

**MODUL MANAJEMEN KINERJA**  
**PELATIHAN KEPEMIMPINAN ADMINISTRATOR**



**Lembaga Administrasi Negara**  
**Republik Indonesia**  
**2019**

Hak Cipta © Pada:

Lembaga Administrasi Negara Edisi Tahun 2019

**Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia**

**Jl. Veteran No. 10 Jakarta 10110**

**Telp. (62 21) 3868201-06 Ext. 193, 197**

**Fax. (62 21) 3800188**

## **DIAGNOSA ORGANISASI**

**Modul Pelatihan Kepemimpinan Administrator**

**TIM PENGARAH SUBSTANSI:**

1. Dr. Adi Suryanto, M.Si
2. Dr. Muhammad Taufiq, DEA
3. Erna Irawati, S.Sos., M.Pol., Adm

**TIM PENULIS MODUL:**

Muhamad Imam Alfie Syarien

**REKA CETAK : .....**

**COVER : ....**

**Jakarta – LAN – 2019**

**ISBN: .....**

## KATA PENGANTAR

Arah pembangunan SDM Aparatur ditujukan pada SDM Aparatur yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik KKN, mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain itu, pembangunan SDM juga diarahkan agar mampu beradaptasi terhadap perubahan global yang sangat dinamis. Oleh karena itu, penyiapan SDM Aparatur ke depan harus diarahkan pada peningkatan daya saing yang komprehensif baik terkait penguatan teknologi, infrastruktur, dan sistem, maupun penguatan terhadap penguasaan pengetahuan, *networking*, dan kolaborasi. Kunci keberhasilan dari semua unsur tersebut terletak pada kualitas sumber daya manusia yang akan berperan sebagai penggerak utamanya.

Perubahan mendasar yang saat ini sedang terjadi di dunia yaitu Revolusi Industri 4.0 dimana teknologi informasi menjadi hal yang tidak dapat dipisahkan dari kegiatan sehari-hari juga membawa pengaruh terhadap pengembangan kompetensi ASN. Perkembangan teknologi informasi mengubah *business process* di segala bidang dan menjadikan kegiatan yang semula dilakukan secara manual dapat dilakukan melalui teknologi informasi. Dalam dunia bisnis, pelaku usaha tidak perlu memiliki modal yang berwujud untuk dapat memulai sebuah bisnis sedangkan dari konsumen segala transaksi dapat dilakukan melalui online. Untuk berbelanja, orang tidak perlu datang ke supermarket untuk mendapatkan barang yang dibutuhkan, namun dengan berbagai aplikasi, barang yang dibutuhkan tersebut dapat diantarkan langsung ke depan pintu rumah.

Demikian juga dengan pembelajaran, orang tidak perlu datang ke tempat pelatihan, namun tetap dapat mengikuti pembelajaran melalui model pembelajaran *e-learning*. Hal ini tentu membawa pengaruh perubahan *mindset* dalam

pengembangan kompetensi ASN dimana pembelajaran jarak jauh melalui *e-learning* menjadi hal yang tidak dapat dihindarkan. Wajah kediklatan yang terjadi diperkaya dengan perubahan *business process* dari manual ke online yang mengubah sistem kediklatan lama yang lebih mengutamakan pembelajaran tatap muka dan di dalam kelas menjadi pembelajaran mandiri, jarak jauh dan tidak di dalam kelas.

Lembaga Administrasi Negara sebagai Instansi Pembina Pelatihan harus melakukan berbagai penyesuaian sesuai dengan tuntutan zaman. Memenuhi tuntutan tersebut maka perubahan mendasar dalam penyiapan kompetensi bagi Pejabat Pengawas telah dilakukan oleh Lembaga Administrasi Negara melalui perubahan kurikulum dan bahan ajar.

Akhir kata, kami atas nama Lembaga Administrasi Negara, mengucapkan terima kasih kepada tim penulis yang telah meluangkan waktu dan pikiran sehingga bahan ajar ini dapat hadir di tengah-tengah Bapak dan Ibu peserta pelatihan. Kami berharap bahan ajar ini dapat menjawab tuntutan pembelajaran dan membawa manfaat bagi pembacanya. Namun demikian, kami menyadari bahwa bahan ajar ini masih jauh dari sempurna, maka kami membuka lebar terhadap masukan dan saran perbaikan atas isi bahan ajar ini.

Demikian, selamat membaca. Semoga bermanfaat.

## DAFTAR ISI

|   |    |
|---|----|
| KATA PENGANTAR .....                                  | i  |
| BAB I .....   | 1  |
| PENDAHULUAN.....                                      | 1  |
| A. Latar Belakang.....                                | 1  |
| B. Deskripsi Singkat .....                            | 1  |
| C. Hasil Belajar (Tujuan Pembelajaran) .....          | 1  |
| D. Indikator Hasil Belajar .....                      | 1  |
| E. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok.....             | 2  |
| BAB II.....   | 3  |
| KINERJA, MANAJEMEN KINERJA DAN KEPEMIMPINAN .....     | 3  |
| A. Indikator Keberhasilan:.....                       | 3  |
| B. Konsep Kinerja .....                               | 3  |
| C. Manajemen Kinerja.....                             | 8  |
| D. Kepemimpinan dan Manajemen Kinerja .....           | 10 |
| E. Latihan.....                                       | 13 |
| F. Rangkuman.....                                     | 13 |
| G. Evaluasi .....                                     | 14 |
| H. Umpan Balik dan Tindak Lanjut .....                | 14 |
| BAB III.....  | 15 |
| KEBIJAKAN MANAJEMEN KINERJA .....                     | 15 |
| A. Indikator Keberhasilan.....                        | 15 |
| B. Sejarah Perkembangan Manajemen Kinerja.....        | 15 |
| C. Perkembangan Kebijakan Manajemen Kinerja .....     | 19 |
| D. Keterkaitan Antarkebijakan Manajemen Kinerja ..... | 23 |
| E. Latihan.....                                       | 26 |
| F. Rangkuman.....                                     | 26 |
| G. Evaluasi .....                                     | 27 |
| H. Umpan Balik.....                                   | 27 |
| BAB IV.....   | 28 |
| KONSEP DASAR DAN TEKNIK MANAJEMEN KINERJA .....       | 28 |
| BAB V .....   | 29 |
| BAB VI .....  | 30 |

|                        |    |
|------------------------|----|
| PENUTUP .....          | 30 |
| A. Kesimpulan.....     | 30 |
| B. Tindak Lanjut ..... | 30 |
| DAFTAR PUSTAKA .....   | 31 |

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

#### **B. Deskripsi Singkat**

Mata Pelatihan ini membekali peserta dengan pengetahuan tentang konsep dasar manajemen kinerja dan menerapkan teknik-teknik kinerja dalam pelaksanaan bidang tugas manajemen kinerja organisasi. Mata Pelatihan disajikan secara interaktif melalui metoda belajar mandiri secara daring, ceramah pakar, diskusi, studi kasus, simulasi, menonton film pendek, demonstrasi, kerja kelompok dan kerja individu. Keberhasilan peserta dinilai dari kemampuan peserta dalam mempraktekkan manajemen kinerja.

#### **C. Hasil Belajar (Tujuan Pembelajaran)**

Setelah mengikuti pembelajaran ini peserta diharapkan mampu menerapkan manajemen kinerja dalam menjalankan tugas dan perannya sebagai pemimpin jenjang administrator sehingga mampu menghasilkan kinerja tinggi.

#### **D. Indikator Hasil Belajar**

Setelah mengikuti pembelajaran ini, peserta dapat:

1. menjelaskan substansi ceramah best practice manajemen kinerja yang relevan diterapkan di Instansi Pemerintah oleh Penceramah
2. Menjelaskan kebijakan manajemen kinerja
3. Menjelaskan konsep dasar dan teknik manajemen kinerja
4. Mengadopsi dan mempraktekkan praktek baik manajemen kinerja.

## **E. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok**

Materi pokok untuk mata Pelatihan ini adalah:

1. Ceramah best practice manajemen kinerja yang relevan diterapkan di Instansi Pemerintah
2. Kebijakan manajemen kinerja
3. Konsep dasar dan teknik manajemen kinerja
4. Praktek baik manajemen kinerja.



## **BAB II**

### **KINERJA, MANAJEMEN KINERJA DAN KEPEMIMPINAN**

#### **A. Indikator Keberhasilan:**

Setelah mengikuti pembelajaran ini, peserta dapat menjelaskan substansi ceramah best practice manajemen kinerja yang relevan diterapkan di Instansi Pemerintah oleh Penceramah.

#### **B. Konsep Kinerja**

Ketika mendengar kata “kinerja”, apa yang terlintas di kepala Anda? Seorang petugas kebersihan yang telah membuat fasilitas kantor selalu bersih dan rapi dapat dikatakan telah ber-“kinerja”. Hal serupa dapat dikatakan pada sebuah Dinas Perumahan yang telah menurunkan persentase lingkungan permukiman kumuh atau sekelompok petugas dari Dinas Pemadam Kebakaran yang telah memadamkan kobaran api dalam waktu singkat dan tanpa korban jiwa. Ketiga hal tersebut memiliki rentang perbedaan yang sangat tinggi, mulai dari aktor/subjeknya (seorang, sekelompok orang, sebuah instansi), situasi/perilaku yang terjadi (kantor yang bersih, lingkungan permukiman yang tidak kumuh, api padam tanpa korban jiwa), hingga dampak dari situasi/perilaku tersebut (lingkungan kerja yang nyaman, permukiman yang sehat, dan keselamatan jiwa dan harta-benda).

Dubnick (2005, sebagaimana dikutip Van Dooren *et al.* 2015) berdasarkan observasinya menemukan 4 (empat) cara memaknai kinerja berdasarkan aspek kualitas tindakan dan kualitas hasil tindakan. Dari 2 (dua) dimensi tersebut, diperoleh matriks sebagai berikut;

Tabel 1  
Empat Makna Kinerja

| <i>Apakah perspektif itu melihat kualitas tindakan?</i> | <i>Apakah perspektif itu melihat kualitas hasil?</i> |   |
|---|--|---|
|   | Tidak  | Ya  |
| Tidak   | Kinerja sebagai produksi (P1)                        | Kinerja sebagai hasil yang baik (P3)          |
| Ya  | Kinerja sebagai kompetensi/kapasitas (P2)            | Kinerja sebagai hasil yang berkelanjutan (P4) |

Sumber: Van Dooren, *et al.* 2015

Berdasarkan matriks di atas, perspektif pertama (P1) berfokus pada pekerjaan yang dilakukan oleh seorang aktor. Kinerja pada perspektif ini meliputi seluruh tindakan yang dilakukan. Seorang petugas polisi yang berpatroli, sebuah Puskesmas yang menyelenggarakan pelayanan kesehatan preventif, atau sebuah Kantor Urusan Agama yang melakukan pencatatan pernikahan semuanya disebut berkinerja dalam P1 ini. Secara sederhana, P1 memaknai kinerja sebagai tindakan yang diharapkan dari seorang/sebuah aktor.

Pada perspektif lainnya (P2, P3, P4), terdapat unsur penilaian atas kualitas. Kinerja, dengan demikian, dapat diukur sebagai tinggi atau rendah. Dalam P2, kinerja dimaknai sebagai kompetensi atau kapasitas. Artinya, diasumsikan bahwa seseorang yang memiliki kompetensi tinggi akan lebih mungkin menghasilkan produk yang lebih berkualitas dibandingkan dengan seseorang yang memiliki kompetensi rendah. P2 mengasosiasikan kompetensi dan kinerja, sehingga individu/organisasi yang berkinerja pasti adalah organisasi yang kompeten dan sebaliknya.

Sementara itu, dalam P3, kinerja dimaknai sebagai kualitas hasil tindakan. Kapasitas dari aktor tidak menjadi bagian dari pertimbangan. Artinya, kinerja bisa saja dihasilkan oleh aktor

yang sebetulnya memiliki kompetensi yang rendah. Adapun perspektif keempat (P4) mengasumsikan kinerja sebagai tindakan dan hasil yang berkualitas. Kinerja dalam perspektif ini tidak hanya berupa keluaran langsung (*output*), tetapi juga hasil (*outcome*) yang ditimbulkan dari keluaran tersebut.

Diantara keempat perspektif tersebut, perpektif ke-3 (P3) dan ke-4 (P4) merupakan penafsiran atas “kinerja” yang paling berpengaruh di Indonesia. Perspektif ini pula yang diadopsi oleh penggagas dan pendukung paradigma pemerintahan *New Public Management* (NPM) yang banyak menginspirasi konsep dan kebijakan reformasi administrasi di banyak negara, termasuk di Indonesia. Hal ini terlihat dari, misalnya, dari definisi legal dari kinerja sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, yaitu “*keluaran/hasil dari kegiatan/program yang telah atau hendak dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas terukur*”. Bahkan, kinerja dapat dikatakan merupakan ruh utama dari reformasi di negara-negara tersebut, sebagaimana terlihat pada kotak di bawah ini:

### **Beberapa Gerakan Kinerja di Negara-Negara Maju**

#### **1. Amerika Serikat**

Pada 1993, melalui National Performance Review, Wakil Presiden Al Gore menerbitkan “*From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better & Costs Less*”. Publikasi ini diiringi juga dengan penerbitan Government Performance and Results Act (GPRA) yang mewajibkan setiap instansi pemerintah federal menyusun rencana dan laporan kinerja sebagai bagian dari akuntabilitas manajerial. Undang-undang ini lalu disempurnakan pada tahun 2010 pada masa Presiden Barack Obama menjadi GPRA Modernization Act (GPRAMA) yang memfokuskan kembali informasi kinerja sebagai bagian dari pembelajaran.

2. Inggris

Pada tahun 1999, Perdana Menteri Tony Blair meluncurkan *Modernizing Government*, sebuah agenda reformasi yang mewajibkan digunakannya target dan indikator bagi instansi pemerintah di Inggris. Agenda ini semakin mengemuka dengan terbitnya *Choosing the Right FABRIC – A Framework for Performance Information* dari beberapa instansi utama gerakan kinerja di Inggris. Pada tahun 2003, Komite Administrasi Publik dari majelis rendah Inggris menerbitkan laporan berjudul *On Target? Government by Measurement* yang mengkritik orientasi berlebihan pemerintah pada pengukuran kinerja dan mengorbankan kinerja itu sendiri. Dari laporan tersebut, pemerintah Inggris perlahan beralih dari fokus pada pengukuran kinerja menjadi fokus pada budaya kinerja.

3. Australia

Perdana Menteri Kevin Rudd pada 2007 melaksanakan *Operation Sunlight* untuk mendorong transparansi anggaran sekaligus mendorong kerangka pikir manajemen anggaran dari orientasi pada input menjadi orientasi pada outputs dan outcomes. Sayangnya, informasi input pada anggaran saat itu kemudian menghilang namun informasi outcomes belum terbangun dengan baik.

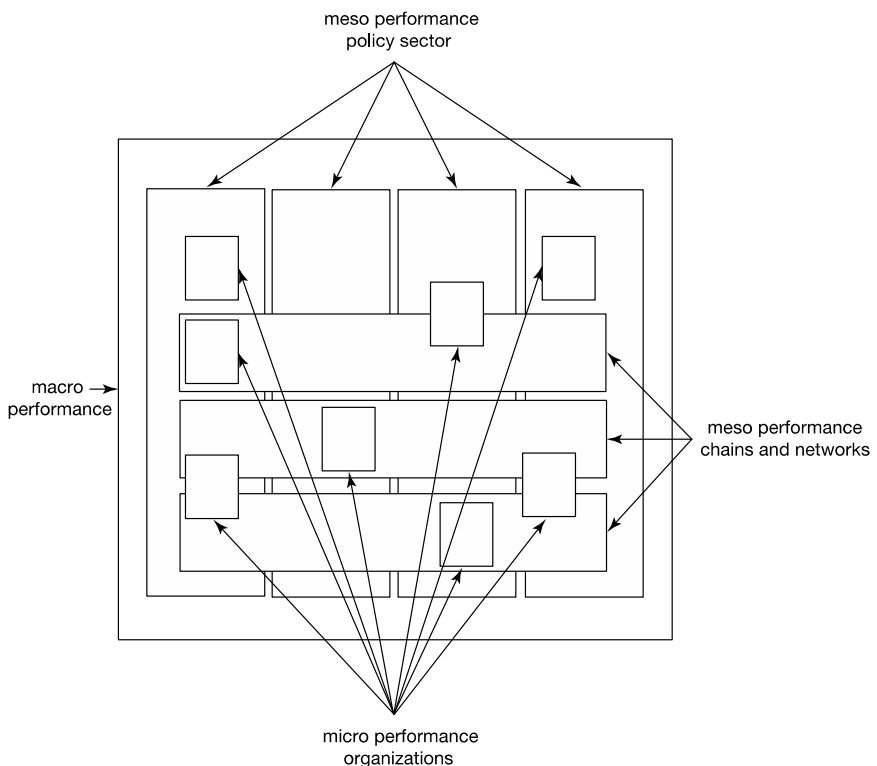
Sumber: van Dooren, *et al.* 2015

Berangkat dari penggambaran tentang konsep dan praktik gerakan kinerja di negara-negara lain tersebut, kiranya perlu disepakati bahwa kinerja adalah situasi yang merupakan hasil yang telah/diharapkan terwujud dari pelaksanaan suatu aktivitas. Dengan demikian, kinerja tidak dapat disamakan dengan kerja sebagaimana perspektif P1 di atas karena dalam kinerja, ketercapaian dari hasil yang diharapkan terwujud menjadi bagian yang utama.

Kinerja tidak hanya memiliki definisi yang beragam, tetapi juga memiliki kedalaman yang bertingkat-tingkat (van Dooren *et al.*: 2015). Berdasarkan tingkat kedalamannya, kinerja dapat dibedakan atas kinerja makro, kinerja meso, dan kinerja mikro. Kinerja makro meliputi kinerja pada level organisasi yang besar, di mana di dalamnya terdapat berbagai bidang urusan. Kinerja

mikro, di sisi lain, merupakan kinerja yang ditunjukkan pada level terendah, di mana sebuah organisasi langsung berhubungan dengan pengguna layanannya. Sementara itu, kinerja meso merujuk pada kinerja dari (1) sebuah bidang urusan dalam organisasi besar; atau (2) kinerja dari sebuah proses yang melibatkan lintas urusan. Ilustrasi kinerja makro, kinerja meso, dan kinerja mikro terlihat pada gambar di bawah ini:

**Gambar 2.**  
**Keterkaitan Kinerja Makro, Kinerja Meso dan Kinerja Mikro**



Sumber: Van Dooren, *et al.*: 2015

Dalam penggambaran di atas, organisasi besar yang menjadi subjek dari kinerja makro dapat berupa sebuah negara, sebuah pemerintah daerah, ataupun sebuah kementerian/lembaga, tergantung pada kebutuhan sudut pandang yang ingin digunakan. Apabila organisasi yang memiliki kinerja makro adalah sebuah pemerintah daerah, maka kinerja meso-nya adalah hasil-hasil yang diharapkan terwujud dari, misalnya, sektor pariwisata. Adapun kinerja mikro dalam contoh tersebut misalnya adalah tumbuhnya destinasi-destinasi yang dikembangkan oleh Bidang Pengembangan Destinasi pada Dinas Pariwisata. Artinya, sebagai seorang pimpinan unit kerja pada suatu instansi pemerintah, Anda sebenarnya merupakan penanggung jawab dari suatu kinerja pada tingkat mikro sekaligus berkontribusi pada ketercapaian dari kinerja meso dan kinerja makro. Dengan kata lain, kinerja merupakan benang merah yang menghubungkan antara aktivitas yang Anda lakukan dan keberhasilan/kegagalan pembangunan nasional/daerah.

### C. Manajemen Kinerja

Setelah memahami apa dan bagaimana kinerja, berikutnya adalah memahami apa yang dimaksud dengan manajemen kinerja. Secara sederhana, manajemen kinerja dapat dimaknai sebagai gaya manajemen yang mengintegrasikan dan memanfaatkan informasi kinerja dalam proses pengambilan keputusan. Integrasi berarti informasi kinerja menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam siklus manajemen, mulai dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, hingga pengendalian. Adapun pemanfaatan informasi kinerja dapat dibedakan ke dalam 3 (tiga) bentuk, yaitu pembelajaran (*learning*), pengendalian (*steering & control*), dan pertanggungjawaban (*account giving*), sebagaimana diilustrasikan pada tabel di bawah. Ketiga bentuk pemanfaatan informasi kinerja di bawah dapat dilakukan secara terpisah maupun bersama-sama.

**Tabel 2**  
**Bentuk Pemanfaatan Informasi Kinerja**

|   | Pembelajaran   | Pengendalian   | Pertanggungjawab<br>an                                    |
|---|--|--|---|
| Pertanyaan<br>Utama                           | Bagaimana<br>cara<br>memperbaiki<br>kebijakan<br>atau<br>pengelolaan<br>X? | Bagaimana<br>cara<br>memantau<br>dan<br>mengendalik<br>an aktivitas A? | Bagaimana cara<br>mengkomunikasik<br>an kinerja?          |
| Orientasi<br>Fokus dan<br>perspektif<br>waktu | Perubahan<br>internal<br>(masa depan)                                      | Pengendalian<br>internal<br>(masa kini)                                | Hubungan dengan<br>pemangku<br>kepentingan (masa<br>lalu) |

Sumber: Van Dooren *et al.*: 2015

Untuk membangun manajemen kinerja yang kokoh, organisasi membutuhkan desain struktur organisasi yang berbasis kinerja, adanya manajemen strategis yang efektif, dan berfungsinya manajemen pengetahuan dalam organisasi. Struktur organisasi yang ideal adalah yang berbasiskan kinerja yang akan diwujudkan organisasi. Sebuah organisasi yang kinerjanya adalah mewujudkan pengelolaan sampah yang efektif akan didesain agar strukturnya diarahkan pada perwujudan kinerja tersebut. Dengan demikian, struktur organisasi pada dasarnya mengikuti strategi yang dikembangkan organisasi untuk mewujudkan kinerjanya (*structure follows strategy*). Akan tetapi, struktur organisasi pemerintahan di Indonesia cenderung belum begitu dinamis, bahkan sebaliknya paradigma manajemen strategis di birokrasi Indonesia cenderung mengikuti pemikiran strategi mengikuti struktur (*strategy follows structure*). Dengan kondisi seperti itu, pengembangan manajemen kinerja melalui penataan struktur organisasi mungkin akan sulit Anda dorong sebagai pemimpin level menengah di birokrasi. Namun demikian, apabila evaluasi terhadap kelembagaan di organisasi Anda memberikan peluang untuk penataan struktur organisasi, pastikanlah bahwa kesempatan tersebut Anda gunakan untuk mendesain kembali

struktur organisasi agar selaras dengan strategi dan kinerja yang akan diwujudkan oleh organisasi Anda.

Manajemen strategis sendiri merupakan suatu kesatuan proses pengelolaan organisasi (perencanaan, pengukuran, implementasi, pemantauan, dan evaluasi) yang berorientasi pada kinerja di jangka panjang atau menengah. Dalam manajemen strategis, keseluruhan sistem dalam organisasi diarahkan pada pencapaian visi dan tujuan strategis organisasi. Kejelasan visi dan tujuan strategis akan memberikan kesepahaman diantara seluruh personel organisasi tentang apa yang dibutuhkan dari mereka untuk keberhasilan organisasi. Proses ini tidak bisa hanya berjalan secara mekanistik alias tertulis di atas kertas belaka, tetapi harus juga hidup secara organik di dalam instansi.

Guna membangun manajemen strategis yang bersifat organik, instansi membutuhkan manajemen pengetahuan yang berfungsi dengan baik. Manajemen pengetahuan yang fungsional adalah yang mampu mengolah data menjadi informasi; informasi menjadi pengetahuan; pengetahuan yang tersembunyi (*tacit knowledge*) menjadi pengetahuan yang dimiliki bersama (*shared knowledge*); dan pengetahuan bersama menjadi bahan masukan dalam pembuatan kebijakan di organisasi. Oleh karenanya, pendokumentasian setiap aktivitas organisasi merupakan hal yang sangat mendasar. Akan tetapi, hal itu saja belum memadai, karena setiap personel di organisasi haruslah memiliki kebutuhan untuk berbagi pengetahuan dengan personel lainnya dalam rangka meminimasi kesulitan koordinasi, kesalahpahaman, dan kesenjangan kompetensi antarpersonel.

Ketiga elemen di atas: desain struktur organisasi, manajemen strategis, dan manajemen pengetahuan; tidak berdiri sendiri melainkan harus terbangun secara jalin berkelindan sehingga organisasi yang berbasis kinerja dapat terwujud.

## **D. Kepemimpinan dan Manajemen Kinerja**

Dari ketiga bentuk pemanfaatan informasi kinerja sebagaimana digambarkan pada Tabel II.2, pemanfaatan untuk kebutuhan pertanggungjawaban dianggap sebagai bentuk pemanfaatan



informasi kinerja yang paling sederhana, karena dari pemanfaatan tersebut, tindak lanjut yang dibutuhkan cenderung minimal, terutama jika dibandingkan dengan dua bentuk pemanfaatan lainnya. Oleh karena itu, pemanfaatan informasi kinerja untuk pertanggungjawaban/akuntabilitas seringkali digunakan sebagai langkah awal untuk membangun budaya kinerja di suatu negara/instansi, sebagaimana telah ditunjukkan di Inggris, Amerika Serikat, dan juga Indonesia melalui Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.

Sementara itu, pemanfaatan informasi kinerja untuk pengendalian dan untuk pembelajaran secara berturut-turut memiliki tingkat kesulitan yang semakin tinggi, karena informasi kinerja harus dapat dibuktikan keandalannya agar dapat digunakan untuk mencapai tujuan tersebut. Selain itu, tindak lanjut atas informasi kinerja yang diperoleh menjadi kunci keberhasilan pengendalian dan pembelajaran, di mana keduanya membutuhkan adanya komitmen dari pengambil keputusan di organisasi. Hal inilah yang menjadi alasan dibutuhkannya kepemimpinan yang tepat untuk dapat menjalankan manajemen kinerja dengan baik.

Manajemen kinerja dalam praktiknya akan membutuhkan perubahan pola pikir, baik dari pimpinan instansi, pimpinan unit kerja, maupun pegawai. Dalam manajemen kinerja, seorang pemimpin pada dasarnya memainkan 3 (tiga) peran kunci (Grimshaw & Baron: 2010), yaitu:

1. Mengkomunikasikan ekspektasi (sasaran) yang jelas dan kredibel;
2. Membangun strategi dalam rangka mewujudkan ekspektasi; dan
3. Mengambil keputusan yang tepat berdasarkan informasi yang andal.

Untuk dapat memainkan peran pertama, seorang pemimpin harus membangun kredibilitas diri yang baik di mata para pegawai

maupun pemimpin yang lebih tinggi. Selain itu, karena manajemen kinerja pada intinya adalah komunikasi, sehingga pemimpin harus dapat menyampaikan kepada para pemangku kepentingannya (termasuk bawahan) tentang tugas dan peran apa saja yang diharapkan dari mereka dalam rangka pencapaian kinerja. Hal ini termasuk konsekuensi apa saja yang mungkin terjadi apabila kinerja dapat dicapai atau sebaliknya. Mengingat kinerja memiliki tingkat kedalaman (makro, meso, mikro) yang saling terkait, pemimpin juga harus dapat mendorong para pegawainya untuk merasa memiliki sasaran kinerja, baik yang ditugaskan kepada setiap individu maupun yang merupakan kinerja pada tingkat yang lebih tinggi.

Dalam menjalankan peran membangun strategi, seorang pemimpin yang baik harus dapat membangun budaya penghargaan dan sanksi yang proporsional berdasarkan kinerja. Hal ini akan sulit dilakukan, terutama mengingat budaya kekerabatan familial yang kental dalam masyarakat dan birokrasi Indonesia. Namun demikian, toleransi atas suatu kesalahan strategi dan/atau kegagalan kinerja akan melahirkan kebiasaan (habit) toleransi tersebut di organisasi, yang sejatinya akan menghambat laju perkembangan organisasi. Membangun strategi bukan hanya bicara teknis, tetapi juga kapasitas pemimpin dalam memotivasi para pegawai untuk mewujudkan kinerja.

Manajemen kinerja yang ideal membutuhkan pengambilan keputusan berbasis bukti (*evidence-based*), yaitu informasi kinerja yang dikelola dalam suatu manajemen pengetahuan. Oleh karenanya, pemimpin juga harus senantiasa terbuka untuk terus menjadi pembelajar (*learner*), sehingga tidak terjebak pada pengambilan keputusan yang hanya mengandalkan pengalaman pribadi tetapi juga terbuka untuk menerima informasi baru yang mungkin bertolak belakang dengan yang selama ini diyakininya. Dalam pengambilan keputusan tersebut, pemimpin juga akan seringkali dihadapkan pada kondisi kegagalan mencapai target kinerja. Namun demikian, dalam situasi ini, pemimpin tidak boleh mencari-cari alasan untuk tidak disalahkan (*blame*

*avoidance*), apalagi mengalihkan kesalahan kepada orang lain (*blame shifting*). Sebaliknya, pemimpin diharapkan menempatkan kesalahan dan kegagalan sebagai modal untuk pembelajaran/perbaikan di masa depan.

## E. Latihan

Berdasarkan penggambaran konsep kinerja dan manajemen kinerja di atas, diskusikanlah bersama rekan Anda sesama peserta pemicu-pemicu sebagai berikut:

- 1) Berikan contoh pemaknaan kinerja untuk masing-masing perspektif (P1, P2, P3, P4).
- 2) Berikan contoh kinerja makro, kinerja meso, dan kinerja mikro pada instansi asal Anda.
- 3) Mengapa pemanfaatan kinerja yang bertujuan untuk pembelajaran lebih sulit dilaksanakan dibandingkan dengan pemanfaatan kinerja yang bertujuan untuk akuntabilitas?

## F. Rangkuman

Kinerja secara awam dapat dimaknai sebagai sebuah proses produksi, kompetensi/kapasitas untuk melakukan sesuatu, hasil yang baik dari suatu aktivitas, atau hasil yang memiliki keberlanjutan akibat aktivitas yang dibangun dengan baik. Dari keempat cara pemaknaan tersebut, dapat disepakati bahwa kinerja adalah situasi yang merupakan hasil yang telah/diharapkan terwujud dari pelaksanaan suatu aktivitas.

Manajemen kinerja dapat dimaknai sebagai gaya manajemen yang mengintegrasikan dan memanfaatkan informasi kinerja dalam proses pengambilan keputusan. Untuk membangun manajemen kinerja yang kokoh, organisasi membutuhkan desain struktur organisasi yang berbasis kinerja, adanya manajemen strategis yang efektif, dan berfungsinya manajemen pengetahuan dalam organisasi. Ketiga elemen ini harus terbangun secara jalin

berkelindan sehingga organisasi yang berbasis kinerja dapat terwujud.

Dalam manajemen kinerja, pemimpin menjalankan 3 (tiga) peran kunci, yaitu mengkomunikasikan ekspektasi (sasaran) yang jelas dan kredibel, membangun strategi dalam rangka mewujudkan ekspektasi, dan mengambil keputusan yang tepat berdasarkan informasi yang andal. Untuk dapat menjalankan peran-peran tersebut, dibutuhkan kapasitas yang tepat dari seorang pemimpin baik secara *hard skills* maupun *soft skills*.

## **G. Evaluasi**

Jawablah pertanyaan-pertanyaan berikut untuk mengukur pemahaman Anda atas materi yang telah disajikan.

1. Jelaskan makna pernyataan “kinerja makro, kinerja meso, dan kinerja mikro saling berkaitan dan harus dibangun secara selaras”!
2. Berikan contoh pemanfaatan informasi kinerja untuk akuntabilitas, untuk pengendalian, dan untuk pembelajaran!
3. Mengapa pemimpin diharapkan mampu mengkomunikasikan ekspektasi (sasaran) secara jelas dan kredibel.

## **H. Umpan Balik dan Tindak Lanjut**

XX

## **BAB III**

### **KEBIJAKAN MANAJEMEN KINERJA**

#### **A. Indikator Keberhasilan**

Setelah mengikuti pembelajaran ini, peserta dapat menjelaskan kebijakan manajemen kinerja.

#### **B. Sejarah Perkembangan Manajemen Kinerja**

Gerakan kinerja (performance movement) merupakan suatu proses yang berkembang seiring dengan perjalanan sejarah. Gerakan ini bahkan telah dimulai sejak lebih dari satu abad yang lalu. Pada akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20, gerakan kinerja ditandai oleh 3 (tiga) hal, yaitu social survey movement (survey sosial), scientific management dan public administration as science (ilmu administrasi dan manajemen), dan cost accounting (akuntansi biaya). Ketiganya lahir sebagai jawaban atas permasalahan pada saat itu. Survey sosial, misalnya, merupakan sebuah terobosan pada akhir abad ke-19 untuk mengetahui kondisi masyarakat melalui survey. Gerakan ini yang kemudian terus berkembang hingga saat ini dan digunakan oleh berbagai instansi pemerintah maupun lembaga penelitian non-pemerintah dalam mengukur kinerja pemerintah di sektor-sektor yang berkaitan dengan masyarakat. Sementara itu, ilmu manajemen dan administrasi publik yang berkembang pada awal abad ke-20 merupakan respons atas kebutuhan melahirkan pengelolaan negara yang tidak hanya mengedepankan etika, tetapi juga efisiensi. Adapun akuntansi biaya merupakan cara yang dikembangkan untuk menelusuri pengeluaran yang terjadi pada setiap aktivitas yang dilakukan organisasi, sehingga dapat memberikan informasi terkait efisiensi setiap aktivitas tersebut.

Setelah Perang Dunia ke-2, gerakan kinerja tumbuh melalui berbagai konsep yang dikembangkan di sektor privat, namun kemudian diadopsi di sektor publik. Hal ini ditandai dengan konsep performance budgeting (anggaran berbasis kinerja) yang

telah digaungkan sejak akhir tahun 1940-an di Amerika Serikat. Konsep ini terus mengalami perkembangan. Pada tahun 1960-an, muncul kebijakan Planning Programming Budgeting System (PPBS) yang mewajibkan belanja pemerintah untuk program baru diukur terlebih dahulu kemanfaatannya secara sistematis. Praktik PPBS dilakukan tidak hanya di Amerika Serikat, tetapi juga di negara-negara maju lainnya, seperti Australia, Austria, Inggris, Belgia, Kanada, hingga Jepang. Dari PPBS turut lahir konsep-konsep yang populer di kemudian hari, antara lain Management By Objectives (MBO) dan Zero-Based Budgeting (ZBB).

Memasuki tahun 1980-an, dunia Barat secara umum menghadapi resesi, sehingga banyak negara yang kemudian mengambil kebijakan pengendalian anggaran secara ketat. Di Amerika Serikat, Presiden Ronald Reagan mulai menerapkan manajemen kinerja untuk menghemat pengeluaran negara. Di Inggris, Perdana Menteri Margaret Thatcher mengoptimalkan penggunaan indikator kinerja sebagai “manifesto” dari revolusi pemerintahannya, di mana menurutnya “1.000 indikator kinerja harus dibangun”. Maka, pada tahun 1987, instansi pemerintah pusat di Inggris memiliki 1.800 indikator kinerja sebagai target yang harus dicapai dalam pengalokasian anggaran. Periode 1980-an juga merupakan awal dari era managerialism, sebuah filosofi yang kemudian melahirkan paradigma NPM.

Gerakan kinerja melalui NPM terus berkembang pada dekade berikutnya. Di Amerika Serikat, pemerintah federal menerbitkan Government Performance and Results Act (GPRA) dan Program Assessment Rating Tool (PART) sebagai elemen utama dalam proses penganggaran. Hal serupa dilakukan pula oleh pemerintah negara-negara lainnya. Di Inggris, misalnya, dikembangkan British Financial Management Initiative Public Service Agreements, sedangkan di Perancis terdapat Loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Singkat kata, kinerja menjadi sebuah “mantra” wajib pada dekade 1980-1990an. Mantra ini tidak hanya dirapal oleh negara-negara maju, tetapi juga disebarluaskan ke seluruh

dunia melalui lembaga keuangan internasional seperti Bank Dunia dan International Monetary Fund (IMF).

Gerakan kinerja terus berkembang pada tahun 2000-an dan semakin ekstensif sekaligus intensif. Pada sektor kebijakan publik, gerakan kinerja ditandai dengan semakin populernya penggunaan evidence-based policymaking (EBP). Konsep ini selaras dengan prinsip gerakan kinerja sebelumnya, di mana sebuah program/kebijakan diukur keberhasilannya melalui outcome yang dihasilkan. Selain itu, EBP juga mengandalkan fakta dan data, terutama data kuantitatif, untuk menginformasikan pembuat kebijakan. Pendekatan ini sejalan dengan pendekatan manajemen kinerja yang telah berkembang pada dekade sebelumnya.

Sejak tahun 2010, gerakan kinerja memasuki era revisionisme, di mana banyak negara-negara maju semakin menaruh perhatian pada kesinambungan fiskal. Hal ini merupakan respons atas krisis ekonomi yang terjadi di Eropa dan munculnya indikasi perang dagang yang mungkin terjadi antara negara-negara besar seperti Amerika Serikat dan Republik Rakyat Tiongkok. Amerika Serikat, misalnya, merevisi GPRA menjadi GPRA Modernization Act, di mana proses penyusunan rencana strategis instansi diselaraskan dengan masa jabatan Presiden; perencanaan tahunan instansi harus memiliki keselarasan dengan perencanaan strategisnya; pelaporan kinerja dilakukan secara lebih rutin; serta adanya mekanisme evaluasi kinerja secara sistematis oleh Office of Management and Budget (OMB) yang dapat berakibat penghentian anggaran untuk suatu program oleh Kongres (MPR Amerika Serikat).

**Tabel 2.**  
**Gerakan Kinerja pada Abad Ke-20**

| <i>Performance movement</i>                                  | <i>Timescale</i>        | <i>Characterization</i>   |
|--|-------------------------|---|
| Social survey movement                                       | 1900s<br>–1940          | Social reformers needed facts about social problems   |
| Scientific management and the science of administration      |                         | Government needed a scientific approach as opposed to adhocracy   |
| Cost accounting  |                         | Large corporations and government needed insight into costs of products and services for management and transparency                                      |
| Bureau of Municipal Research and its offspring               |                         | Synthesis in practice of previous three movements   |
| Performance budgeting  | 1950s<br>1960s<br>1970s | Shift attention in the budgetary process from inputs to outputs and objectives<br>Coincides often with an agenda of executive control                     |
| Social indicators  | 1960s<br>1970s          | Social engineering of the welfare state   |
| New Public Management (2nd generation performance budgeting) | 1980s<br>1990s<br>2000s | Public sectors worldwide are under pressure and adopt performance strategies<br>PB is picked up, at least in rhetoric                                     |
| Evidence-Based Policy  | 1990s<br>2000s          | Research and indicators rather than ideology and opinion have to undergird policy   |
| Revisionism  | 2010s                   | Review and revision of performance management frameworks in several countries (e.g. Australia, the Netherlands, the United Kingdom and the United States) |

Sumber: van Dooren, *et al.*: 2015

Dari perjalanan sejarah gerakan kinerja tersebut, 2 (dua) hal berikut merupakan catatan yang perlu diperhatikan. *Pertama*, konsep-konsep yang dipromosikan pada setiap era memiliki kesamaan prinsip, yaitu pengukuran atas masukan (*inputs*), proses, keluaran (*outputs*), dan hasil (*outcomes*); diarahkan untuk meningkatkan produktivitas pemerintah; dan berfokus pada alokasi anggaran dan akuntabilitas. *Kedua*, gerakan kinerja merupakan gerakan politik. Tidak ada satupun masa di mana



gerakan kinerja berhasil diterapkan tanpa adanya komitmen politik dari pejabat tertinggi eksekutif ataupun legislatif. Selain itu, gerakan kinerja juga merupakan respons politik atas perkembangan lingkungan di luar administrasi pemerintahan itu sendiri, terutama perkembangan ekonomi seperti perlambatan ekonomi (dekade 1980-an), krisis ekonomi regional/global (dekade 1990-an), dan perang dagang (dekade 2010-an).

### **C. Perkembangan Kebijakan Manajemen Kinerja**

Setelah mengetahui perkembangan gerakan kinerja di sejumlah negara maju, mungkin Anda bertanya-tanya bagaimana dengan perkembangan gerakan kinerja di Indonesia? Secara umum, dapat dikatakan bahwa gerakan kinerja baru mulai berjalan di Indonesia setelah reformasi 1998. Hal ini ditandai dengan terbitnya Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) yang dikeluarkan oleh Presiden B.J. Habibie pada 15 Juni 1999. Dalam Inpres tersebut, Presiden memerintahkan kepada para pimpinan instansi pemerintah pusat dan daerah untuk melaksanakan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah sebagai wujud pertanggungjawaban instansi pemerintah dalam mencapai misi dan tujuan organisasi. Setiap instansi pemerintah, termasuk unit kerja eselon I dan eselon II juga diwajibkan menyusun rencana strategis yang berlaku 5 (lima) tahun. Selain itu, instansi pemerintah juga diwajibkan menyusun Laporan AKIP setiap tahun dan menyampaikannya kepada Presiden dan tembusan kepada Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Inpres 7/1999 juga menugaskan kepada LAN untuk membuat pedoman penyusunan pelaporan AKIP dan memberikan bantuan teknis kepada instansi pemerintah dalam penyusunan Laporan AKIP, serta kepada BPKP untuk melakukan evaluasi terhadap Laporan AKIP.

Namun demikian, Inpres tersebut belum dapat langsung dilaksanakan secara efektif karena pada dasarnya Indonesia belum memiliki dasar hukum yang cukup memadai untuk menopang berjalannya sistem AKIP. Dari sisi pengelolaan keuangan dan perbendaharaan negara, hingga tahun 2003 masih berlaku Indische Comptabiliteitswet yang merupakan produk

hukum era Hindia-Belanda dan telah digunakan sejak tahun 1925 dengan beberapa kali perubahan.

Pada tahun 2003, barulah Indonesia memiliki Undang-undang (UU) Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Terbitnya UU tersebut membuka jalan sekaligus menjadi fondasi bagi berlakunya sistem manajemen kinerja yang dikaitkan dengan pengelolaan anggaran. Tercatat lema “kinerja” tercantum 6 (enam) kali dalam UU 17/2003, yang keseluruhnya adalah pada bagian Penjelasan. Namun demikian, UU 17/2003 menggunakan istilah “prestasi kerja” sebagai gantinya. Prestasi kerja menjadi dasar penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga (RKA K/L) dan rencana kerja dan anggaran perangkat daerah. Istilah “prestasi kerja” sendiri pada dasarnya menegaskan bahwa anggaran bukan dialokasikan atas pekerjaan, melainkan atas hasil dari pekerjaan. Dalam UU 17/2003 juga dijelaskan bahwa Sistem AKIP harus terintegrasi dengan sistem penganggaran, baik dari sisi perencanaan maupun hingga pengendalian dan pelaporannya. Hal ini ditegaskan dalam Penjelasan Pasal 9 huruf g dan Pasal 10 ayat (3) huruf g, di mana laporan keuangan yang dihasilkan oleh K/L maupun organisasi perangkat daerah (OPD) juga meliputi laporan atas prestasi kerja yang dicapai atas penggunaan anggaran.

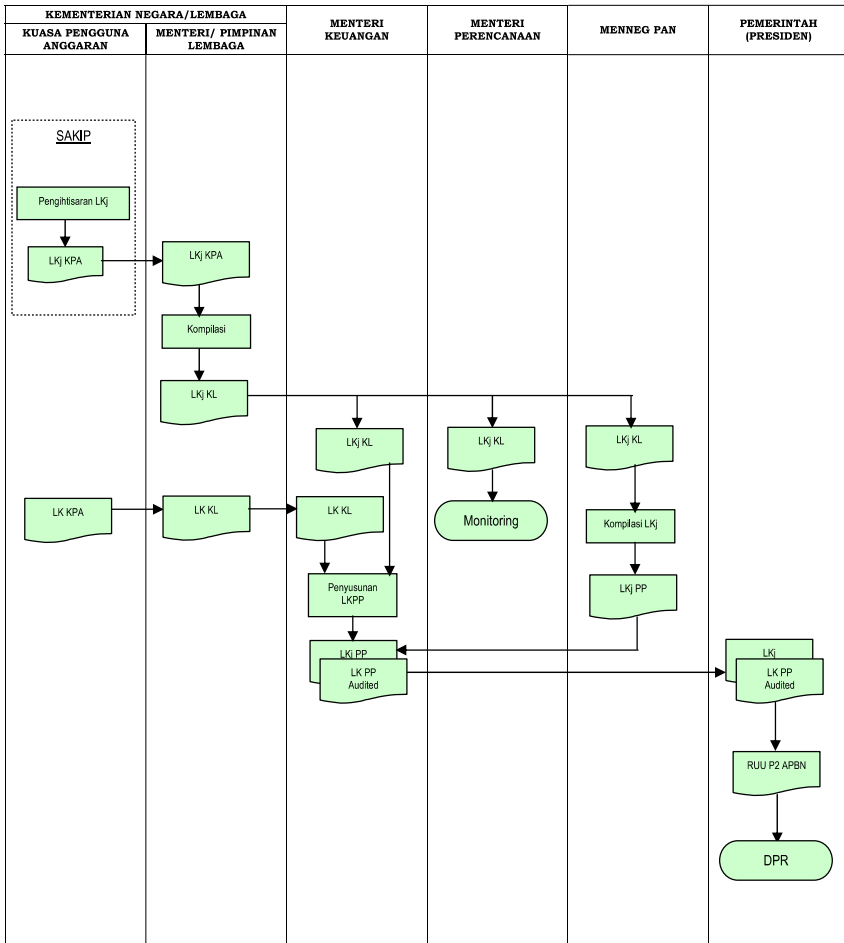
Sebagaimana halnya yang terjadi di negara-negara lain, kebijakan manajemen kinerja di Indonesia juga dimulai dari pendekatan akuntabilitas. Selain dari Inpres 7/1999, ketentuan mengenai pelaporan kinerja juga diatur sejak tahun 2006 seiring dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah, yang merupakan peraturan pelaksana dari Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Dalam PP 8/2006, setiap K/L dan OPD selaku pengguna anggaran diwajibkan menyusun Laporan Kinerja dan menyampaikannya kepada Menteri Keuangan (Menkeu), Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional (Menteri PPN/Bappenas), dan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Menteri PANRB). Selain itu, dalam PP 8/2006 juga diamanatkan adanya suatu sistem AKIP

yang dikembangkan secara terintegrasi dengan sistem perencanaan, sistem penganggaran, sistem perbendaharaan, dan sistem akuntansi pemerintahan.

PP 8/2006 juga mengatur hubungan antara Laporan Kinerja dan Laporan Keuangan, yang pada instansi pemerintah pusat (K/L) terlihat pada gambar di bawah. Setiap Kuasa Pengguna Anggaran wajib menyusun ikhtisar Laporan Kinerja dan menyampaikannya kepada Pengguna Anggaran. Pihak kedua ini kemudian menyusun Laporan Kinerja K/L-nya dan menyampaikan laporan tersebut kepada ketiga menteri sebagaimana telah disebutkan di atas. Menteri PANRB mengkompilasi Laporan Kinerja dari seluruh K/L dan menyusunnya menjadi Laporan Kinerja Pemerintah Pusat (LKjPP), lalu menyampaikannya kepada Presiden melalui Menkeu. LKjPP akan menjadi lampiran dari Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) yang diaudit oleh BPK. Dokumen ini kemudian menjadi bagian dari Rancangan Undang-undang tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN yang akan disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

### **Gambar 3**

#### **Hubungan Antara Laporan Keuangan dan Laporan Kinerja pada Kementerian/Lembaga**



Dengan adanya amanat dari PP 8/2006, pada tahun 2014 telah diterbitkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP). Perpres ini sekaligus mencabut Inpres 7/1999. Dalam peraturan ini, SAKIP didefinisikan sebagai

*“rangkaian sistematis dari berbagai aktivitas, alat, dan prosedur yang dirancang untuk tujuan penetapan dan*

*pengukuran, pengumpulan data, pengklasifikasian, pengikhtisaran, dan pelaporan kinerja pada instansi pemerintah, dalam rangka pertanggungjawaban dan peningkatan kinerja instansi pemerintah”.*

Dari definisi tersebut, SAKIP pada dasarnya merupakan suatu sistem manajemen kinerja karena terdiri dari satu siklus utuh yang dimulai dari penetapan hingga pelaporan. Namun demikian, nuansa pemanfaatan informasi kinerja sebagai akuntabilitas masih sangat kental, sebagaimana terlihat pada Pasal 2 yang di dalamnya dinyatakan bahwa “*Penyelenggaraan SAKIP dilaksanakan untuk penyusunan Laporan Kinerja*”. Nuansa inilah yang mengakibatkan istilah LAKIP (Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah) lebih dikenal luas dibandingkan dengan SAKIP itu sendiri. Padahal, LAKIP (atau yang sejak tahun 2006 telah diubah menjadi Laporan Kinerja/LKj) sejatinya adalah sebuah komponen dari SAKIP. Hal tersebut ditegaskan dalam Perpres 29/2014 yang di dalamnya mengatur bahwa penyelenggaraan SAKIP meliputi (1) perencanaan strategis; (2) perjanjian kinerja; (3) pengukuran kinerja; (4) pengelolaan data kinerja; (5) pelaporan kinerja; dan (6) reviu dan evaluasi kinerja.

#### **D. Keterkaitan Antarkebijakan Manajemen Kinerja**

Dengan ruang lingkup SAKIP sebagaimana diatur pada Perpres 29/2014, pada dasarnya SAKIP memang harus dibangun secara terintegrasi dengan sistem perencanaan yang berjalan di instansi. Bahkan, rencana strategis (renstra) merupakan landasan penyelenggaraan SAKIP di K/L dan pemerintah daerah (Pasal 7 PP 29/2014). Selain itu, SAKIP juga harus terintegrasi dengan sistem anggaran. Hal ini dimanifestasikan dalam perjanjian kinerja yang dalam penyusunannya harus memerhatikan dokumen pelaksanaan anggaran (Pasal 9 PP 29/2014). Hal ini merupakan pelaksanaan dari amanat dalam UU 17/2003 dan PP 8/2006.

Evaluasi atas sistem AKIP berdasarkan Perpres 29/2014 dilaksanakan oleh Kemen PANRB. Oleh Kemen PANRB, evaluasi AKIP ini dilakukan atas komponen perencanaan kinerja,

pengukuran kinerja, pelaporan kinerja, evaluasi internal, dan capaian kinerja. Setiap komponen tersebut memiliki sub-komponen dan bobot penilaiannya masing-masing. Dari hasil penilaian atas setiap sub-komponen tersebut, akan diperoleh hasil akhir berupa angka yang secara interval dikonversi ke dalam huruf dan predikat sebagai berikut:

**Tabel 3.**  
**Kategori dan Predikat Hasil Evaluasi AKIP**

| <b>Kategori</b> | <b>Nilai Angka</b> | <b>Predikat</b>  |
|-----------------|--------------------|------------------|
| AA              | >90 – 100          | Sangat Memuaskan |
| A               | >80 – 90           | Memuaskan        |
| BB              | >70 – 80           | Sangat Baik      |
| B               | >60 – 70           | Baik             |
| CC              | >50 – 60           | Cukup            |
| C               | >30 – 50           | Kurang           |
| D               | 0 – 30             | Sangat Kurang    |

Dalam praktiknya, Kemen PANRB mengatur agar hasil evaluasi AKIP mencerminkan terpenuhinya standar minimal (*minimum requirements*) dari setiap kategori nilai. Standar minimal ini sebagaimana terlihat pada tabel di bawah. Dalam standar tersebut, Kemen PANRB telah mendorong SAKIP dari yang kental dengan nuansa akuntabilitas menjadi mengarah pada kebutuhan untuk pengendalian dan bahkan pembelajaran. Hal ini terlihat dari, misalnya, diwajibkannya penyusunan perjanjian kinerja dan evaluasinya hingga tingkat unit kerja terendah. Selain itu, instansi pemerintah juga didorong untuk membangun manajemen kinerja yang komprehensif, di mana capaian kinerja digunakan sebagai bahan perbaikan dalam perencanaan kegiatan selanjutnya serta sebagai rujukan dalam pemberian penghargaan dan sanksi (*reward and punishment*) kepada pegawai dan unit kerja. Dengan diberlakukannya ketentuan ini, pada dasarnya SAKIP telah menjelma menjadi manajemen kinerja sebagaimana dikenal di negara-negara maju.

**Tabel 4**  
**Standar Minimal Setiap Kategori Nilai Evaluasi AKIP**

|           | K/L       |   | UNIT      |   | PK ES3/4  |   | RENCANA AKSI    | EVALUASI INTERNAL |   | CASCADING |   | APLIKASI          | MANAJEMEN KINERJA        |
|-----------|-----------|---|-----------|---|-----------|---|-----------------|-------------------|---|-----------|---|-------------------|--------------------------|
| <b>AA</b> |           |   |           |   |           |   |                 |                   |   |           |   |                   |                          |
| <b>A</b>  | ADA       | Y | ADA       | Y | ADA       | Y | <b>3/3 unit</b> | ADA               | Y | ADA       | Y | ADA,<br>INTEGRASI | ADA,<br>IMPLEMEN<br>TASI |
|           | KWAL      | Y | KWAL      | Y | KWAL      | Y |                 | KWAL              | Y | KWAL      | Y |                   |                          |
|           | CASCADING |   | CASCADING |   | CASCADING |   |                 |                   |   |           |   |                   |                          |
| <b>BB</b> | ADA       | Y | ADA       | Y | ADA       | Y | <b>2/3 unit</b> | ADA               | Y | ADA       | Y | ADA               | ADA,<br>KUALITAS         |
|           | KWAL      | Y | KWAL      | Y | KWAL      | Y |                 | KWAL              | Y | KWAL      | Y |                   |                          |
|           | CASCADING |   | CASCADING |   | CASCADING |   |                 |                   |   |           |   |                   |                          |
| <b>B</b>  | ADA       | Y | ADA       | Y | ADA       | Y | <b>1/3 unit</b> | ADA               | Y | ADA       | P | X                 | X                        |
|           | KWAL      | Y | KWAL      | Y | KWAL      | T |                 | KWAL              | T | KWAL      | T |                   |                          |
|           |           |   | 1/3 unit  |   | 1/3 unit  |   |                 |                   |   |           |   |                   |                          |
| <b>CC</b> | ADA       | Y | ADA       | Y | X         | X | X               | X                 | X | X         | X | X                 | X                        |
|           | KWAL      | Y | KWAL      | T |           |   |                 |                   |   |           |   |                   |                          |
| <b>C</b>  | ADA       | Y | ADA       | Y | X         | X | X               | X                 | X | X         | X | X                 | X                        |
|           | KWAL      | T | KWAL      | T |           |   |                 |                   |   |           |   |                   |                          |
| <b>D</b>  | TIDAK ADA |   | TIDAK ADA |   | X         | X | X               | X                 | X | X         | X | X                 | X                        |

Dalam rangka mendorong implementasi SAKIP, Kemen PANRB juga mengembangkan kebijakan bersama Kemenkeu untuk memberikan Dana Insentif Daerah (DID) bagi pemerintah daerah yang berhasil memperoleh nilai evaluasi AKIP Memuaskan atau Sangat Memuaskan. Pada tahun 2019, terdapat 41 pemda yang menerima DID atas hasil evaluasi AKIP-nya dengan besaran antara 8,9 hingga 10,7 miliar rupiah. Sementara itu, bagi K/L, nilai evaluasi AKIP merupakan salah satu bagian dari komponen hasil dalam evaluasi reformasi birokrasi (RB) K/L, sehingga keberhasilan dalam pembangunan SAKIP menjadi salah satu kunci keberhasilan dalam pelaksanaan RB yang secara tidak langsung juga berdampak pada besaran tunjangan kinerja pegawai yang dapat diterima oleh K/L tersebut.

## E. Latihan

Berdasarkan penggambaran sejarah perkembangan manajemen kinerja dan kebijakan manajemen kinerja di atas, diskusikanlah bersama rekan Anda sesama peserta pemicu-pemicu sebagai berikut

1. Mengapa manajemen kinerja tumbuh pesat di negara-negara Barat setelah Perang Dunia ke-2?
2. Mengapa Indonesia dikatakan baru memulai gerakan kinerja setelah reformasi 1998?
3. Bagaimana keterkaitan antara SAKIP dan sistem perencanaan, sistem penganggaran, dan sistem pengendalian di Indonesia?

## F. Rangkuman

Gerakan kinerja (performance movement) merupakan suatu proses yang berkembang seiring dengan perjalanan sejarah. Gerakan ini telah dimulai sejak akhir abad ke-18 dan terus berkembang hingga saat ini. Dari perjalanan sejarah gerakan kinerja tersebut, 2 (dua) hal menjadi catatan yang perlu diperhatikan. Pertama, konsep-konsep yang dipromosikan pada setiap era memiliki kesamaan prinsip-prinsip dasar. Kedua, gerakan kinerja merupakan gerakan politik.

Secara umum, dapat dikatakan bahwa gerakan kinerja baru mulai berjalan di Indonesia setelah reformasi 1998. Hal ini ditandai dengan terbitnya Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP). Namun demikian, Inpres tersebut belum dapat langsung dilaksanakan secara efektif karena pada dasarnya Indonesia belum memiliki dasar hukum yang cukup memadai untuk menopang berjalannya sistem AKIP. Pada tahun 2003, barulah Indonesia memiliki Undang-undang (UU) Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang membuka jalan berlakunya sistem manajemen kinerja yang dikaitkan dengan pengelolaan anggaran. Selain itu, dalam PP 8/2006 juga diamanatkan adanya suatu sistem AKIP (SAKIP) yang dikembangkan secara terintegrasi dengan sistem perencanaan, sistem penganggaran, sistem perbendaharaan, dan sistem akuntansi pemerintahan.



SAKIP pada dasarnya merupakan suatu sistem manajemen kinerja karena terdiri dari satu siklus utuh yang dimulai dari penetapan hingga pelaporan. Hal ini juga terlihat dari kriteria evaluasi AKIP yang dilakukan Kemen PANRB, misalnya dengan diwajibkannya penyusunan perjanjian kinerja dan evaluasinya hingga tingkat unit kerja terendah. Selain itu, instansi pemerintah juga didorong untuk membangun manajemen kinerja yang komprehensif, di mana capaian kinerja digunakan sebagai bahan perbaikan dalam perencanaan kegiatan selanjutnya serta sebagai rujukan dalam pemberian penghargaan dan sanksi (reward and punishment) kepada pegawai dan unit kerja.

## G. Evaluasi

Jawablah pertanyaan-pertanyaan berikut untuk mengukur pemahaman Anda atas materi yang telah disajikan:

1. Apa yang menjadi kesamaan dari gerakan-gerakan kinerja yang berkembang di negara maju sejak abad ke-20?
2. Mengapa UU 17/2003 dikatakan sebagai fondasi manajemen kinerja di Indonesia?

## H. Umpan Balik

Meskipun dari hasil evaluasi AKIP terdapat sejumlah insentif (DID dan tunjangan kinerja dari evaluasi RB), keberadaan insentif-insentif ini pada dasarnya tidak boleh diniatkan sebagai tujuan dari pelaksanaan SAKIP. Insentif finansial berguna dalam memotivasi pegawai untuk melaksanakan SAKIP. Akan tetapi, bagi pimpinan instansi dan unit kerja, termasuk Anda, pelaksanaan manajemen kinerja atau SAKIP sejatinya merupakan kebutuhan dalam merawat dan mengembangkan organisasi. Dengan pelaksanaan manajemen kinerja yang baik, pada dasarnya organisasi Anda sedang menegaskan eksistensinya bagi masyarakat dan negara, karena manajemen kinerja berpedoman pada alasan dibentuknya organisasi dan tujuan yang ingin diwujudkannya.

## **BAB IV**

### **KONSEP DASAR DAN TEKNIK MANAJEMEN KINERJA**

- A. Perencanaan, Pengukuran, dan Perjanjian Kinerja
- B. Pengelolaan Data Kinerja
- C. Pengendalian dan Evaluasi Kinerja
- D. Pelaporan Kinerja
- E. Latihan
- F. Rangkuman
- G. Evaluasi
- H. Umpan Balik

## **BAB V**

### **PRAKTIK BAIK MANAJEMEN KINERJA**

- A. Studi Kasus Praktik Baik Manajemen Kinerja
- B. Faktor Pendukung dan Penghambat Manajemen Kinerja
- C. Langkah-langkah Kepemimpinan Manajemen Kinerja
- D. Latihan
- E. Rangkuman
- F. Evaluasi
- G. Umpan Balik

## **BAB VI PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

### **B. Tindak Lanjut**

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Armstrong, Michael. 2009. *Armstrong's Handbook of Performance Management*. 9th edn. Philadelphia: Kogan Page.
- Baker, Tim. 2017. *Performance Management for Agile Organizations: Overthrowing the Eight Management Myths that Hold Businesses Back*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Demartini, Chiara. 2014. *Performance Management Systems: Design, Diagnosis, and Use*. London: Physica-Verlag.
- De Vries, Michiel S. & Juraj Nemec. 2019. "Dilemmas in Performance-Based Budgeting". Dalam Michiel S. de Vries, Juraj Nemec & David Spacek (eds). *Performance-Based Budgeting in the Public Sector*. Cham: Palgrave Macmillan. pp. 3-28.
- Franceschini, Fiorenzo, Maurizio Galetto & Domenico Maisano. 2019. *Designing Performance Measurement Systems: Theory and Practice of Key Performance Indicators*. Cham: Springer.
- Lind, Per. 2015. *Monitoring Business Performance: Models, Methods and Tools*. New York: Routledge.
- Mizrahi, Shlomo. 2017. *Public Policy and Performance Management in Democratic Systems: Theory and Practice*. Cham: Springer.
- Owen, Jo. 2017. *The Leadership Skills Handbook: 90 Essential Skills You Need to be A Leader*. New York: Kogan Page.
- Trost, Armin. 2017. *The End of Performance Appraisal: A Practitioners' Guide to Alternatives in Agile Organizations*. Cham: Springer.
- Van Dooren, Wouter, Geert Bouckaert & John Halligan. 2015. *Performance Management in the Public Sector*. 2nd edn. Oxon: Routledge.

### Peraturan Perundang-undangan

- Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara  
(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47,

- Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286).
- Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355).
- Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421).
- Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494).
- Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).
- Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 96, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4663).
- Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 105, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6056).
- Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2019 tentang Laporan dan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 52).
- Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6340).
- Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 80).

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 53 Tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Perjanjian Kinerja, Pelaporan Kinerja dan Tata Cara Reviu atas Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 1842).

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 12 Tahun 2015 tentang Pedoman Evaluasi atas Implementasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 986).

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1312).

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 214/PMK.02/2017 tentang Pengukuran dan Evaluasi Kinerja Anggaran atas Pelaksanaan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1963).