikan bahwa setiap pegawai dapat berpartisipasi. Infrastruktur organisasi, yang dapat juga meliputi sumber daya di luar sumber daya manusia, keberadaannya dapat berkontribusi terhadap peningkatan kapasitas organisasi. Dalam kondisi tertentu peningkatan kapasitas dalam konteks ini dapat berupa restrukturisasi organisasi untuk mendapatkan model yang sesuai dengan tantangan organisasi. Kadangkala kebijakan dan praktek organisasi dapat menjadi faktor penghambat penting daripada faktor struktur organisasi (Crisp et al., 2000).

Strategi *partnership* dapat dilakukan dengan mengembangkan kerja sama antara organisasi dengan kelompok-kelompok masyarakat dengan asumsi bahwa membangun pemahaman dengan dua arah perencanaan dan pelaksanaan program-program dapat dilakukan dengan hasil yang lebih baik. Kerja sama antara organisasi dengan tokoh masyarakat, lembaga swadaya masyarakat dapat meningkatkan

upaya-upaya pelaksanaan program (Crisp et al., 2000). Dalam kasus Kabupaten Sampang, kerja sama dengan kader posyandu, PKK dan membangun koalisi dengan sponsor dapat memiliki daya dorong kapasitas yang penting.

Community organizing approach merupakan pendekatan yang paling ambisius dengan meningkatkan pengetahuan, kepedulian, keahlian masyarakat sehingga mereka mampu mempergunakan kemampuannya dengan sekenario pengembangan sistem pelayanan kesehatan yang ada menjadi bagian *support* sistem yang ada segara memadai sehingga peningkatan kapasitas dengan pendekatan ini dapat terjadi dengan upaya transformasi masyarakat pasif yang sekedar menerima pelayanan menjadi masyarakat yang aktif dalam proses perubahan. Dengan notasi ini dapat dikatakan program yang berhasil inisiatif dibangun dan diimplementasikan bersama masyarakat (Crisp et al., 2000).

Kapasitas kelembagaan dan kinerja pemerintah daerah menjadi sangat sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam kerangka otonomi daerah. Demikian halnya dalam penyelenggraan pemerintahan daerah memerlukan ukuran kinerja demi tercapainya tujuan-tujuan otonomi daerah. Rangkaian ini juga merupakan kesatuan sistem monitoring dan evaluasi pemerintahan daerah.

Model Generik Pengukuran Kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah Pemerintah Daerah

Pengembangan sebuah indikator kinerja lembaga yang komprehensif dapat dipandang sebagai cermin hasil akhir kapasitas lembaga dalam menjalankan peran dan fungsinya. Namun lebih penting daripada itu, indikator kinerja merupakan awal dari proses perbaikan kapasitas, sedangkan monitoring dan evaluasi merupakan bagian strategis dari pelaksanaan fungsi manajemen pemerintahan daerah. Dengan pengembangan indikator kinerja serta sejumlah prosedur dan mekanisme pelaksanaan monitoring dan evaluasi diharapkan akan dicapai suatu proses pengembangan kapasitas yang berkelanjutan.

Dalam rangka mengukur kinerja organisasi publik pemerintah pusat mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP), dimana dalam rangka pelaksanaan instruksi tersebut ditugaskan kepada Lembaga Administrasi Negara untuk menetapkan Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah sebagai bagian dari Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, 1999).

Dalam LAKIP ini terdapat beberapa formulir yang harus dibuat oleh suatu instansi pemerintah, yaitu: (1) perencanaan strategik (PS), (2) pengukuran kinerja (PK), (3) evaluasi

kinerja kegiatan (EK-1), (4) evaluasi kinerja program (EK-2), evaluasi kinerja kebijakan (EK-3), dan (5) kesimpulan hasil evaluasi atau capaian kinerja.

Secara langsung kita dapat mempertanyakan bagaimana mendapatkan indikator pemanfaatan sumber daya input dari lima dimensi indikator tersebut betul betul dipergunakan memenuhi prinsip-prinsip *value for money* untuk sektor publik yang meliputi nilai ekonomi, efisiensi, efektifitas, keadilan dan pemerataan. Dapat dipertanyakan kemudian apakah misalnya suatu program memiliki populasi sasaran dengan karakteristik yang tegas sehingga dapat dikatehui secara pasti mana yang merupakan bagian populasi sasaran dan mana yang bukan. Mengukur pertanyaan ini akan mampu menjawab *cost effectiveness*.

Sudah barang tentu jika suatu organisasi mengambil strategi yang berbeda dengan yang lain, maka strategi tersebut akan membawa implikasi perbedaan wilayah pengukuran. Oleh itu, strategi tersebut juga cenderung memiliki indikator yang berbeda.

Beth R. Crisp, Hal Swerissen dan Stephen J. Duckett menyampaikan ada wilayah-wilayah pengukuran

kinerja yang dipandang relevan seperti dapat dilihat pada Tabel 1. Kajian tentang pengukuran kinerja baik untuk organisasi privat dan publik mengalami kemajuan yang sangat pesat. Ada empat strategi dari Crisp et al., yaitu *Bottom-up organizational approach*, *Top-down organizational approach*, *Partnerships*, dan melalui *Community organizing approach* untuk meningkatkan kapasitas departemen atau dinas kesehatan, misalnya, yang mereka tawarkan sebagai seperangkat area pengukuran kapasitas organisasi yang dipandang relevan.

Selanjutnya, sedikitnya ada 4 pendekatan yang secara umum dipergunakan dalam pengukuran kinerja organisasi (Barney 1997:34), yaitu: (a) pertumbuhan, (b) pengukuran akuntansi, (c) pengukuran kinerja atas dasar *stakeholders*, dan (d) pendekatan present value. Sementara itu, Kaplan dan Norton (1996:43) mengembangkan *Balanced Scorecard (BSC)* yang sebetulnya lebih merupakan sistem manajemen (tidak saja hanya sebagai sebuah sistem pengukuran) yang dapat membantu organisasi untuk menjelaskan visi dan strategi dan menerapkannya dalam kegiatan operasinya.

Tabel 1. Capacity Building Approaches and Measurement Areas

No.	Approach	Measurement Areas
1.	Top-down organizational	Policy development Resource allocation (leverage) Organizational implementation Sanctions/incentives for compliance
2.	Bottom-up organizational	Workforce/professional development program Staff skills, understanding, participation and commitment Ideas generated and implemented
3.	Partnerships	Community activation Collaborations and information sharing between organizations Network density Reorienting of services and programs provided by individual organizations
4.	Community organizing	Involvement of key community leaders Involvement of persons from disadvantaged groups Community ownership

Sumber: Beth R. Crisp, Hal Swerissen dan Stephen J. Duckett. 2000

BSC dari Kaplan dan Norton (1996:43) memberikan umpan balik, baik dari sisi proses kegiatan internal maupun hasil-hasil dari luar, dalam rangka perbaikan kinerja dan hasil suatu organisasi secara terus menerus. BSC menyeimbangkan proses internal dan eksternal dengan melihat empat perspektif yaitu perspektif pelanggan, perspektif keuangan, perspektif proses bisnis internal, dan perspektif

pertumbuhan dan pembelajaran. Tujuan dan indikator kinerja yang digunakan disesuaikan untuk mencapai visi dan misi organisasi.

Sebagai sebuah sistem kinerja adopsi pengukuran kinerja *Balanced Scorecard (BSC)* dalam organisasi publik perlu dilakukan sejumlah modifikasi. Sejumlah saran yang disampaikan oleh Gaspersz (2002, 207) dapat dilihat pada Tabel 2.

Tabel 2 Perspektif Balanced Scorecard pada Sektor Swasta dan Sektor Publik

No.	PERSPEKTIF	ORGANISASI BISNIS	ORGANISASI PEMERINTAH
1.	Finansial / Efisiensi operasional	Bagaimana kita melihat/memandang dan memberikan nilai kepada pemegang saham?	Bagaimana kita melihat / memandang dan memberikan nilai kepada masyarakat atau pembayar pajak?
2.	Pelanggan	Bagaimana pelanggan melihat atau memandang dan mengevaluasi kinerja kami?	Bagaimana orang-orang yang menggunakan jasa pelayanan publik memandang dan mengevaluasi kinerja kami?
3.	Pembelajaran dan Pertumbuhan	Dapatkah kita melanjutkan untuk meningkatkan dan menciptakan nilai kepada pelanggan, pemegang saham, karyawan, manajemen serta organisasi?	Dapatkah kita melanjutkan untuk meningkatkan dan menciptakan nilai untuk masyarakat atau pembayar pajak, aparatur dan pejabat pemerintah, organisasi pemerintah dan pihak-pihak lain yang berkepentingan (dtakeholders)
4.	Proses dan produk	Apa yang harus diunggulkan dari proses dan produk kami?	Apakah program-program pembangunan yang telah dilaksanakan telah memberikan hasil-hasil sesuai dengan yang diinginkan atau diharapkan?

Sumber: Gaspersz (2002:207)

Balanced Scorecard juga dapat dijadikan alat ukur kinerja dengan menyeimbangkan keempat perspektif didalamnya sehingga menjadi suatu sistem yang terintegrasi. Antar perspektif memiliki *cause and effect relationship* yang bertujuan untuk mencapai tujuan organisasi. Dengan mengembangkan sistem *Balanced Scorecard* dalam pemerintahan, maka pimpinan pemerintahan dapat mengetahui apa harapan masyarakat dan apa kebutuhan pegawai pemerintah untuk memenuhi harapan masyarakat.

Berikut ini, penulis sajikan bahasan tentang sistem monitoring dan evaluasi untuk peningkatan kapasitas pemerintahan daerah. Kasusnya adalah pemerintahan Kabupaten Sampang.

Studi Kasus Pemerintahan Kabupaten Sampang

Kasus *capacity building* Pemerintahan Kabupaten Sampang adalah bagian dari kegiatan *Sustainable Capacity Building for Decentralization (SCBD)*

Project, suatu proyek dari Asian Development Bank (ADB), ADB Loan 1964-INO, yang diselenggarakan oleh Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia bekerjasama dengan Lembaga Administrasi Negara. Dari tahun 2010 selama 30 bulan (2010-2012). Penulis berperan sebagai trainer dan penulis laporan kegiatan “Penyusunan Sistem Monitoring dan Evaluasi Untuk Kegiatan Peingkatan Kapasitas Pemerintah Kabupaten Sampang” (Wasiati, Inti, dan Totok Suprianto, 2014).

Berdasarkan hasil wawancara terstruktur menggunakan alat bantu kuesioner, *in depth interview* dan *focus group discussion* diketahui bahwa metode pengukuran kinerja yang membandingkan capaian kinerja sasaran dengan rencana yang selama ini digunakan hanya dapat mengukur perspektif masyarakat dan perspektif proses bisnis internal Dinas, Badan, dan Kantor, sementara perspektif finansial dan perspektif pertumbuhan dan pembelajaran kinerja tidak terukur. Hasil pengukuran tidak menunjukkan keterkaitan antar aspek yang diukur sehingga kurang terintegrasi.

Monitoring sebagai instrumen pengendalian manajemen dilakukan oleh setiap SKPD yang menjadi sampel uji petik. Monitoring dan evaluasi dilakukan dengan mempergunakan mekanisme rapat koordinasi dan kunjungan lapangan. Namun persiapan instrumentasi monitoring dan evaluasi belum bersifat baku sehingga sebagai bagian

dari mekanisme pengendalian yang terstandardisasi.

Monitoring dan evaluasi kapasitas lembaga belum secara komprehensif dapat dilakukan sehingga portofolio lembaga dan manfaatnya kepada *stakeholders* belum secara komprehensif mampu digambarkan secara utuh. Demikian juga monitoring dan evaluasi program sudah dilakukan sebagian terutama yang berkaitan dengan evaluasi yang bersifat *ex-post evaluation* namun tidak secara keseluruhan dilakukan. *Monev ex-post* dilakukan terutama untuk melihat indikator-indikator hasil, dan dalam beberapa kasus indikator *outcomes*. Sementara pre-program evaluation belum secara jelas dilakukan.

Pemerintah Kabupaten Sampang disamping melakukan monitoring dan evaluasi internal juga menerima monitoring dan evaluasi eksternal oleh BPK khususnya tentang keuangan daerah termasuk belanja daerah. Dalam pelaksanaannya laporan daerah direview oleh inspektorat sendiri dan atau bersama konsultan BPKP, dari sini baru dilaporkan ke BPK. Hal ini dilakukan karena Inspektorat hingga kini belum memiliki tenaga fungsional auditor murni.

Secara garis besar tugas pokok dan fungsi Inspektorat sudah tercantum dalam Tupoksi, yaitu mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di Daerah, pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa

dan pelaksanaan urusan Pemerintahan Desa.

Dalam menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, Inspektorat mempunyai fungsi:

1. Perencanaan program pengawasan;
2. Perumusan kebijakan dan fasilitasi pengawasan;
3. Pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan.

Susunan Organisasi Inspektorat Kabupaten Sampang sebagai Lembaga Teknis Daerah yang menangani pengawasan, terdiri dari:

1. Inspektur;
2. Sekretariat, membawahi (a) Sub Bagian Administrasi dan Umum; (b) Sub Bagian Perencanaan; (c) Sub Bagian Evaluasi dan Pelaporan;
3. Inspektur Pembantu Bidang Pemerintahan dan Aparatur, membawahi:
 - a. Seksi Pengawasan Pemerintahan Umum/Otonomi Daerah;
 - b. Seksi Pengawasan Pemerintahan Desa/Kelurahan;
 - c. Seksi Pengawasan Kepegawaian;
4. Inspektur Pembantu Bidang Pendapatan/Keuangan dan Kekayaan, membawahi:
 - a. Seksi Pengawasan Pajak dan Retribusi;
 - b. Seksi Pengawasan Kekayaan;
 - c. Seksi Pengawasan Keuangan;
5. Inspektur Pembantu Bidang Ekonomi dan Pembangunan, membawahi:

- a. Seksi Pengawasan Usaha Kecil Menengah, Investasi dan Sumber Daya Alam;
 - b. Seksi Pengawasan Pekerjaan Umum dan Perhubungan;
 - c. Seksi Pengawasan Ketahanan Pangan dan Kehutanan dan Perkebunan;
6. Inspektur Pembantu Bidang Kesejahteraan Sosial, membawahi:
 - a. Seksi Pengawasan Pendidikan, Kebudayaan dan Pariwisata;
 - b. Seksi Pengawasan Kesehatan, Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana;
 - c. Seksi Pengawasan Sosial dan Ketenaga kerjaan;
 7. Kelompok Jabatan fungsional, khusus tenaga auditor Pemkab, belum banyak dikembangkan.

Sebagaimana disebutkan dimuka bahwa dalam RPJMD Kabupaten Sampang, Inspektorat Kabupaten sebagai SKPD memiliki program jangka menengah yang sama dengan program SKPD lainnya atau relatif umum. Dari sini paling tidak sudah ketemu kerangka umum standar monitoring dan evaluasi untuk semua SKPD yaitu

1. Pelayanan Administrasi Perkantoran;
2. Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur;
3. Peningkatan Pengembangan Sistem Pelaporan Capaian Kinerja dan Keuangan;
4. Peningkatan Kapasitas SDM Aparatur;
5. Peningkatan Disiplin Aparatur;

Program khusus Inspektorat ialah:

1. Peningkatan Sistem Pengawasan Internal dan Pengendalian Pelaksanaan Kebijakan KDH;
2. Peningkatan Profesionalisme Tenaga Pemeriksa dan Aparatur Pengawasan;
3. Mengintensifkan Penanganan Pengaduan Masyarakat.

Berdasarkan 9 fungsi utama yang lintas sektor maka monitoring dan evaluasi kinerja internal yang sudah dilaksanakan difokuskan pada 9 tugas kewenangan, yaitu:

1. Optimalisasi pelaksanaan administrasi umum pada semua SKPD (30 Instansi) di lingkungan Pemerintah Daerah.
2. Manajemen keuangan mendasarkan pada permenkeu dan Perbup no 26/2009 tentang kebijakan Akutansi Kabupaten Sampang dan no 27/2009 tentang Sistem dan Prosedur Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Sampang.
3. Audit internal harus dilakukan secara teratur, setiap tahun diimplementasikan sesuai dengan Program Kerja Pemeriksaan Tahunan (PKPT).
4. Monitoring dan evaluasi legalitas, penyusunan peraturan dilakukan berdasarkan standar nasional, Peraturan daerah disusun oleh Pemda dan disetujui oleh DPRD dalam jangka waktu yang sesuai dengan legislasi tingkat nasional. Peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan legislasi nasional dan

tidak memberikan kekuasaan yang tidak diotorisasi kepada Pemda.

5. Pengembangan organisasi, rasionalisasi untuk memastikan efisiensi penggunaan staf & sumber daya. Restrukturisasi pemerintah daerah penyempurnaannya harus berdasarkan kebutuhan untuk memenuhi TUPOKSI. Penilaian terhadap kebutuhan (*need assessment*) Diklat dilakukan sesuai kebutuhan *TUPOKSI*. Struktur organisasi harus sesuai dengan kebutuhan efisiensi dan fungsi-fungsi pemda (termasuk rencana pengurangan pegawai dan penambahan posisi baru).
6. Pengembangan konstruksi Sistem informasi komunikasi modern untuk mendukung perencanaan dan pembuatan keputusan. Mengadakan dukungan informasi dan komunikasi untuk memaksimalkan partisipasi masyarakat pada pembuatan keputusan.
7. Pelibatan 'stakeholders' dalam perencanaan pembangunan yang difasilitasi oleh pemerintah lokal. Perencanaan pembangunan adalah multi-sektoral, multi-tahun dan strategis. Adanya rencana strategis, multi-tahun dan multi-sektoral (Renstrada menurut sistem Rencana Pembangunan Jangka Menengah. Rencana strategis (RPJM) disetujui oleh DPRD. RPJM harus menyebutkan semua

proyeksi biaya yang dibutuhkan dan proyeksi pendapatan.

8. Efisiensi Implementasi Program dan kegiatan, beserta pemantauan dan evaluasi dengan menimbang sumber daya dan waktu.
9. Penerapan prosedur pengadaan barang dan jasa yang transparan dan bersih serta prosedur waktu dan biaya yang efisien. Keppres 80/2003 digunakan untuk menetapkan standar harga pada pengadaan barang dan jasa pmda.

Dari sejumlah instrumen monitoring dan evaluasi serta audit terhadap Pemerintah Kabupaten Sampang tersebut dapat memiliki dampak peningkatan kapasitas organisasi manakala ditempatkan sebagai bagian dari pengendalian manajemen dan dipandang sebagai sumber informasi umpan balik yang konstruktif.

Penerapan perspektif BSC dalam konteks organisasi nirlaba dan pemerintah ada baiknya disertai dengan upaya penyesuaian penyesuaian karena adanya perbedaan domain antara bisnis dan publik.

Setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah mempunyai tugas pokok melaksanakan kewenangan daerah sebagai bagian penting dari otonomi Kabupaten dalam bidangnya masing-masing. Untuk melaksanakan tugas pokok tersebut maka masing-masing Setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah menyusun perencanaan strategik yang kemudian dituangkan dalam program-program kerja dengan target-target

yang telah ditentukan pula. Suatu pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang memiliki karakteristik diakui oleh masyarakat atau mempunyai legitimasi, berakuntabilitas, mempunyai kemampuan untuk memformulasikan kebijakan dan menyediakan jasa, menghormati hak-hak asasi manusia, serta menjunjung tinggi dan menegakkan hukum. Dalam menciptakan suatu pemerintahan yang baik tersebut, maka diperlukan adanya suatu prosedur pelaporan kinerja yang baik yang diikuti dengan suatu proses evaluasi yang memadai agar kinerja yang telah dicapai sesuai dengan kerangka strategis yang telah disusun.

BSC menyeimbangkan proses internal dan eksternal dengan melihat empat perspektif yaitu: (1) perspektif pelanggan, (2) perspektif keuangan, (3) perspektif proses bisnis internal, dan (4) perspektif pertumbuhan dan pembelajaran. Dengan mengambil contoh Dinas Kesehatan sebagai tolok-ukur atau *benchmarking* yang dikaitkan dengan program strategisnya yang meliputi:

1. Pelayanan Administrasi Perkantoran;
2. Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur;
3. Peningkatan Pengembangan Sistem Pelaporan Capaian Kinerja dan Keuangan;
4. Peningkatan kapasitas sumberdaya aparatur
5. Peningkatan Disiplin Aparatur;
6. Pelayanan Kesehatan Penduduk Miskin;

7. Pengadaan, Peningkatan & Perbaikan Sarana dan Prasarana Puskesmas, Puskesmas Pembantu dan Jaringannya;
8. Pelayanan kesehatan;
9. Upaya Kesehatan Masyarakat dan Perorangan;
10. Standarisasi Pelayanan Kesehatan
11. Peningkatan Keselamatan Ibu Melahirkan dan Anak;
12. Obat dan Perbekalan Kesehatan;
13. Pengawasan dan Pengendalian Kesehatan Makanan;
14. Pengembangan Obat Asli Indonesia;
15. Pengawasan Obat dan Makanan;
16. Pencegahan dan Penanggulangan Penyakit Menular;
17. Perbaikan Gizi Masyarakat, maka dapat dielaborasi sejumlah indikator dari masing-masing perspektif sebagai berikut:

- 1) Perspektif kepuasan pelanggan atau masyarakat.
Sejumlah indikator perspektif masyarakat antara lain (a) indikator final yang meliputi meningkatnya derajat kesehatan masyarakat; menurunnya derajat morbiditas masyarakat; penurunan kematian anak dan ibu hamil; meningkatnya persepsi masyarakat tentang keamanan kesehatan atas barang-barang kebutuhan; jumlah cakupan pelayanan jamkesmas dan jamkesda; meningkatkan pelayanan informasi, kesejahteraan dan kepuasan

pegawai, dan (b) indikator antara (efektivitas kader posyandu, infrastruktur). Khusus untuk BLU Kesehatan dapat dipergunakan analisis Barber Johnson curve.

- 2) Perspektif finansial. Dari perspektif ini indikator kuncinya antara lain mengoptimalkan manfaat / biaya; kebijakan biaya pelayanan kesehatan; *cost effectiveness, coverage ratio*; dan menumbuhkembangkan sumber-sumber retribusi dan pungutan hasil pelayanan kesehatan.
- 3) Perspektif proses bisnis internal antara lain; Standarisasi Pelayanan Kesehatan; SOP Pengawasan dan Pengendalian Kesehatan Makanan dan pelaksanaannya; SOP penyakit menular dan pelaksanaannya; sejumlah inovasi SOP, pengembangan apotik hidup.
- 4) Sedangkan dari perspektif pembelajaran dan pertumbuhan memiliki 3 tujuan strategis yaitu, meningkatkan kapasitas sistem informasi manajemen yang berkaitan dengan perencanaan dan monitoring serta evaluasi capaian; meningkatkan kemampuan pegawai; dan meningkatkan motivasi dan disiplin kerja pegawai.

Dengan bertumpu pada program strategis dari masing-masing SKPD maka dapat dikembangkan secara generik indikator kunci yang dapat mencerminkan 4 dimensi: (1) perspektif kinerja kepuasan pelanggan atau masyarakat, (2) perspektif

finansial, (3) proses bisnis internal, dan (4) perspektif pembelajaran dan pertumbuhan seperti diatas.

Pembangunan Daerah Kabupaten Sampang Tahun 2008 s/d 2013

Sesuai dengan visi dan misi Kabupaten Sampang 2008 s/d 2013, serta Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 2008, tujuan akhir pembangunan daerah Kabupaten Sampang adalah meningkatkan IPM Kabupaten Sampang dari tahun ke tahun dan sedapat mungkin mencapai

angka 65,11 pada tahun 2013. Semua program pembangunan, baik program SKPD maupun lintas sektoral, diarahkan untuk mencapai sasaran Pembangunan Sampang Tahun 2008-2013.

Secara lebih spesifik dan terukur, Tabel 3 berikut ini memaparkan indikator terukur (target) bahan monev keberhasilan lima prioritas pembangunan pemerintah daerah Kabupaten Sampang sampai tahun 2013.

Tabel 3 Hasil Akhir Pembangunan Daerah Kabupaten Sampang Tahun 2008 s/d 2013 Berdasarkan Prioritas Pembangunan

No.	Prioritas / Tujuan	SKPD Yang berkepentingan
1.	Peningkatan Pelayanan Dasar (Pendidikan, Kesehatan dan Infrastruktur dasar)	1. Dinas Pendidikan; 2. Dinas Kebudayaan, Pariwisata, Pemuda dan Olahraga; 3. Kantor Perpustakaan Daerah; 4. Dinas Kesehatan; BRSUD; 5. Dinas Prasarana Wilayah; 6. Dinas Pemukiman Wilayah; 7. Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informasi
2.	Peningkatan Pertumbuhan Ekonomi	1. Dinas Pertanian & Tanaman Pangan; 2. Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Pertambangan; 3. Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan; 4. Dinas Perkebunan dan Kehutanan; Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset; 5. Dinas Koperasi dan UMKM; 6. Ketahanan Pangan & Penyuluhan Pertanian; 7. Kantor Pelayanan Perijinan dan Penanaman Modal
3.	Peningkatan Partisipasi Masyarakat dan Kelembagaan Pemerintahan	1. Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa; 2. Sekretariat Daerah; Bappeda; 3. DPRD; 4. Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil; 5. Inspektorat Kabupaten; 6. Kepala Daerah & Wakilnya; 7. Sekretariat DPRD; Kantor KPU; 8. Badan Kepegawaian Daerah;

No.	Prioritas / Tujuan	SKPD Yang berkepentingan
		9. Pemberdayaan Perempuan & KB; 10. Pemerintah semua Kecamatan di Sampang
4.	Peningkatan Harmoni Sosial	1. Dinas Sosial, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi; 2. Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Dalam Negeri; 3. Kantor Satuan Polisi Pamong Praja
5.	Optimalisasi Pemanfaatan Potensi SDA	1. Dinas Pengairan; 2. Badan Lingkungan Hidup.

I. Peningkatan Pelayanan Dasar

1. Indikator pemenuhan pelayanan dasar harus berimplikasi pada meningkatnya IPM komponen indek pendidikan dan harapan hidup masyarakat, serta menurunnya prosentase penduduk miskin.
2. Pelayanan Dasar: adanya keseimbangan kualitas pada semua pelayanan dasar.

II. Peningkatan Pertumbuhan Ekonomi yang Berkualitas

1. Indikator pertumbuhan ekonomi, peningkatan PDRB per kapita, investasi, penguatan kelembagaan ekonomi, dan kapasitas keuangan daerah harus berimplikasi pada meningkatnya IPM komponen indek daya beli dan menurunnya prosentase penduduk miskin.
2. Pertumbuhan ekonomi tahun 2008 – 2013 berkisar 4.5% – 6.43%
3. Indikator Investasi (Penanaman Modal): Dengan asumsi iklim investasi yang

kondusif dan implementasi rencana pelayanan perijinan investasi satu atap, diperkirakan mengalami kenaikan.

4. Indikator Kelembagaan Ekonomi, Pembangunan lima tahun ke depan diharapkan mampu meningkatkan kuantitas dan kualitas koperasi, terutama koperasi bagi Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM).
5. Indikator Kapasitas Keuangan Daerah, Indikator kapasitas keuangan daerah adalah pada pertumbuhan sumber-sumber dan besaran/ jumlah Pendapatan Asli Daerah (PAD).

III. Peningkatan Partisipasi Masyarakat dan Kelembagaan Pemerintahan

1. Indikator *good governance* harus berimplikasi pada menurunnya jumlah dan prosentase penduduk miskin
2. Tata Pemerintahan (*Good governance*), *Good governance* yang dimaksud adalah adanya peningkatan

partisipasi masyarakat dan kelembagaan pemerintah. Sehingga terjadi kerjasama yang baik antara pemerintah daerah dan masyarakat.

IV. Peningkatan Harmoni Sosial

1. Indikator harmoni sosial harus berimplikasi pada menurunnya jumlah dan prosentase penduduk miskin
2. Harmoni Sosial, Polarisasi masyarakat dan keamanan merupakan salah satu isu strategis di Kabupaten Sampang. Adanya harmoni sosial akan mendukung iklim usaha dan politik yang kondusif untuk keberhasilan pembangunan daerah.

V. Optimalisasi Pemanfaatan Sumber Daya Alam (SDA)

1. Indikator pengelolaan SDA yang optimal harus berimplikasi pada menurunnya jumlah dan prosentase penduduk miskin
2. Sumber Daya Alam (SDA), Perkembangan masyarakat dan pengelolaan SDA yang kurang bijaksana berdampak pada degradasi lingkungan di Kabupaten Sampang. SDA sebagai salah satu sumberdaya utama pembangunan daerah harus dikelola secara optimal untuk menjamin kelangsungan pembangunan daerah secara berkelanjutan.

Pembahasan

Pengertian Monitoring dan Evaluasi

Eleanor Chelimsky memberikan pengertian evaluasi merupakan penerapan metode-metode penelitian secara sistematis tahap untuk menilai desain, implementasi, dan efektivitas program (Chelimsky, 1989:7). Sementara itu, Freeman & Rossi (1989:15) mengartikan evaluasi sebagai analisis yang meliputi konseptualisasi dan desain intervensi, monitoring, implementasi, intervensi program, serta penilaian kegunaan program. Dari pengertian tersebut maka dapat kita simpulkan monitoring merupakan bagian rangkaian evaluasi.

Sedikitnya ada tiga hal yang perlu dicermati dari pengertian diatas. *Pertama;* evaluasi melibatkan penggunaan metode-metode penelitian baik pada tahap formulasi program (intervensi, treatment untuk menyebut beberapa istilah yang dapat dipertukarkan), pada saat implementasi maupun penelitian untuk melihat dampak dari program. Selanjutnya evaluasi (penelitian, menurut istilah Chelimsky, 1989) berdasarkan tahapnya dibagi menjadi 3, yaitu: (1) *pre-program evaluation*, (2) *ongoing evaluation*, dan (3) *ex-post evaluation*. Selanjutnya ini akan dibahas pada paragraf lain. *Kedua,* program, *treatment*, atau intervensi merupakan variabel bebas. *Ketiga,* *out puts, effects, dan impacts* yang merupakan dependent variabel atas intervensi yang dimaksud.

Pre-program evaluation diselenggarakan untuk menilai

kebutuhan-kebutuhan dan potensi-potensi pembangunan dari target group atau kawasan, menilai hipotesa-hipotesa program, atau menentukan kelayakan proyek atau program pembangunan (Kuldeep Mathur & Inayatullah 1980:58). Dengan *pre-program evaluation* akan dapat diperoleh pilihan-pilihan program yang layak secara ekonomi, layak secara finansial, layak secara administrasi, dan layak secara politik. Dapat dikatakan layak secara ekonomi jika program dapat memberikan dampak positif bagi ekonomi masyarakat. Hal ini misalnya dapat dilihat dari dampak program terhadap peluang ketenagakerjaan atau peluang pekerjaan, tambahan pendapatan masyarakat. Sementara dikatakan layak secara finansial jika *cash flow* (*financial inflow* dan *financial outflow*) dalam posisi yang menguntungkan. Dalam persepektif kelayakan secara finansial ini memang tidak dapat diterapkan pada program-program atau proyek-proyek pemerintah secara keseluruhan. Alasannya adalah banyak program dan proyek pemerintah bukan merupakan investasi ekonomi belaka. Sehingga ukuran-ukuran finansial akan sulit diterapkan pada program dan proyek yang bersifat non-investasi ekonomi. Sejumlah teknik pengukuran kelayakan program secara finansial antara lain dengan teknik *cost benefit analysis*, *payback period*, *internal rate of return*. Teknik-teknik ini relevan dipergunakan untuk melihat kelayakan program dan proyek investasi ekonomi pemerintah. Investasi yang bersifat

peningkatan *social capital*, dan dimensi kebudayaan atau sejumlah investasi yang mementingkan prinsip dasar pemerataan dan keadilan akan lebih sulit untuk diukur dengan teknik di atas.

Kelayakan proyek secara administratif lebih menekankan pentingnya melihat kapasitas administratif birokrasi untuk mengimplementasikan program dan proyek yang sudah ditentukan. Faktor ini menjadi penting terutama dikaitkan dengan kemungkinan terjadinya gap antara *planning capacity* dengan *implementation capacity*. Kebijakan yang terlalu tinggi dengan mengabaikan kapasitas anggaran maupun kapasitas birokrasi untuk mengimplementasikan serta kapasitas sumber daya lainnya cenderung merupakan dokumen keinginan yang akan sulit dilaksanakan. Dengan demikian penetapan program perlu memperhatikan kapasitas birokrasi untuk mampu melaksanakan program itu untuk menghindari terjadinya *implementation gap*.

Sementara itu, program dikatakan layak secara politik jika keberadaan program yang dimaksud betul-betul memberikan dampak sosial, ekonomi dan lainnya sehingga program yang dimaksud tidak mendapatkan penentanan dari masyarakat. Atau bahkan masyarakat menerima program tersebut dengan suka rela dan memberikan dukungan politik atas keberhasilan program yang dimaksud.

Cernea dan Tepping, (1977:12) mengartikan *on-going evaluation*

sebagai sebuah analisa yang diarahkan untuk mengetahui pengaruh dan dampak program dikaitkan dengan antisipasinya yang dijelaskan pada saat implementasi program. Fungsi dari evaluasi ini adalah (1) menemukan pemecahan atas masalah pada saat pelaksanaan program; (2) menilai apakah target populasi benar-benar memperoleh manfaat dari program; dan (3) membantu manajemen program untuk selalu membuat penyesuaian atas dinamika lingkungan yang terjadi.

Sedangkan *ex-post evaluation* adalah proses evaluasi yang dilakukan setelah implementasi program, yang berusaha melihat pengaruh dan dampak, serta berusaha mendapatkan informasi yang berkaitan dengan (1) efektivitas program dalam mencapai beberapa sasarannya, (2) sumbangan program pada target perencanaan sektoral dan nasional, dan (3) keberlangsungan target populasi untuk secara terus menerus memelihara dan mengembangkan tujuan dan manfaat program. Informasi dan data mengenai ketiga output, dan impact tersebut penting untuk didapatkan yang selanjutnya dapat dipergunakan untuk umpan balik apakah program yang dimaksud layak dilanjutkan, perlu dilakukan sejumlah revisi atau bahkan program tersebut sudah waktunya dihentikan.

Sementara monitoring dan evaluasi kinerja sebuah lembaga lebih merupakan proses pengendalian manajemen yang meliputi beberapa aktivitas mulai dari (a) perencanaan; (b) koordinasi antar berbagai bagian

dalam sebuah organisasi (c) melakukan komunikasi dan sharing informasi; (d) pengambilan keputusan (e) *encouragement* atau memotivasi orang-orang dalam organisasi; (f) pengendalian; dan (g) penilaian kinerja.

Kegagalan organisasi pemerintah dalam mencapai tujuannya yang telah ditetapkan dapat terjadi disebabkan terjadinya kelemahan atau kegagalan berfungsinya monitoring dan evaluasi atau pengendalian berbagai tahap aktivitas di atas. Sehingga monitoring dan evaluasi atau pengendalian organisasi berfokus pada bagaimana melaksanakan strategi organisasi secara efektif dan efisien sehingga tujuan organisasi dapat dicapai.

Sistem monitoring dan evaluasi atau pengendalian organisasi yang berhasil harus didukung dengan perangkat organisasional termasuk di dalamnya struktur organisasi yang sesuai dengan tipe monitoring dan evaluasi atau pengendalian organisasi, manajemen sumber daya manusia, dan lingkungan yang mendukung. Monitoring dan evaluasi atau pengendalian organisasi berfokus pada unit-unit organisasi sebagai pusat-pusat pertanggung jawaban. Pusat-pusat pertanggung jawaban yang dimaksud merupakan basis-basis perencanaan, implementasi, monitoring dan evaluasi atau pengendalian organisasi, serta pusat penilaian kinerja.

Pusat-pusat pertanggung jawaban pada dasarnya dapat dibedakan dalam beberapa jenis, yaitu;

(a) pusat biaya atau *expense center*; (b) pusat pendapatan atau *revenue center*; (c) pusat laba atau *profit center*; dan (d) pusat investasi (Mardiasmo; 2002).

Pusat biaya adalah pusat pertanggung jawaban yang prestasi manajernya atau peminannya dinilai berdasarkan biaya yang telah dikeluarkan. Suatu unit organisasi dikatakan sebagai pusat pengeluaran jika kinerjanya dinilai utamanya dari biaya yang telah digunakan. Walaupun begitu untuk menunjukkan bahwa tercapai prinsip-prinsip pengeluaran secara ekonomi, efisien dan efektif perlu dikembangkan sejumlah indikator tambahan dari sisi out put misalnya *cost effectiveness*, atau bahkan dari sisi dampaknya secara lebih umum.

Pusat pendapatan atau revenue center adalah pusat pertanggung jawaban yang prestasi manajer atau peminannya dinilai berdasarkan pendapatan yang dihasilkan. Dalam konteks anggaran berbasis kinerja hanya membandingkan rencana dan realisasi dapat mengandung bias. Akan lebih dapat dipertanggung jawabkan berdasarkan prinsip anggaran berbasis kinerja jika potensi penerimaan dapat diketemukan secara lebih valid dan reliabel. Oleh karena itu misalnya dalam konteks penerimaan pajak daerah rencana penerimaan harus memiliki basis data yang kuat misalnya terkait dengan tax ratio, potensi pajak, dan upaya-upaya fiskus untuk optimalisasinya.

Pusat laba adalah pusat pertanggung jawaban yang

membandingkan input atau expense, atau biaya dengan out put atau penerimaan dalam satuan keuangan atau moneter. Dari perbandingan ini akan dapat diketahui apakah manajer atau pimpinan organisasi mampu menghasilkan keuntungan atau bahkan merugi. BUMN dan BUMD merupakan beberapa contoh pusat laba. Berdasarkan ketentuan pengelolaan keuangan negara, BUMN, dan BUMD merupakan bentuk pengelolaan keuangan negara yang dipisahkan dari APBN atau BUMD, sehingga mekanisme pengelolaan dan pengendaliannya berbeda.

Pusat investasi adalah pusat pertanggung jawaban yang prestasi manajernya atau pimpinan organisasinya dinilai berdasarkan laba yang dihasilkan dikaitkan dengan investasi yang ditanam pada pusat pertanggung jawaban yang dipimpinya. Misalnya departemen riset, atau balitbang.

Monitoring dan evaluasi atau pengendalian organisasai berpusat pada fokus pertanggung jawaban, sekaligus merupakan alat untuk mengimplementasikan strategi dan program-program yang sudah di seleksi melalui perencanaan strategis. Pusat-pusat monitoring dan evaluasi atau pengendalian organisasai memiliki peran yang sangat penting untuk merencanakan dan mengendalikan anggaran. Setelah anggaran dibuat selanjutnya jika sudah disahkan anggaran yang dimaksud dikomunikasikan kepada manajer level menengah dan bawah untuk dilaksanakan.

Manager atau pimpinan pusat pertanggung jawaban merupakan pemegang anggaran memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan anggaran. Dengan sumber daya input yang ada (meliputi sumber daya material, material, anggaran atau finansial, dan sumber daya lainnya) memprosesnya untuk menjadi out put dalam bentuk barang arau jasa pelayanan kepada masyarakat atau khalayak tertentu dengan target problem tertentu pata kualitas dan jumlah tertentu.

Oleh karena itu, anggaran mencerminkan nilai rupiah tertentu yang dialokasikan pada pusat-pusat pertanggung jawaban tertentu untuk melaksanakan sejumlah aktivitas rutin maupun programatik yang menghasilkan output. Monitoring dan evaluasi atau pengendalian anggaran organisasai akan meliputi pengukuran out put dan belanja yang riil dilakukan untuk dibandingkan dengan yang dianggarkan. Adanya perbedaan antara jumlah dan tempat alokasi atau penyimpangan alokasi melalui proses monitoring dan evaluasi atau pengendalian organisasai dianalisis untuk diketahui penyebabnya, siapa yang bertanggung jawab, sehingga segera dapat dilakukan tindakan korektif seperlunya.

Setiap jenis dan pusat pertanggung jawaban memerlukan data dan informasi mengenai belanja yang telah dilakukan dan berbagai data dan infornasi output atau bahkan dampak yang dihasilkan selama masa anggaran. Laporan kinerja disiapkan dari sejumlah sumber data dan

informasi baik yang berasal dari masyarakat, birokrasi maupun sumber lainnya dan dikirimkan kepada semua level manajemen untuk dievaluasi kinerjanya. Jika sistem monitoring dan evaluasi atau pengendalian organisasai berjalan dengan baik maka data dan informasi yang dikirimkan kepada sejumlah level manajemen harus valid, reliabel, memiliki relevansi sekaligus tepat waktu.

Informasi yang terkait dengan sistem monitoring dan evaluasi atau pengendalian organisasai anggaran biasanya terletak di departemen anggaran pada masing-masing SKPD, yang biasanya mereka memiliki peranan berikut (Mardiasamo, 2002):

1. Menetapkan prosedur dan formulir untuk persiapan anggaran.
2. Mengkoordinasikan dan membuat sejumlah asumsi sebagai dasar anggaran
3. Membantu mengkomunikasikan anggaran ke semua bagian organisasi.
4. Menganalisis anggaran yang diajukan dan membuat rekomendasi kepada pengguna anggaran dan manajer atau pimpinan sebagai pusat pertanggung jawaban anggaran.
5. Menganalisis kinerja anggaran yang dilaporkan, menginterpretasikan hasil serta membuat ringkasan laporan bagi pimpinan sebagai pemegang tanggung jawab.
6. Menyiapkan pembuatan revisi anggaran jika diperlukan.

Struktur dan Tipe Monitoring dan Evaluasi atau Pengendalian Organisasi

Sebuah proses monitoring dan evaluasi atau pengendalian organisasi dapat dijalankan dengan optimal jika didukung oleh struktur yang memadai. Struktur organisasi mencerminkan bagaimana berbagai pusat pertanggung jawaban dikoordinir, melakukan komunikasi dan berinteraksi dan sharing data dan informasi yang diperlukan bagi optimalisasi tujuan. Dengan dibentuknya berbagai pusat-pusat pertanggung jawaban itu dimaksudkan (Mardiasamo, 2002):

1. Sebagai basis perencanaan, pengendalian, dan penilaian kinerja pimpinan dan unit organisasinya.
2. Memudahkan pencapaian tujuan organisasi.
3. Memfasilitasi terbentuknya good governance.
4. Mendelegasikan tugas dan wewenang ke unit-unit yang memiliki kompetensi sehingga mengurangi pemusatan beban, tugas dan tanggung jawab.
5. Mendorong daya kreativitas dan inovasi bawahan.
6. Sebagai alat untuk melaksanakan strategi organisasi secara efektif dan efisien.
7. Sebagai alat monitoring dan evaluasi atau pengendalian anggaran.

Sementara itu dilihat dari tipe monitoring dan evaluasi atau pengendalian organisasi dapat dikategorikan menjadi tiga macam berikut (Mardiasamo, 2002).

1. Monitoring dan evaluasi atau pengendalian preventif yang berarti berkaitan dengan pengendalian organisasi terkait dengan perencanaan strategis, yang dijabarkan dalam bentuk program-program.
2. Monitoring dan evaluasi atau pengendalian operasional yang terkait dengan pengawasan pelaksanaan program yang telah ditetapkan melalui alat berupa anggaran.
3. Monitoring dan evaluasi atau pengendalian kinerja yang berupa analisis dan evaluasi kinerja berdasarkan tolok ukur yang sudah ditetapkan sebelumnya.

Proses Monitoring dan Evaluasi atau Pengendalian Organisasi

Proses monitoring dan evaluasi atau pengendalian organisasi dapat dilakukan baik mempergunakan saluran komunikasi formal maupun informal. Proses monitoring dan evaluasi atau pengendalian organisasi dimaksud meliputi (Mardiasamo, 2002): (a) Perumusan strategi; (b) perencanaan strategis; (c) penganggaran; (d) operasionalisasi anggaran dan pelaksanaannya; (e) evaluasi kinerja.

Sistem monitoring dan evaluasi atau pengendalian organisasi dirancang untuk dijadikan pedoman dan mampu mengarahkan seluruh sumber daya manusia organisasi berperilaku sesuai dengan tujuan. Pengejawantahan monitoring dan evaluasi atau pengendalian organisasi

dapat mewujudkan dalam berbagai peraturan, prosedur, atau bahkan dengan menetapkan sebuah rancangan formal mengenai pengelolaan informasi atau sistem informasi manajemen yang berlaku.

Penting untuk disadari bahwa pegawai menjadi bagian dari sebuah organisasi akan memiliki motivasi dan tujuan yang bersifat individual. Proses monitoring dan evaluasi atau pengendalian manajemen adalah terletak pada kemampuannya untuk menjadikan tujuan pegawai dan organisasi menjadi saling mendukung dan konvergen.

Perumusan strategis atau strategic formulation merupakan proses penentuan visi, misi, tujuan, sasaran, target, dan arah kebijakan serta strategi organisasi. Dinamika lingkungan dalam organisasi publik dapat menjadi faktor dominan untuk dipertimbangkan melakukan revisi strategi atau adopsi strategi baru. Demikian juga ancaman dan tantangan dapat berubah sesuai dengan dinamika

lingkungan ekonomi, politik, dan sosial budaya baik pada aras lokal, regional, maupun nasional, bahkan global. Strategi organisasi ditetapkan untuk memudahkan mencapai tujuan dan cara mencapai tujuan organisasi.

Sistem monitoring dan evaluasi atau pengendalian organisasi dimulai dari perencanaan strategis, yang merupakan aktivitas penentuan program program, aktivitas atau proyek, yang akan dilakukan oleh suatu satuan organisasi, serta jumlah alokasi sumber daya khususnya sumber daya finansial yang akan dibutuhkan. Perencanaan strategis merupakan tindak lanjut dari perumusan strategis. Dalam perumusan strategi, organisasi menentukan visi, misi, dan tujuan organisasi, serta menentukan bagaimana cara mencapai tujuan.

Ada lima komponen dasar perumusan strategi menurut pandangan Olsen dan Eadie (1982), (Mardiasamo, 2002), seperti Tabel 4 berikut:

Tabel 4 Komponen Perumusan Strategi

No.	Komponen
1.	Pernyataan misi dan tujuan umum organisasi yang dirumuskan oleh manajemen eksekutif organisasi dan memberikan kerangka pengembangan strategi dan target yang akan dicapai
2.	Analisis lingkungan terdiri dari pengidentifikasian dan <i>assesgment</i> faktor-faktor eksternal yang sedang dan akan terjadi dan kondisi yang harus dipertimbangkan pada saat merumuskan strategi organisasi
3.	Profil internal dan audit sumber daya, yang mengidentifikasi dan mengevaluasi kekuatan dan kelemahan organisasi yang perlu dipertimbangkan dalam perumusan strategi
4.	Perumusan dan evaluasi pemilihan strategi
5.	Implementasi dan pengendalian rencana strategis

Sementara itu, model perumusan strategi menurut Bryson (1995, 2004), (Mardiasamo, 2002) mencakup delapan langkah, seperti dalam Tabel 5 berikut.

Tabel 5. Model Perumusan Strategi

No.	Model
1.	Memulai dan menyetujui proses perencanaan strategis
2.	Identifikasi apa yang menjadi mandat organisasi
3.	Klarifikasi misi dan nilai-nilai organisasi
4.	Menilai lingkungan eksternal (peluang dan ancaman)
5.	Menilai lingkungan internal (kekuatan dan kelemahan)
6.	Identifikasi isu strategis yang sedang dihadapi organisasi
7.	Perumusan strategi untuk mengelola isu-isu
8.	Menetapkan visi organisasi untuk masa depan

Dengan perencanaan strategis organisasi akan lebih mudah untuk menentukan prioritas alokasi anggaran sehingga tidak mengalami beban kerja anggaran yang berlebihan. Sehingga seperti dikatakan oleh (Mardiasamo, 2002) manfaat perencanaan strategis akan bermanfaat:

1. Sebagai alat untuk memfasilitasi terciptanya anggaran yang efektif.
2. Sebagai sarana untuk memfokuskan pimpinan organisasi pada pelaksanaan strategi yang telah ditetapkan.
3. Sebagai instrumen alokasi sumber daya yang efisien dan efektif.
4. Sebagai instrumen untuk memperkecil munculnya berbagai penafsiran yang bias.

Dari perencanaan strategis inilah yang kemudian dijadikan sebagai acuan untuk melakukan proses penganggaran. Tahap penganggaran merupakan tahap dimana peranan monitoring dan evaluasi atau pengendalian manajemen menjadi sangat penting dan dominan. Proses

penganggaran pada organisasi pemerintah memiliki karakteristik yang berbeda. Kelayaan penganggaran tidak saja harus memenuhi kelayaan teknis, ekonomis, dan finansial, namun juga adanya pengaruh sosial dan politik.

Tahap akhir dari monitoring dan evaluasi adalah penilaian kinerja. Penilaian kinerja dilakukan dengan sejumlah instrumen misalnya dengan reward and punishment yang diterapkan dalam setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah secara memadai. Penerapan instrumen tersebut dapat berlaku dengan efektif didukung dengan manajemen kompensasi yang memadai.

Hal ini sejalan dengan panduan yang disusun oleh Badan Akuntansi Negara bahwa manajemen strategik Pemerintah Daerah dimulai dari perencanaan strategis dari masing-masing SKPD yang didasarkan atas Visi dan Misi serta prioritas program pemerintah daerah. Atas dasar perencanaan strategis tersebut

kemudian disusun perencanaan kinerja yang didalamnya mengakomodasikan dan mengintegrasikan perencanaan program dan kegiatan. Atas dasar perencanaan kinerja tersebut maka proses penganggaran disusun dengan berbasis kinerja. Penting bagi masing-masing SKPD dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja ini menentukan ukuran efektivitas, ukuran ekonomi dan ukuran penjelas dari target kinerja.

Ukuran efektivitas mengacu pada sejumlah indikator indikator capaian satuan out put atau satuan outcomes. Ukuran ekonomi dapat dilakukan jika ada panduan yang jelas dari ketentuan perundang-undangan yang berlaku yang mengatur satuan-satuan biaya dari berbagai aktivitas; apakah *engineered cost*, *batch cost*, *discretionary cost*. Dari adanya ketentuan yang jelas ini dapat dihindari adanya potensi *mark-up* sehingga efisiensi ekonomi anggaran dapat dipenuhi. Sementara ukuran penjelas diperlukan jika dilihat dari spesifikasi program atau kegiatan tidak cukup dengan memakai indikator efektivitas dan ekonomi.

Ukuran-ukuran di atas dapat diperjelas dan diurai lebih detail sesuai dengan keunikan dari masing-masing kegiatan dan program dari masing-masing SKPD sebab dari basis ini sub-sistem pengumpulan data dan informasi dapat bekerja sebagai bagian dari proses pertanggung jawaban. Apabila dilihat dari struktur masing-masing SKPD di Kabupaten Sampang, sub-sistem pengumpulan data dan informasi ini sekaligus dapat

diperkaya tugasnya dengan membantu melakukan monitoring dan evaluasi kinerja pusat-pusat pertanggung jawaban di masing-masing SKPD.

Sub Bagian Keuangan, Sub Bagian Program, Sub Bagian Perencanaan di Sekretariat masing-masing SKPD dapat menjalankan peran sub-sistem pengumpulan data dan informasi ini sekaligus dapat diperkaya tugasnya dengan membantu melakukan monitoring dan evaluasi kinerja pemegang pusat-pusat pertanggung jawaban di masing-masing SKPD.

Masing-masing SKPD, Sub Bagian Keuangan, Sub Bagian Program, Sub Bagian Perencanaan dan Sekretariat masing-masing SKPD dan pusat-pusat pertanggung jawaban merupakan gugus kendali mutu dengan tambahan tugas utama melakukan monitoring dan evaluasi baik program maupun kelembagaan.

Perbedaan Monitoring dan Evaluasi Lembaga dengan Monitoring & Evaluasi Program

Berbeda dengan monitoring dan evaluasi program atau proyek pembangunan, monitoring dan evaluasi lembaga dalam hal ini Satuan Kerja Perangkat Daerah lebih bersifat kompleks yang tidak saja dari hasil monitoring dan evaluasi tersebut ditemukan portofolio lembaga namun lebih dari itu implikasi portofolio tersebut pada masyarakat sasaran. Inti dari anggaran berbasis kinerja sudah barang tentu berbeda dengan *line item budget*, yang hanya berorientasi pada apakah secara

akuntansi alokasi sumber daya finansial khususnya sudah sesuai dengan plafon anggaran yang direncanakan atau tidak. Jika sudah sesuai maka dikatakan lembaga tersebut mampu menyerap anggaran dengan baik.

Performance budget tidak saja dituntut alokasi sesuai dengan yang direncanakan namun jika ada sejumlah peluang efisiensi atau optimalisasi anggaran harus dilakukan disamping lebih penting dari itu bagaimana dampak anggaran tersebut bagi penciptaan nilai tambah bagi masyarakat dan efektivitas biayanya. Sejumlah panduan indikator dari (LANRI) yang dapat dipergunakan adalah:

1. Indikator masukan (*input*) adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran. Indikator ini dapat berupa dana, sumber daya manusia, informasi, kebijakan peraturan perundang-undangan dan sebagainya.
2. Indikator keluaran (*output*) adalah adalah sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik atau non fisik.
3. Indikator hasil (*outcomes*) adalah sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka waktu menengah (efek langsung).
4. Indikator manfaat (*benefit*) adalah suatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan.
5. Indikator dampak (*impacts*) adalah pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negatif pada setiap tingkatan indikator berdasarkan asumsi yang telah ditetapkan (LANRI 1999; 7).

Penajaman lima dimensi indikator tersebut dapat dilakukan dengan mencoba mengintegrasikan dengan indikator-indikator dalam perspektif *Balanced Scorecard*. Disamping itu juga dilihat sejumlah dokumen, yaitu; perencanaan strategik (PS), pengukuran kinerja (PK), evaluasi kinerja kegiatan (EK-1), evaluasi kinerja program (EK-2), evaluasi kinerja kebijakan (EK-3), dan kesimpulan hasil evaluasi atau capaian kinerja. Dengan mengintegrasikan sejumlah indikator dari perspektif yang berbeda itu maka company profile atau porto folio lembaga dan dampaknya bagi masyarakat pengguna akan kelihatan.

Sementara itu monitoring dan evaluasi program secara umum dapat dibedakan menjadi tiga fase, yaitu fase *pre-program evaluation*; *on-going evaluation*, dan *ex-post evaluation*. *Pre-program evaluation* difokuskan untuk menilai sebuah keputusan kelayakan program atau proyek. Baik penilaian kelayakan secara ekonomi, secara finansial, secara administratif, dan kelayakan secara politik.

Sementara *on-going evaluation* difokuskan untuk memonitor dan menilai apakah implementasi program sesuai dengan perencanaannya atau tidak. Apabila tidak sesuai dengan

perencanaannya sejumlah koreksi dapat dilakukan untuk dikembalikan pada aturan dan mekanisme yang sudah ditentukan dipencanaan. Apabila hal tersebut tidak mungkin untuk dilaksanakan karena dinamika lingkungan program yang perlu diantisipasi dan diakomodasi dalam sebuah program, maka sejumlah penyesuaian atas komponen-komponen dari program tersebut perlu dilakukan.

Selanjutnya *ex-post evaluation* diupayakan mampu menilai hasil, *out comes*, dan dampak dari sebuah program. Secara keseluruhan dari tiga tahap monitoring dan evaluasi tersebut diharapkan akan tercermin kinerja sebuah program secara keseluruhan.

Etika Dasar Pelaksana Monitoring dan Evaluasi

Sistem Monitoring dan Evaluasi memegang peranan penting untuk memastikan bahwa segala sesuatunya berjalan sesuai dengan mandat, visi, misi, dan tujuan serta target-target organisasi. Sistem monitoring dan evaluasi (Monev) memiliki dua tujuan utama yaitu *akuntabilitas* dan *proses belajar*.

Dari sisi *akuntabilitas*, sistem Monitoring dan Evaluasi akan memastikan bahwa dana pembangunan digunakan sesuai dengan etika dan aturan hukum dalam rangka memenuhi rasa keadilan. Dari sisi *proses belajar*, sistem *Monitoring* dan *Evaluasi* akan memberikan informasi tentang dampak dari program atau intervensi yang dilakukan, sehingga pengambil

keputusan dapat melakukan evaluasi untuk menciptakan program yang lebih efektif.

Model-model Monitoring dan Evaluasi terhadap pemerintah daerah sangat berorientasi kepada akuntabilitas. Sementara pengawasan dengan tujuan sebagai proses belajar masih sangat lemah, padahal tujuan Monitoring dan Evaluasi sebagai proses belajar merupakan hal penting bagi organisasi yang ingin berkembang berdasarkan belajar dari pengalaman atau *knowledge creating organization*. Dari sisi proses, Sistem Monev hanya berfokus kepada pengawasan indikator input, proses dan output dan sangat lemah pada pengawasan indikator manfaat dan dampak. Padahal dalam sistem anggaran satuan kerja, Pemerintah Daerah dituntut untuk juga melakukan monitoring dan evaluasi terhadap indikator manfaat dan dampak. Kementerian Dalam Negeri & Badan otonomi daerah adalah pihak yang paling kuat dalam melaksanakan pengawasan pemerintahan kabupaten, terutama untuk pengawasan produk hukum dan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan kabupaten. DPRD memiliki kewenangan untuk melakukan seluruh jenis Monitoring dan Evaluasi, kedudukan DPRD sejajar dengan Bupati (Pemerintah Kabupaten). Badan pengawasan daerah (Bawasda) Kabupaten adalah instansi penting dalam bidang Monitoring dan Evaluasi internal, baik Monev keuangan maupun Monev pelaksanaan program.

Sistem Monitoring dan evaluasi (Monev) sebenarnya memiliki arti strategis bagi Pemerintah Kabupaten, karena Sistem monitoring dan evaluasi yang baik akan menaikkan citra penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Kabupaten, sehingga memuaskan masyarakat maupun pemerintah sendiri. Sistem monitoring dan evaluasi yang baik akan menjaga agar program tetap berjalan sesuai dengan tujuan

Tujuan dan Manfaat Pengukuran Kinerja

Sistem pengukuran kinerja SKPD dan Kabupaten serta pemerintah secara umum dimaksudkan sebagai alat untuk membentuk pimpinan organisasinya melakukan penilaian pencapaian suatu strategi melalui alat ukur baik alat ukur finansial maupun non-finansial.

Pengukuran kinerja SKPD dan Kabupaten serta pemerintah secara umum dimaksudkan untuk memperbaiki kinerjanya. Hal ini dapat

terjadi jika kinerja ditempatkan sebagai titik akhir dari suatu implementasi perumusan dan perencanaan strategis namun juga merupakan titik awal dalam arti merupakan surber feedback penting bagi perencanaan strategis selanjutnya.

Di samping itu, sistem pengukuran kinerja SKPD dan Kabupaten serta pemerintah secara umum berguna bagi alokasi sumber daya secara umum dan proses pengambilan keputusan. Akhirnya pengukuran kinerja yang dimaksud sebagai bentuk pertanggung jawaban kepada publik yang sekaligus memperbaiki komunikasi kelembagaan.

Secara khusus tujuan pengukuran kinerja organisasi pemerintah termasuk didalamnya adalah kinerja Satuan Perangkat Daerah antara lain seperti dalam Tabel 6 berikut ini (Susanto dan Arisoesilaningsih, 2004; Mardiasmo, 2000).

Tabel 6 Tujuan Pengukuran

No.	Tujuan Pengukuran
1.	Untuk mengkomunikasikan strategi secara lebih baik (<i>Top-down</i> dan <i>Bottom-up</i>)
2.	Untuk mengukur kinerja finansial dan non-finansial secara berimbang sehingga dapat ditelusuri perkembangan pencapaian strategi
3.	Untuk mengakomodasi pemahaman pemahaman kepentingan manajer level menengah dan bawah serta memotivasi untuk mencapai goal congruence
4.	Sebagai alat untuk mencapai kepuasan berdasarkan pendekatan individual dan kemampuan kolektif yang nasional

Sementara itu, manfaat pengukuran kinerja organisasi pemerintah termasuk didalamnya adalah kinerja Satuan Perangkat Daerah antara lain seperti dalam Tabel 7 berikut ini (Susanto dan Arisoesilaningsih, 2004; Mardiasmo, 2000).

Tabel 7 Manfaat Pengukuran Kinerja

No.	Manfaat Pengukuran
1.	Memberikan pemahaman mengenai ukuran yang digunakan untuk menilai kinerja manajemen
2.	Memberikan arah untuk mencaai target kinerja yang telah ditetapkan
3.	Unuk memonitor dan mengevaluasi pencapaian kinerja dan membandingkannya dengan target kinerja serta melakukan tindakan korektif untuk memperbaiki kinerja
4.	Sebagai dasar untu menerapkan <i>reward and punishment</i>
5.	Sebagai alat komunikasi anatar atasan dan bawahan dalam rangka memperbaiki kinerja organisasi
6.	Membantu mengidentifikasi pengukuran kepuasan pelanggan atau masyarakat
7.	Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah
8.	Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara obyektif

Tujuan dan Penggunaan Laporan Keuangan Organisasi Publik

Tujuan dan penggunaan laporan keuangan organisasi nirlaba sebagai bagian dari upaya penerapan prinsip-prinsip *good governance*, *Financial Accounting Standard Board*, khususnya *Statement of Financial Accounting Concept* (Mardiasmo, 2000) adalah sebagai berikut:

1. Dapat memberikan informasi yang bermanfaat bagi penyedia dan calon penyedia sumber daya serta pemakai dan calon pemakai lainnya dalam pembuatan keputusan yang rasional mengenai alokasi sumber daya organisasi.
2. Menyediakan informasi yang bermanfaat bagi penyedia dan calon penyedia sumber daya serta pemakai dan calon pemakai lainnya dalam menilai kinerja manajer organisasi dimaksud atas pelaksanaan tanggung jawab yang diembannya.
3. Memberikan informasi mengenai sumber daya ekonomi, kewajiban

dan kekayaan bersih organisasi, srta pengaruh dari transaksi atau peristiwa dan kejadian ekonomi yang mengubah sumber daya dan kepentingan sumber daya dimaksud.

4. Memberikan informasi mengenai kinerja organisasi selama satu periode. Pengukuran periodik ini tentu bermanfaat untuk melihat kecenderingan atas dinamika kinerja organisasi yang dimaksud.
5. Memberikan informasi tentang bagaimana organisasi memperoleh dan membelanjakan kas atau sumber daya kas , mengenai utang, pembayaran kembali utang, dan mengenai faktor-faktor lain yang dapat mempengaruhi likuiditas organisasi.
6. Memberikan penjelasan dan interpretasi untuk membantu pemakai dalam memahami informasi keuangan yang diberikan.

Sementara itu jika dilihat dari pemakai laporan keuangan organisasi

sektor publik atau nirlaba termasuk didalamnya pemerintah menurut (Mardiasmo, 2000) antara lain sebagai berikut.

1. Pembayar pajak.
2. Pemberi dana bantuan.
3. Investor.
4. Pengguna jasa.
5. Karyawan/pegawai.
6. Pemasok atau vendor.
7. Dewan legeslatif.
8. Manajemen.
9. Pemilih.
10. Badan pengawas.

Sementara itu, Anthony dan Young (1999) mengklasifikasi lima kelompok pemakai laporan keuangan sektor publik (1) lembaga pemerintah (governing bodies); (2) investor dan kreditor; (3) pemberi sumber daya; (4) badan pengawas, dan; (5) konstituen.

Kesimpulan

Diketahui bahwa metode pengukuran kinerja yang membandingkan capaian kinerja sasaran dengan rencana yang selama ini digunakan hanya dapat mengukur perspektif masyarakat dan perspektif proses bisnis internal Dinas, Badan, dan Kantor, sementara perspektif finansial dan perspektif pertumbuhan dan pembelajaran kinerja tidak terukur. Hasil pengukuran tidak menunjukkan keterkaitan antar aspek yang diukur, sehingga kurang terintegrasi.

Monitoring sebagai instrumen pengendalian manajemen dilakukan oleh setiap SKPD yang menjadi sampel uji petik. Monitoring dan evaluasi dilakukan dengan mempergunakan mekanisme rapat koordinasi dan kunjungan lapangan.

Namun demikian, persiapan instrumentasi monitoring dan evaluasi belum bersifat baku sehingga sebagai bagian dari mekanisme pengendalian yang terstandarisasi. Peserta monitoring dan evaluasi sangat ditentukan oleh tema pokok bahasan rapat koordinasi atau bentuk forum lain yang relevan.

Belum ada pihak-pihak yang ditetapkan secara *ex-officio* (sesuai dengan jabatannya mereka menjalankan tugas monitoring dan evaluasi. Oleh karena itu, monitoring dan evaluasi kapasitas lembaga belum secara komprehensif dapat dilakukan sehingga portofolio lembaga dan manfaatnya kepada *stakeholder* belum secara komprehensif mampu digambarkan secara utuh.

Demikian juga monitoring dan evaluasi program sudah dilakukan sebagian terutama yang berkaitan dengan evaluasi yang bersifat *ex-post evaluation* namun tidak secara keseluruhan dilakukan. Monitoring dan evaluasi setelah program dilakukan atau *ex-post evaluation* dilakukan terutama untuk melihat indikator-indikator hasil, dan dalam beberapa kasus indikator *outcomes*. Sementara *pre-program evaluation* belum secara jelas dilakukan.

Rekomendasi

Perlu dikembangkan suatu sistem monitoring dan evaluasi lembaga yang komprehensif sehingga portofolio lembaga dan manfaatnya kepada *stakeholder* belum secara komprehensif mampu digambarkan secara utuh.

Perlu dikembangkan alat ukur dan mekanisme monitoring dan evaluasi program baik *pre-program evaluation*, *on-going evaluation*, dan

ex-post evaluation sehingga kinerja program secara komprehensif dapat diketahui apakah sebuah program perlu dilanjutkan, dihentikan, atau di perbaiki.

Sub Bagian Keuangan, Sub Bagian Program, Sub Bagian Perencanaan di Sekretariat masing-masing SKPD dapat menjalankan peran sub-sistem pengumpulan data dan informasi sesuai dengan mekanisme yang ditetapkan Badan Akuntansi Negara sekaligus dapat diperkaya tugasnya dengan membantu melakukan monitoring dan evaluasi kinerja pemegang pusat-pusat pertanggung jawaban di masing-masing SKPD.

Di masing-masing SKPD, Sub Bagian Keuangan, Sub Bagian Program, Sub Bagian Perencanaan di Sekretariat masing-masing SKPD dan pusat-pusat pertanggung jawaban (mereka) merupakan gugus kendali mutu dengan tambahan tugas utama melakukan monitoring dan evaluasi baik program maupun kelembagaan.

Daftar Pustaka

- Anthony, R.N., D.W. Young. 1999. *Management Control in Nonprofit Organizations*. Illinois: Irwin.
- Barney, Jay B. 1997. *Gaining and Sustaining Competitive Advantage*. Menlo Park, California: Addison Wesley Publishing Company.
- Beth R. Crisp, Hal Swerissen dan Stephen J. Duckett. 2000. "Four approaches to capacity building in health: consequences for measurement and accountability." *Health Promotion International*. Vol. 15, No. 2. Great Britain: © Oxford University Press.
- Bryson, John M. 2004. *Strategic Planning For Publik and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Bryson, John M. 1995. *Strategic Planning For Publik and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Cernea, M., B. Tepping. 1977. *A sistem for monitoring and evaluating agricultural extension projects*. Staff working paper; no. SWP 272. Washington, D.C.: The World Bank.
- Chelimsky, Eleanor. 1989. *Program evaluation: patterns and directions*. Washington, D.C.: American Society for Publik Administration.
- Gaspersz, Vincent, 2002. *Sistem Manajemen Kinerja Terintegrasi Balanced Scorecard dengan Six Sigma untuk Organisasi Bisnis dan Pemerintah*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Jones, Gareth R. *Organizational Theory, Design, and Change: Text and Cases*. New York: Prentice-Hall, Inc.
- Kaplan, Robert S., David P. Norton. 1996. *Balanced Scorecard*.

- Boston, Massachusetts : Harvard Business School Press.
- Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia. 1999. ***Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.*** Jakarta.
- Mathur, Kuldeep & Inayatullah. 1989 ***Monitoring and Evaluation: Some Asian Experiences.*** Kuala Lumpur, Malaysia: Asian and Pacific Development Administration Centre, 1980.
- Mardiasmo. 2000. ***Akuntansi Sektor Publik.*** Yogyakarta: Penerbit Andy.
- Nurcholis, Hanif. 2007. ***Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah.*** Jakarta: Grassindo.
- John B. Olsen, Douglas C. Eadie and Robert C. Myrtle. 1982. ***The Game Plan: Governance With Foresight.*** Washington, D.C.: Council of State Planning Agencies.
- Pfeffer, Jeffrey. 1997. ***New Directions in Organization Theory.*** New York: Oxford University Press.
- Pfeffer, Jeffrey. 1982. ***Organizations and Organization Theory.*** Boston, Massachusetts: Pitman Publishing Inc.
- Riyadmadji, Dody. 2003. "Otonomi Daerah dan Implikasinya Dalam Pembangunan Daerah." Dalam Wirutomo, Paulus, Agung Pramono P.W., Dody Riyadmadji, Tumpal P. Saragi, dan Naning Mardinia (eds.). ***Paradigma Pembangunan di Era Otonomi Daerah.*** Jakarta: Penerbit C.V Ciprui.
- Rossi, Peter H., Howard E. Freeman, dan Mark W. Lipsey. 1993. ***Evaluation: A Systemic Approach.*** Thousand Oaks: Sage Publikation.
- Sarundajang, S.H. 2005. ***Babak Baru Sistem Pemerintahan Daerah.*** Jakarta: Penerbit Kasta Hasta.
- Tri Susanto dan Endang Arisoelaningsih. 2004. ***Lesson Learned, Benefit, Monitoring and Evaluation.*** Malang: Universitas Brawijaya.
- Republik Indonesia. 2004. ***Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.***
- Republik Indonesia. 1999. ***Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.***
- Republik Indonesia. 1999. ***Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1999 Tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.***
- Wasiati, Inti, dan Totok Suprianto. 2014. ***Penyusunan Sistem Monitoring dan Evaluasi Untuk Kegiatan Peingkatan Kapasitas Pemerintah Kabupaten Sampang.*** Sampang: Pemerintah Kabupaten Sampang, Proyek Peningkatan Kapasitas Berkelanjutan Untuk Decentralisasi (Sustainable Capacity Building for Decentralization (SCBD) Project, ADB Loan 1964-INO.

