



Denny Wahyu Sendjaja, Gregorius Yorrie Rismanto,  
dan Nico Andrianto

BPK RI, Indonesia.

Email: Denny.Sendjaja@bpk.go.id, Yorrie.Adi@bpk.go.id,  
dan Nico.andrianto@bpk.go.id



## **PUBLIC POLICY ANALYSIS ON PERFORMANCE AUDIT**

## **ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK DALAM PEMERIKSAAN KINERJA**

### **ABSTRACT/ABSTRAK**

*One of issues in performance audit is what method to be used if auditor wants to gain understanding of policies underlying entity's activities. This study aims to provide an understanding regarding policy cycle and its development; to describe the relationship between governance system, understanding of public policy and performance audit; and to develop framework and scope of public policy analysis in the performance audit. The study prepared by Tim Litbang BPK using literature study, enriched by discussions with speakers from Vrije Universiteit, as well as field trips to ARK and other government entities in Netherlands. Furthermore, the team developed initial information and analysed it using ISSAI 3000 perspective. Based on policy development cycle, team has developed a framework for public policy analysis on performance audit. The study concluded that ideal entity's performance evaluation would be to assess the policy before and after the policy implementation (ex-ante and ex-post). Ideally, performance audit over policy is held by entity other than the policy's subject itself. BPK meets the criteria.*

#### **KEYWORDS:**

*policy, performance audit, ex-ante, ex-post*

Salah satu isu dalam pemeriksaan kinerja yang memiliki urgensi tinggi yaitu metode apakah yang dapat digunakan pemeriksa untuk mendapatkan pemahaman atas kebijakan yang melatarbelakangi kegiatan utama entitas. Analisis kebijakan publik dalam pemeriksaan kinerja ini bertujuan untuk memberikan pemahaman khususnya mengenai siklus kebijakan dan pengembangannya; menjelaskan hubungan sistem tata kelola pemerintahan, pemahaman kebijakan publik dan pemeriksaan kinerja; serta mengembangkan kerangka kerja dan menjelaskan cakupan analisis kebijakan publik dalam pemeriksaan kinerja. Kajian ini disusun oleh Tim Litbang BPK dengan menggunakan studi literatur mengenai teori-teori pemerintahan publik, diskusi dengan nara sumber dari Vrije Universiteit, serta kunjungan lapangan ke *Algemene Rekenkamer* (ARK) dan beberapa entitas pemerintah lainnya di Belanda. Selanjutnya, Tim mengembangkan informasi awal tersebut serta menganalisisnya dengan mempertimbangkan perspektif ISSAI 3000 *Performance Audit Guidelines*. Dengan menggunakan siklus pengembangan kebijakan, Tim telah menyusun kerangka kerja analisis kebijakan publik dalam pemeriksaan kinerja. Hasil kajian menyimpulkan bahwa penilaian kinerja entitas yang ideal adalah dengan mengukur suatu kebijakan pada tahap sebelum dan sesudah pelaksanaan kebijakan (*ex-ante* dan *ex-post*). Pemeriksaan atas kinerja suatu kebijakan pada tahap *ex-ante* dan *ex-post* (kecuali produk kebijakan itu sendiri) secara ideal dilakukan oleh entitas pengendali yang bukan merupakan subjek kebijakan itu sendiri. BPK sebagai badan pemeriksa eksternal pemerintah memenuhi syarat tersebut.

#### **KATA KUNCI:**

*kebijakan, pemeriksaan kinerja, ex-ante, ex-post*

#### **SEJARAH ARTIKEL:**

**Diterima pertama:** Desember 2014

**Dinyatakan dapat dimuat :** Juni 2015

## PENDAHULUAN

Pemeriksaan kinerja menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara adalah pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi, efisiensi, serta efektivitas (3E). Laporan hasil pemeriksaan kinerja memberikan rekomendasi konstruktif bagi manajemen entitas agar mengelola keuangan negara/daerah secara ekonomis dan efisien, serta memenuhi sasarannya secara efektif. Kualitas analisis pemeriksa dalam merumuskan temuan pemeriksaan kinerja menentukan tingkat ketepatan pemeriksa dalam membuat simpulan dan memberikan rekomendasi bagi perbaikan.

Pemahaman yang baik dari tahap perumusan kebijakan sampai tahap implementasi sangat penting bagi pemeriksa untuk memperoleh hasil analisis yang tepat dan tajam mengenai letak permasalahan sesungguhnya. Permasalahan utama dalam temuan pemeriksaan kinerja dapat terletak pada tahap implementasi, tahap kebijakan, maupun pada tahap perumusan kebijakan (*agenda setting*). Sangat mungkin bahwa suatu permasalahan pada tahap pelaksanaan adalah merupakan dampak (*symptom*) dari masalah utama, yaitu pada tahap perumusan dan/ atau penetapan kebijakan yang kurang tepat.

Salah satu isu pemeriksaan kinerja yang memiliki urgensi tinggi adalah metode apakah yang dapat digunakan pemeriksa untuk mendapatkan pemahaman atas kebijakan yang melatarbelakangi kegiatan utama entitas. Pemahaman atas hal tersebut memberikan dampak yang sangat signifikan bagi tingkat keakuratan analisis permasalahan serta ketepatan dalam pemberian rekomen-

dasi perbaikan bagi entitas.

Saat ini, fokus pemeriksaan kinerja BPK RI masih berfokus pada aspek 3E dan belum menjangkau pada pengujian atas aspek kebijakan/regulasi yang berlaku. Bila pemeriksa menemukan bahwa akar permasalahan dalam suatu objek pemeriksaan pada tahap kebijakan dan bukan pada tahap implementasi, maka sesuai dengan konsep “*Supreme Audit Institutions Maturity Level*”, rekomendasi pemeriksaan tidak hanya menekankan pada aspek 3E, tetapi juga pada aspek *increasing insight* dan *facilitating foresight*. Rekomendasi pemeriksaan kinerja selama ini lebih menekankan pada aspek *oversight* (operasional), sehingga fokus perbaikan hanya pada tahap implementasi (*how to*).

Sebagai upaya peningkatan kapasitas pemeriksaan kinerja, BPK mulai mengembangkan metodologi pemeriksaan kinerja yang lebih komprehensif, yaitu dengan memasukkan analisis kebijakan publik sebagai salah satu tahap dalam metodologi pemeriksaan kinerja. Oleh karena itu, peningkatan kapasitas pemeriksaan kinerja selanjutnya bertujuan mendorong manajemen entitas untuk meningkatkan kualitas kebijakan organisasi (*increasing insight*) dan mendorong manajemen entitas untuk memiliki visi yang lebih tajam (*facilitating foresight*), sehingga rekomendasi pemeriksaan lebih menekankan pada perbaikan di tingkat kebijakan.

Kajian ini bertujuan untuk: 1) memberikan pemahaman tentang teori kebijakan khususnya mengenai siklus kebijakan dan pengembangannya; 2) menjelaskan hubungan sistem tata kelola pemerintahan, pemahaman kebijakan publik dan pemeriksaan kinerja; dan 3) mengembangkan kerangka kerja serta menjelaskan cakupan analisis ke-



Gambar 1. SAI Maturity Level – INTOSAI & GAO

bijakan publik dalam pemeriksaan kinerja.

mengikuti pola kontinentalis<sup>1</sup> (Nugroho, 2009).

## METODE PENELITIAN

Penyusunan analisis kebijakan publik dalam pemeriksaan kinerja ini dilakukan melalui telaah literatur teori-teori dasar kebijakan publik dan ISSAI serta contoh-contoh singkat mengenai studi kasus di Belanda. Untuk melengkapi analisis, dilakukan diskusi dengan narasumber dari akademisi dan praktisi yaitu dari Vrije Universiteit serta ARK (*Algemene Rekenkamer*) dan praktisi entitas pemerintah lainnya di Belanda.

Dalam penelitian ini digunakan asumsi bahwa di Indonesia pembentukan kebijakan dan peraturan perundang-undangan diatur dalam suatu undang-undang yang sama karena bentuk kebijakan publik di Indonesia masih

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Siklus dan Elemen Kebijakan Publik

Stranks (2007) menyatakan bahwa pembentukan organisasi adalah untuk mencapai target tertentu sebagai perwujudan dari fungsi pelayanan publik. Demi mencapai kinerja pelayanan yang baik bagi masyarakat, maka organisasi harus menyusun suatu kebijakan organisasi/pemerintah. Kebijakan memuat pernyataan resmi pemerintah tentang langkah-langkah nyata yang harus ada demi mencapai tujuan organisasi.

Proses perumusan kebijakan dikembangkan oleh para ahli menjadi siklus kebijakan yang

<sup>1</sup> **Paham Kontinentalis** menganggap bahwa hukum adalah salah satu bentuk dari kebijakan publik, atau kebijakan publik merupakan turunan dari hukum atau bahkan memiliki kedudukan yang sama, termasuk pula dengan hukum tata negara. Pembuatan hukum tidak mensyaratkan melibatkan publik. Sebaliknya, kebijakan publik bertujuan memperjuangkan kepentingan rakyat. Indonesia cenderung menganut paham Kontinentalis, sehingga Undang-Undang (yang disamakan dengan kebijakan) merupakan produk legislatif dan eksekutif tanpa peran serta publik. Paham Anglo-Saxonis membuat undang-undang yang lengkap dengan prosedur pelaksanaannya, sehingga tidak memerlukan

dianggap standar dan berurutan dari tahap paling awal sebagai berikut:

1. *Agenda setting* (Identifikasi Permasalahan): Penetapan suatu subjek sebagai permasalahan yang menjadi fokus pemerintah;
2. *Policy formulation*: Meliputi pencarian alternatif tindakan yang tersedia untuk menyelesaikan permasalahan (penaksiran, dialog, formulasi dan konsolidasi);
3. *Decision-making*: Pemerintah memutuskan suatu tindakan, baik untuk mempertahankan status quo suatu kebijakan yang ada, atau mengganti suatu kebijakan (Keputusan dapat berupa positif, negatif atau keputusan untuk tidak bertindak);
4. *Implementation*: Keputusan paripurna yang dibuat dan berupa suatu tindakan nyata;
5. *Evaluation*: Mengukur efektifitas kebijakan publik baik dari sisi harapan pemerintah dan pemangku kepentingan, ataupun dari hasil nyata di lapangan.

Dunn dan Block (2012) dalam Harrington (2008) menguraikan fase penyusunan kebijakan secara lebih detail dengan memasukkan unsur: *policy adoption*; *policy assessment*; *policy adaptation*; *policy succession* dan *policy termination*. Tabel 1 menjelaskan mengenai logika siklus pengembangan kebijakan, beserta metode analisis dan informasi yang dihasilkan sebagai prasyarat agar tiap tahap penyusunan kebijakan tersusun secara logis dan argumentatif.

Ruiz (2009) menguraikan bahwa elemen-elemen minimum yang harus ada dalam suatu kebijakan secara umum adalah:

- a. Tujuan kebijakan (*purpose statement*):

memuat pernyataan mengenai tujuan suatu organisasi menerbitkan sebuah kebijakan dan dampak dari kebijakan sesuai harapan organisasi;

- b. Lingkup dan keterterapan kebijakan (*an applicability and scope statements*): memuat pernyataan mengenai entitas dan unsur-unsur yang memperoleh dampak dari kebijakan. Tingkat keterterapan kebijakan dan lingkup dapat mengungkap pihak-pihak yang menjadi target kebijakan, dan juga pihak-pihak yang tidak memiliki kewajiban atas suatu kebijakan dan tidak memperoleh dampak atas suatu kebijakan;
- c. Tanggal berlaku suatu kebijakan (*an effective date*): menunjukkan waktu kebijakan mulai berlaku, termasuk pula bila suatu kebijakan berlaku surut;
- d. Pihak yang bertanggung jawab (*a responsible section*): menyatakan tentang pihak-pihak yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan, termasuk penjelasan secara jelas mengenai tugas dan fungsi pihak-pihak tertentu.
- e. Pernyataan kebijakan (*policy statements*): Menjelaskan hubungan/ikatan hukum suatu kebijakan dengan kebijakan-kebijakan lain dan dengan aspek perilaku organisasi pembuat kebijakan. Oleh karena itu, bentuk pernyataan dalam suatu kebijakan sangat beragam dan spesifik sesuai dengan kondisi, maksud dan sifat organisasi.

## Sistem Tata Kelola Pemerintahan dan Hubungannya dengan Pemeriksaan Kinerja

*New Public Management* atau NPM menurut Hood (1991) merupakan suatu pemikiran yang bertujuan untuk memperbaiki sistem tata negara dari sistem birokrasi terdahulu yang bersifat tradisional menjadi birokrasi yang lebih efisien dengan cara membangun

sistem manajemen yang berorientasi pasar, dhi. publik (pendekatan manajerial). Namun demikian, Dunleavy, dkk (2006) menyebutkan bahwa perkembangan NPM telah mengakibatkan kapasitas masyarakat dalam menyelesaikan masalah sosial menurun karena NPM menambah kompleksitas kebijakan dan di aspek institusional. Dunleavy, dkk (2006) menyimpulkan bahwa konsep NPM masih mendapat interpretasi yang terlalu beragam di antara negara-negara yang mencoba menerapkan seperti di New

Tabel 2. Sistem Tata Kelola Pemerintahan

Tradisional	<i>New Public Management</i> (NPM)	<i>Public Value</i> (Network)
<i>Dependent</i>	<i>Independent</i>	<i>Interdependent</i> / Saling bergantung
Manajemen terpusat	Manajemen terdesentralisir ke unit-unit di bawahnya sampai batas tertentu, termasuk manajemen fiskal	Proses perumusan kebijakan memberi porsi kepada aktor-aktor yang mewakili kepentingan publik, sehingga terjadi hubungan mutualisme antara pemerintah sebagai penyedia layanan dengan stakeholders.

Zealand, Australia, Inggris dan beberapa negara Eropa. Interpretasi atas konsep NPM yang berbeda berdampak pada implementasi yang berbeda-beda pula. Urio (2012) secara garis besar berpendapat bahwa NPM lebih berfokus pada aspek *administrative value*, sehingga pemerintah tidak terdorong untuk menilai kinerjanya dari aspek *output* dan *outcome*, yaitu dampak/ nilai yang dapat dinikmati oleh masyarakat (*society*).

Stoker (2003) dalam Goldfinch dan Wallish (2009) menyebutkan bahwa konsep *public value management* merupakan penyempurnaan dari konsep NPM. *Public value* menekankan pada pentingnya peningkatan *value* pada *society*/publik melalui output dan outcome dari aktivitas layanan publik oleh pemerintah. Stoker (2003)

menyebutkan *Public value* sebagai “*the third way*” antara administrasi publik tradisional dan NPM (lihat juga Moore 1995). Moore (1995) mengilustrasikan pengembangan sistem tata kelola pemerintahan yang dapat dilihat pada tabel 2.

Talbot (2006) menyimpulkan bahwa kesempurnaan *public value* tercapai bila suatu kebijakan dapat menerjemahkan dan menselaraskan harapan-harapan yang berbeda dari masyarakat.

Pemahaman atas sejarah perkembangan sistem tata kelola pemerintahan sangat membantu pemeriksa dalam usaha memahami permasalahan entitas. Pemahaman yang baik atas profil dan fungsi utama suatu entitas sangat penting bagi

**Tabel 1.** Siklus Pengembangan Kebijakan

Fase Kebijakan	Metode Analisis tiap fase
<p><b>1. Agenda Setting</b></p> <p>Fase ini merupakan bagian paling krusial dalam proses pembuatan kebijakan karena pembuat kebijakan harus menetapkan isu kebijakan setelah membuat skala prioritas atas segala isu yang ada di lingkungannya.</p> <p>Penentuan prioritas adalah dengan mempertimbangkan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Aspek yang memengaruhi munculnya suatu isu/problem;</li> <li>b. Dukungan politik yang berkembang;</li> <li>c. Alternatif solusi yang ada dan paling dapat diterima oleh aktor-aktor pembuat kebijakan.</li> </ul>	<p><b>a. Problem Structuring</b></p> <p>Analisis kebijakan yang menghasilkan informasi tentang kondisi/ faktor-faktor yang menyebabkan munculnya suatu permasalahan.</p>
<p><b>2. Policy formulation</b></p> <p>Pengembangan kebijakan alternatif yang diperoleh sebagai solusi permasalahan</p>	<p><b>b. Forecasting</b></p> <p>Penyediaan informasi tentang akibat lebih lanjut yang mungkin terjadi karena implementasi suatu kebijakan, termasuk tindakan yang harus (atau yang tidak perlu) dilakukan.</p>
<p><b>3. Policy Adoption</b></p> <p>Adopsi alternatif kebijakan dengan dukungan mayoritas dari pihak legislatif, konsensus diantara manajer organisasi (agensi), atau keputusan pengadilan (court).</p>	<p><b>c. Recommendation for policy adoption</b></p> <p>Penyediaan informasi tentang dampak yang mungkin timbul dari suatu kebijakan serta;</p> <p>Penentuan tingkat keberhasilan pembuat keputusan membuat tindakan (poin b) terhadap masalah yang ada.</p>
<p><b>4. Policy Implementation</b></p> <p>Pelaksanaan kebijakan (yang telah dibuat/hasil adopsi) oleh unit administratif dengan cara pemanfaatan sumber daya manusia dan anggaran dengan mematuhi kebijakan yang ada.</p>	<p><b>d. Monitoring</b></p> <p>Mengukur dan mencatat proses implementasi kebijakan yang masih berlangsung.</p>
<p><b>5. Policy Assessment</b></p> <p>Penentuan tingkat keterterapan suatu kebijakan dengan melihat tingkat kepatuhan antara implementasi kebijakan dengan peraturan / undang-undang di atasnya dan melihat capaian tujuan kebijakan dalam dalam mengatasi permasalahan.</p> <p><b>6. Policy modification</b></p> <p>Block (2008) dan Dunn menguraikan alternatif bentuk policy modification menjadi tiga:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. <i>Policy Adaptation</i></li> <p>Adaptasi dilakukan bila implementasi menunjukkan kesesuaian dengan seluruh fase perumusan kebijakan.</p> <li>b. <i>Policy Succession</i></li> <p>Sukses merupakan pengembangan kebijakan lebih lanjut dengan merujuk pada kebijakan lama yang dianggap berhasil dan diputuskan untuk dilanjutkan/dikembangkan.</p> <li>c. <i>Policy Termination</i></li> <p>Kebijakan dihentikan bila tidak sesuai dengan tujuan dan harapan organisasi. Penghentian dapat terjadi pada suatu kebijakan atas program yang sifatnya temporer (program jangka pendek atau menengah).</p> </ul>	<p><b>e. Evaluation</b></p> <p>Penyediaan informasi mengenai tingkat keberhasilan suatu kebijakan dalam menyelesaikan/ mengurangi masalah.</p>

Sumber: Disarikan dari Dunn ( 2012) pp.53-55

Informasi yang dihasilkan	Risiko Pemeriksaan
Masalah yang menjadi sasaran utama suatu kebijakan	
Dampak/tindak lanjut yang diharapkan (anticipated)	
Kebijakan yang sesuai/diharapkan	
Dampak yang diperoleh dari hasil pengamatan: Apakah Kebijakan dapat mengurangi atau menyelesaikan / mengatasi masalah atau tidak.	
Penilaian kinerja atas tingkat keberhasilan kebijakan	

pemeriksa dalam merumuskan rekomendasi konstruktif yang andal bagi entitas dalam pemeriksaan kinerja. Pemeriksaan kinerja berbeda dengan pemeriksaan keuangan yang berfokus pada pemeriksaan atas transaksi keuangan, akuntansi dan laporan keuangan. Objek pemeriksaan keuangan berfokus pada kebijakan, program, organisasi, aktifitas dan sistem manajemen (ISSAI 3100 *Appendix*).

Dalam menilai kinerja entitas pemerintah, pemeriksa mengidentifikasi kedalaman entitas dalam membuat kebijakan pengembangan *public value* demi pencapaian kinerja pelayanan publik dan pemenuhan tuntutan kebutuhan publik.

### **Pentingnya Pemahaman Kebijakan Publik dalam Pemeriksaan Kinerja**

Pemeriksaan kinerja merupakan salah satu metode analisis kebijakan publik yang telah berkembang pada tiga dekade ini (Lonsdale, 2011). ISSAI 300\_e menegaskan bahwa pemeriksa dalam menilai kinerja entitas, khususnya pada aspek efektivitas, harus melakukan komparasi antara kondisi di lapangan dengan kebijakan yang berlaku. Pemeriksa kemudian menguji tingkat kesesuaian antara implementasi dengan kebijakan. Oleh karena itu, penilaian kinerja entitas yang ideal adalah dengan mengukur suatu kebijakan pada tahap sebelum dan sesudah pelaksanaan kebijakan (*ex-ante* dan *ex-post*). Pemeriksaan atas kinerja suatu kebijakan pada tahap *ex-ante* dan *ex-post* (kecuali produk kebijakan itu sendiri) secara ideal dilakukan oleh entitas pengendali yang bukan merupakan subjek kebijakan itu sendiri. BPK sebagai badan pemeriksa eksternal pemerintah memenuhi syarat

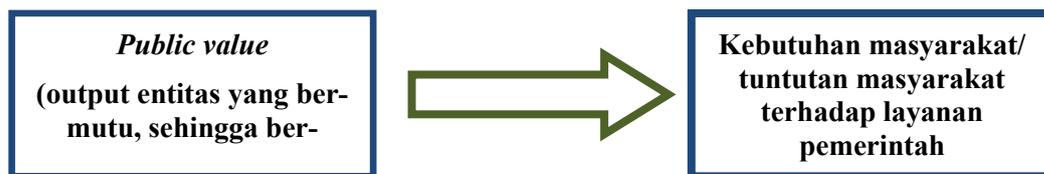
Sistem Tata Pemerintahan		
Tradisional	New Public Management	Public Value (Network)
Dependent	Independent	Interdependent



**Konsekuensi bagi pemeriksa:**

- Pemahaman pemeriksa atas birokrasi dalam entitas, antar entitas dan menghubungkan kondisi birokrasi entitas dengan hubungan antara entitas (kinerja) dengan para pemangku kepentingan (masyarakat, legislatif, dan lainnya).
- Pemeriksa tidak hanya fokus pada aspek “*administrative value*” entitas, namun juga pada kemampuan entitas dalam menciptakan “*public value*” dalam kegiatan pelayanan publik.

Filosofi implementasi “*public value*” dalam pemeriksaan kinerja adalah sebagai berikut:



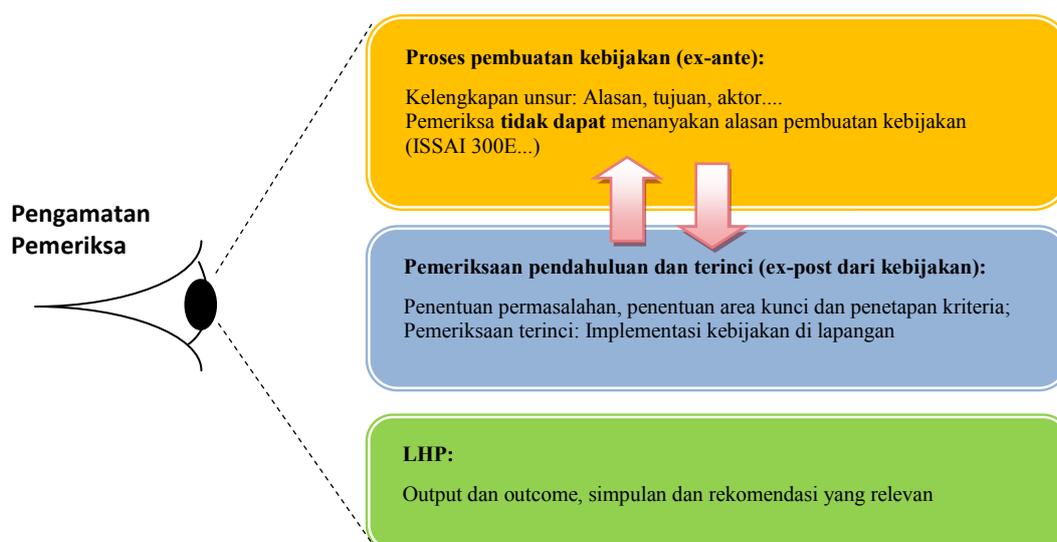
Gambar 2. Sistem Tata Pemerintahan dan Pemeriksaan Kinerja

tersebut. Berikut adalah ilustrasi pemeriksaan atas kinerja suatu kebijakan pada tahap *ex-ante* dan *ex-post*:

- Tahap *ex-ante*: Menilai suatu proses perumusan kebijakan dari *agenda setting* sampai tahap akhir (*termination* atau *evaluation*), baik dari proses, alasan, tujuan, aktor-aktor pembuat kebijakan dan penetapan aktor-aktor yang bertanggungjawab dalam implementasi suatu kebijakan.
- Tahap *ex-post*: Menilai output dan outcome serta merumuskan simpulan atas kinerja entitas dengan menilai relevansinya dengan kebijakan yang digunakan. Pemeriksaan lebih

mendalam akan memungkinkan bagi pemeriksa untuk menentukan penyebab ketidaksesuaian antara implementasi dengan kebijakan. Bila tidak sesuai, sikap skeptis pemeriksa akan mendorong pada pemikiran tentang penyebab ketidaksesuaian tersebut. Beberapa kemungkinan ketidaksesuaian antara lain adalah karena:

- Manajemen yang kurang memahami maksud dan tujuan dari kebijakan;
- Manajemen yang memahami maksud dan tujuan kebijakan, tetapi tidak mampu melaksanakan kebijakan secara



Gambar 3. Ilustrasi Pemeriksaan Kinerja pada Tahap Ex-ante dan Ex-post

- Manajemen yang memahami maksud dan tujuan kebijakan serta mampu melaksanakan kebijakan, tetapi terjadi *overlap* antar sektor/agensi/ kementerian-an dalam implementasi secara keseluruhan;
- Manajemen yang memahami maksud dan tujuan kebijakan, tetapi belum dapat melaksanakan karena kondisi sosial yang belum mendukung;
- Implementasi yang telah memenuhi target sesuai kebijakan, tetapi karena faktor diluar usaha manajemen entitas; dan
- Manajemen yang memahami maksud dan tujuan kebijakan serta mampu melaksanakan kebijakan, tetapi program/ kegiatan entitas tidak sesuai harapan pemangku kepentingan.

### Mengukur *Public Value* dan Kerangka Kerja Analisis Kebijakan Publik dalam Pemeriksaan Kinerja

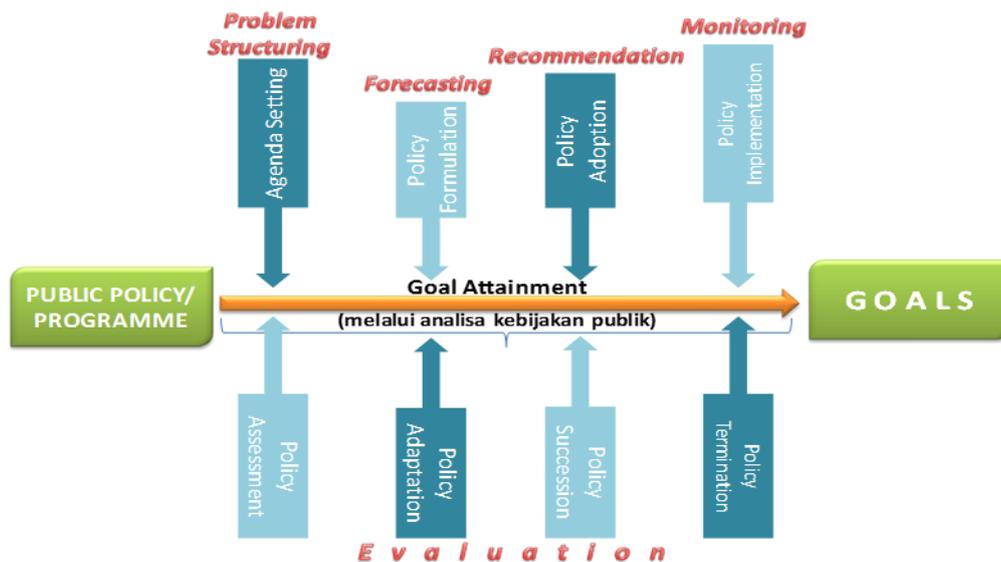
Mengukur *public value* bukan sekedar pendekatan hasil apakah suatu kebijakan berhasil atau tidak dalam mengukur *outcome* dan *impact*. Mengukur *public value* dapat dilihat sebagai suatu pendekatan proses, faktor-faktor apa sajakah yang membuat suatu kebijakan atau program berhasil atau tidak. Jadi, pemeriksaan kinerja lebih berorientasi seperti *research*, yaitu mencoba merekonstruksi suatu kerangka kebijakan. Jika pemeriksa sudah berhasil menemukan faktor-faktor apa saja yang membuat suatu kebijakan atau program berhasil atau tidak, selanjutnya pemeriksa perlu menganalisis:

- 1) *What* : Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan/program.
- 2) *Whom* : Kebijakan atau program tersebut berhasil atau gagal pada kelompok yang mana
- 3) *When* : Kebijakan atau program tersebut berhasil atau gagal pada

situasi dan kondisi seperti apa

Dengan pemahaman poin 1-3, pemeriksa dapat memahami kebijakan secara utuh. Faktor-faktor kunci apa sajakah yang berperan terhadap keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan atau program. Dengan demikian kita dapat menentukan

apakah suatu kebijakan atau program dapat direplikasi guna memperoleh dampak yang sama pada kondisi atau target yang berbeda. Gambar 4 berikut adalah kerangka kerja analisis kebijakan publik dalam pemeriksaan kinerja sesuai dengan siklus pengembangan kebijakan:



**Gambar 4.** Kerangka Kerja Analisis Kebijakan Publik dalam Pemeriksaan Kinerja (modifikasi paparan *study visit* ke ARK Utrecht)

**Ilustrasi Penerapan Pemeriksaan Kinerja atas Kebijakan Pemerintah pada Tahap *ex-post* dan *ex-ante*.**

Ilustrasi dalam Pemeriksaan Kinerja atas Program *Low Cost Green Car* (LCGC) TA 2014 pada Gambar 5 menjelaskan mengenai metode pemeriksaan kinerja atas kebijakan pemerintah, dengan menguji kebijakan pada tahap *ex-ante* dan *ex-post*. Dalam penentuan Rencana Kerja Pemeriksaan (RKP), unit pemeriksa menggali isu-isu permasalahan di masyarakat maupun di pemerintahan. Unit pemeriksa selanjutnya menentukan isu-isu yang akan menjadi program pemeriksaan tahun berikutnya.

Sebagai contoh, unit pemeriksa memilih isu LCGC yang selama ini menjadi polemik baik di masyarakat maupun keluhan dari pemerintah provinsi DKI yang menilai bahwa kemacetan meningkat tajam karena program LCGC. Sikap skeptis mengarahkan pemeriksa untuk menggali informasi lebih jauh mengenai dampak LCGC di masyarakat (tahap *ex-post*), seperti ilustrasi pada “Fase 3”. Skeptisme pemeriksa selanjutnya mendorong pemeriksa untuk mengkaji unsur-unsur yang termuat dalam Peraturan Menteri Perindustrian Republik Indonesia Nomor: 33/M-IND/PER/7/2013 tentang Pengembangan Produksi Kendaraan Bermotor Roda Empat Yang Hemat Energi Dan Harga Terjangkau.

Hasil kajian atas kebijakan menyimpulkan bahwa kebijakan belum mempertimbangkan kepentingan pihak-pihak di masyarakat maupun pemerintah atas dampak positif maupun negatif yang mungkin ditimbulkan oleh kebijakan ini. Di sisi lain, kebijakan tidak menunjukkan bahwa dalam merumuskan kebijakan, pemerintah belum meninjau peraturan-peraturan lain yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat luas, misal: perda, peraturan menteri perhubungan dan lain-lain.

Kesimpulan atas kandungan dalam Peraturan Menteri Perindustrian menunjukkan bahwa terdapat permasalahan dalam proses perumusan kebijakan sampai kebijakan tersebut ditetapkan oleh pemerintah. Pada tahap ini, dengan informasi yang diperoleh dari Fase 3 dan 2, pemeriksa melakukan evaluasi atas Fase 1 dari kebijakan pemerintah (*ex-ante*). Keseluruhan kajian di atas menjadi bahan pertimbangan unit pemeriksa untuk menetapkan Pemeriksaan Kinerja atas Program LCGC untuk Tahun Anggaran 2014.

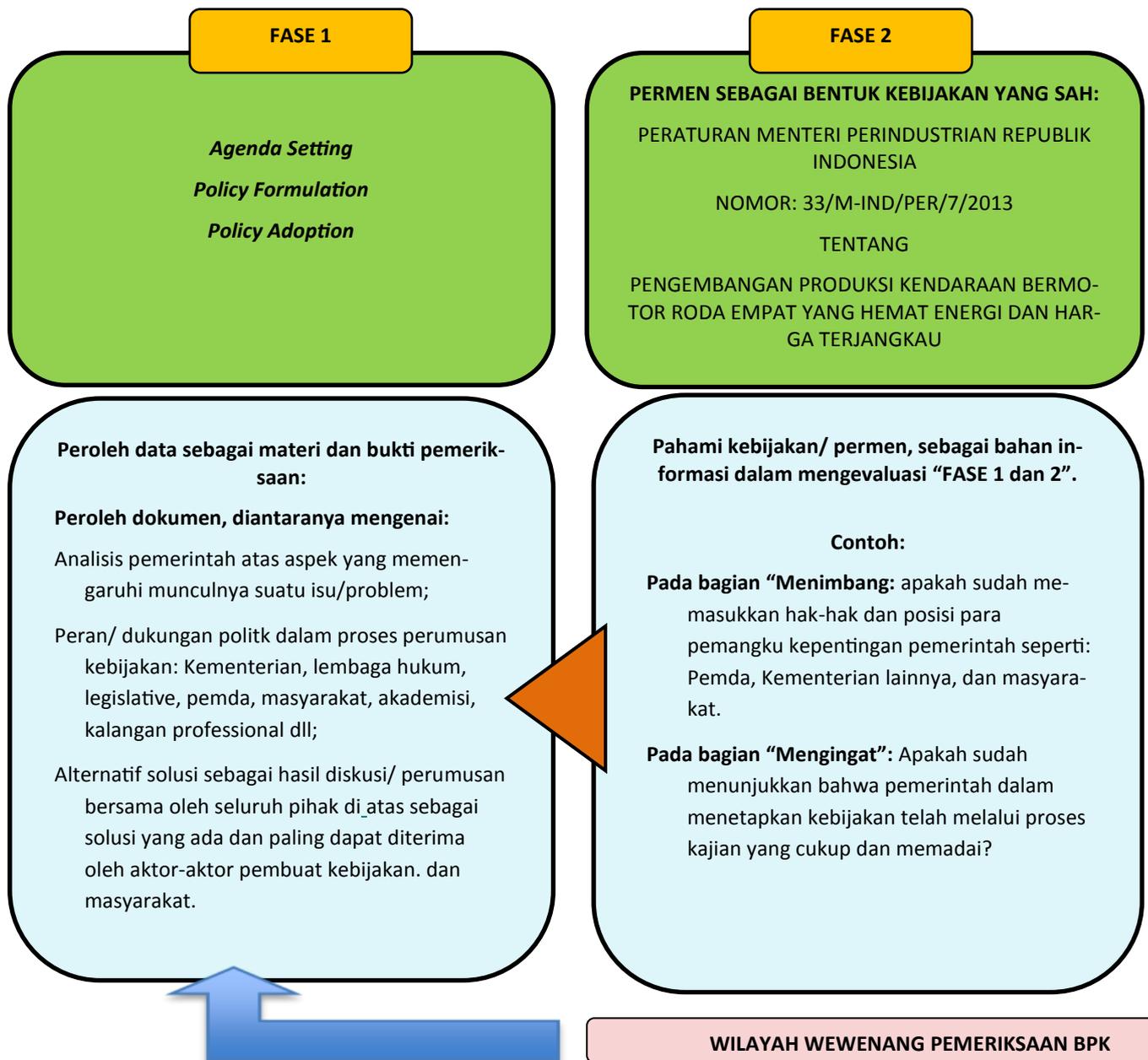
Pada saat pelaksanaan pemeriksaan pendahuluan, pemeriksa telah memahami dengan baik letak permasalahan atas program LCGC dari sejak tahap evaluasi isu dalam perumusan RKP, yang dipertajam pada saat pemeriksaan pendahuluan. Oleh karena itu, pemeriksa mampu menentukan area kunci pemeriksaan, tujuan dan lingkup pemeriksaan kinerja yang mencakup kinerja kebijakan LCGC terutama pada tahap *ex-ante* dan *ex-post*. Dengan demikian, pemeriksa dapat menilai kebijakan pemerintah dan mengarahkan pemerintah untuk merevisi kebijakan, tanpa perlu pemberi kesimpulan dan rekomendasi atas kebijakan pemerintah, tetapi dengan mengungkap permasalahan pada implementasi kebijakan (*ex-post*)

sebagai faktor “akibat”, dan mengungkap hasil analisis atas proses perumusan kebijakan (*ex-ante*) sebagai faktor “penyebab utama”.

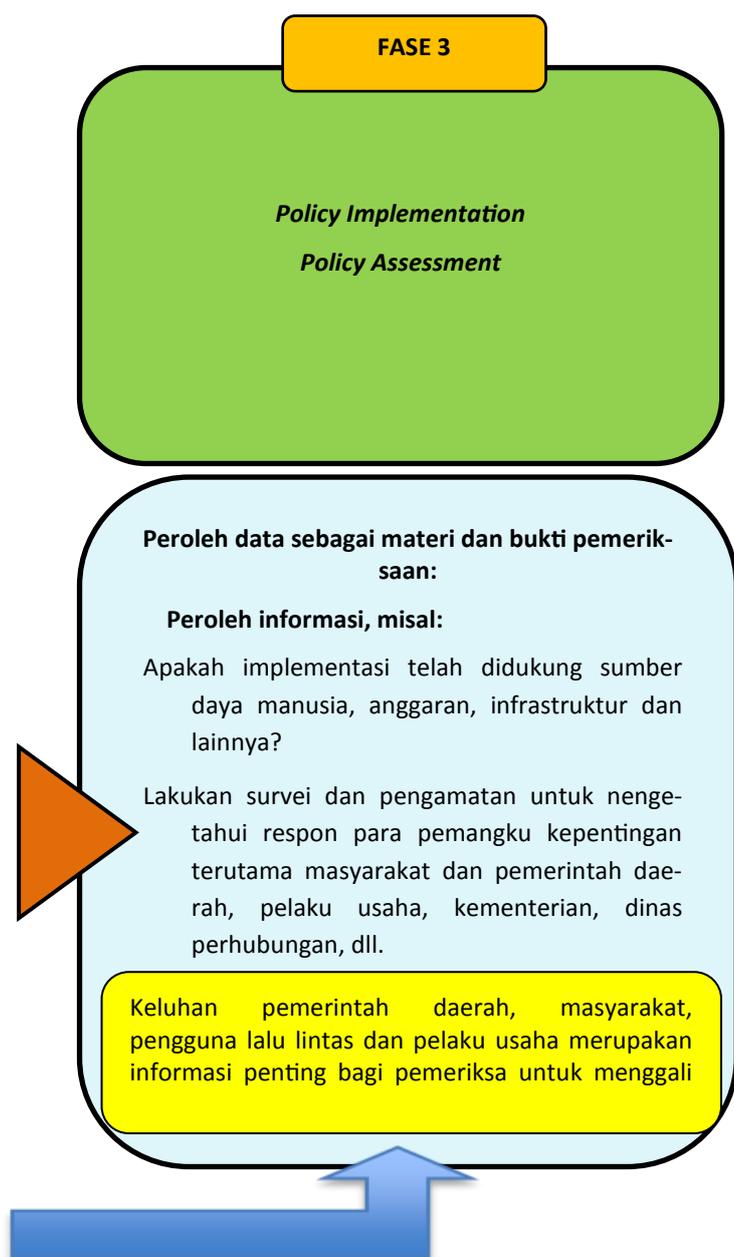
### **Keterbatasan dan Implikasi Penelitian**

Penelitian ini masih merupakan analisis awal yang disusun berdasarkan telaah literatur dan belum didukung oleh analisis atas praktik yang dilakukan oleh BPK. Penelitian ini menghasilkan beberapa pertanyaan yang dapat menjadi bahan penelitian lebih lanjut yaitu:

- a. Apakah pemahaman pemeriksa atas entitas yang kurang memperhatikan aspek kebijakan pada tahap *ex-ante* dan *ex-post* dapat menyebabkan analisis temuan yang kurang tepat, sehingga menghasilkan rekomendasi yang kurang tepat?
- b. Apakah beberapa kasus temuan berulang disebabkan karena pemeriksaan lebih menekankan pada aspek *ex-post* daripada *ex-ante*, sehingga meskipun entitas dapat menindaklanjuti rekomendasi BPK, namun di tahun berikutnya temuan tersebut berulang kembali karena pemeriksa belum menyentuh akar penyebab permasalahan?
- c. Dapatkah suatu pemeriksaan kinerja memberikan rekomendasi pada entitas pemerintah di luar lingkup pemeriksaan, bila memang penyebab permasalahan pada *auditee* adalah entitas di luar lingkup pemeriksaan? Misal:
  1. Lingkup pemeriksaan adalah pemerintah daerah, tetapi



Gambar 5. Ilustrasi Pemeriksaan Kinerja atas Program Low Cost Green Car (LCGC) Tahun Anggaran 2014



penyebab adanya temuan adalah pemerintah pusat;

2. Lingkup pemeriksaan adalah pemerintah daerah/ kementerian, tetapi penyebab utama temuan adalah kementerian lain di luar lingkup pemeriksaan.

### KESIMPULAN

Proses perumusan kebijakan merupakan sebuah siklus yang dimulai dari identifikasi permasalahan (*agenda setting*) sampai dengan evaluasi kebijakan itu sendiri. Dalam setiap fase siklus tersebut, dapat dikembangkan metode analisis dan informasi yang harus dihasilkan sebagai prasyarat agar tiap fase tersebut berjalan secara logis dan rasional.

Selanjutnya, dalam sistem tata kelola pemerintahan terdapat konsep *public value management* yang merupakan penyempurnaan dari konsep *New Public Management* (NPM). *Public value* menekankan pada pentingnya peningkatan *value* pada publik melalui *output* dan *outcome* dari aktivitas layanan publik oleh pemerintah. Kesempurnaan *public value* dapat tercapai bila suatu kebijakan dapat menerjemahkan dan menyelaraskan harapan-harapan yang berbeda dari masyarakat.

Pemeriksaan kinerja merupakan

salah satu metode analisis kebijakan publik yang sedang berkembang. Dalam menilai kinerja entitas khususnya pada aspek efektivitas, pemeriksa harus melakukan komparasi antara kondisi di lapangan dengan kebijakan yang berlaku. Pemeriksa kemudian menguji tingkat kesesuaian antara implementasi dengan kebijakan. Oleh karena itu, penilaian kinerja entitas yang ideal adalah dengan mengukur suatu kebijakan pada tahap sebelum dan sesudah pelaksanaan kebijakan (*ex-ante* dan *ex-post*). Pemeriksaan atas kinerja suatu kebijakan pada tahap *ex-ante* dan *ex-post* (kecuali produk kebijakan itu sendiri) secara ideal dilakukan oleh entitas pengendali yang bukan merupakan subjek kebijakan itu sendiri. BPK sebagai badan pemeriksa eksternal pemerintah memenuhi syarat tersebut. Dengan menggunakan siklus pengembangan kebijakan, Direktorat Litbang BPK telah menyusun kerangka kerja analisis kebijakan publik dalam pemeriksaan kinerja.

## DAFTAR PUSTAKA

- Block, L.E. (2008). Health Policy: What it is and how it works. In C. Harrington *Health Policy: Crisis and reform in the U.S. health care delivery system* 5<sup>th</sup> ed (pp 4-14). Jones and Bartlett Publishers.
- Dunleavy, P. dkk. (2006). New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*. July. 16(3), 467-494. doi: 10.1093/jopart/mui057.
- Dunn, W.N.(1981). Public Policy Analysis. In Fischer. F. & Miller. G.J. (2006). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. (p. Xix). CRC Press.
- Dunn, W.N. (2012). *Public Policy Analysis: International Edition*. Pearson Education, Limited.
- Goldfinch, S., & Wallis. J. (2009). *International Handbook of Public Management Reform*. Edward Elgar Publishing.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration*, 69 (Spring), 3-19. doi: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x
- INTOSAI. ISSAI 300. Fundamental Principles of Performance Auditing.
- INTOSAI. ISSAI 3000-3100. Performance Audit Guidelines.
- Lonsdale. J. dkk. (2011). *Performance Auditing: Contributing to Accountability in Democratic Government*. Edward Elgar Pub.
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value - Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Moore. M.H. (1997). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. (Reprint ed.). Harvard University Press;
- Nugroho, R. (2009). *Public Policy: Teori Kebijakan - Analisis Kebijakan - Proses Kebijakan, Perumusan, Implementasi, Evaluasi, Revisi Risk Management dalam Kebijakan Publik sebagai The Fifth Estate - Metode Penelitian Kebijakan*. Elex Media Komputindo.
- Pemerintah RI. (2004). UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
- Pemerintah RI. (2013). Peraturan Menteri Perindustrian Republik Indonesia Nomor: 33/M-Ind/Per/7/2013 Ten-

- tang Pengembangan Produksi Kendaraan Bermotor Roda Empat Yang Hemat Energi Dan Harga Terjangkau
- Ruiz. E. (2009). *Discriminate Or Diversify. PositivePsyche*. Biz Corp.
- Stranks, J.W. (2007). *Human Factors and Behavioural Safety*. Routledge
- Stoker. G. (2003). Public Value Management (PVM): A new resolution of the democracy/efficiency tradeoff. In Goldfinch. S., & Wallis. J. (2009). *International Handbook of Public Management Reform*. Edward Elgar Publishing.
- Talbot, C. (2006). Paradoxes and prospects of 'Public value. Paper presented at Tenth International research Symposium on Public Management, Glasgow
- Urio. P. (2012). *China, the West and the Myth of New Public Management: Neoliberalism and its Discontents*. Routledge.