

# Praktik Evaluasi di Beberapa Negara

Oleh Yohanes Sigit

Matahari mulai condong ke barat waktu kami melintasi jalan tol yang akan berujung ke Northshore Expressway 279 Pittsburgh. Bis yang kami tumpangi berukuran sedang dengan kapasitas kurang lebih 15 orang, meliuk-liuk di antara truk-truk *trailer* seolah ikut menikmati keindahan awal musim gugur, di lokasi daun-daun yang tengah bersiap menyongsong musim dingin dengan cara menanggalkan sel hijau daun yang tak mungkin beraktivitas tanpa sinar matahari. Kombinasi warna hijau kuning, merah terang, jingga, merah maron, dan coklat dari pohon-pohon mapples, ek, bigelow, cherry, dan kenari turut mengingatkan kami akan beragamnya praktik evaluasi di manca negara.

**Amerika Serikat dan GPRA.** Setelah sekitar empat minggu otak kami dijejoli oleh 13 profesor dengan pengetahuan tentang *policy evaluation* di kampus University of Pittsburgh (Uppit) maka kami mengikuti kegiatan orientasi praktik evaluasi di dalam praktiknya di beberapa lembaga di Washington & Harrisburgh.

Dari observasi kami di beberapa institusi di Negara Pam Sam ini, pelaksanaan evaluasi program masih relatif baru (dibanding dengan riset ilmiah, riset sosial, bahkan praktik auditing). Di level *federal*, evaluasi program dikaitkan dengan penerapan GPRA (*Government Performance & Result Act*) yang diterbitkan 1993 dan pelaksanaannya di sebagian departemen masih tersendat-sendat. Di GAO – sebagai kampion audit sedunia – spirit evaluasi keberhasilan telah mendorong dilakukannya restrukturisasi organisasi dan strategi untuk mana mereka akan berperan.

Di level *State* dapat dikatakan nyaris tak seorangpun tahu yang namanya GPRA. Beberapa pejabat yang kami temui di lingkungan eksekutif maupun legislatif tetap menampakkan ciri birokrat tulen, yakni setuju mengenai perlunya evaluasi keberhasilan program, namun mereka masih menyandarkan pada audit yang secara rutin dilakukan. Di Pennsylvania Department of Correction (tidak berhubungan dengan kegiatan *nge-call* seperti yang kita lakukan) kegiatan evaluasi atas keberhasilan telah menjadi program tersendiri dan telah dilaksanakan.

Pelajaran kedua, tidak ada resep tunggal untuk menerapkan evaluasi. Peliknya, masalah itu tergambar dari pengumpamaan yang diberikan oleh seorang pejabat dari Congressional Research Service “*evaluation is efforts of telling about the truth, but the problem is no one wants to know about the truth itself*”.

**Inggris dan Reformasi Sektor Publik.** Pengalaman Inggris ini kami dapatkan di Pittsburgh bukan di Inggris. Perhatian untuk melakukan reformasi di sektor pelayanan publik tumbuh di awal tahun 1960-an. Mewarisi kondisi di awal pemerintahannya pada 1976, dengan PDB yang anjlok, konsumsi pemerintah 44% PDB, dominasi ekonomi yang besar unefisiensinya, upaya tertatih-tatih Margaret Thatcher tidak memberi hasil yang memuaskan. Unit Efisiensi yang bertugas memerangi pemborosan dan efisiensi melalui pendekatan audit efisiensi telah melakukan 223 audit efisiensi yang membuahkan penghapusan 12.000 posisi dan penghematan tahunan yang berulang sebesar 180 juta pound.

*Audit Commission* pun dibentuk dua tahun kemudian untuk tujuan yang sama meningkatkan efisiensi. Demikian pula dengan privatisasi badan usaha pemerintah.

Tetapi upaya habis-habisan itu *toh* bagaikan menyangi kebun, sepetak demi sepetak saja. Tidak tercipta aturan yang menjaga kebun bebas dari rumput liar. Simpulan kuncinya adalah tidak ada efek domino yang terjadi. Ia membutuhkan strategi lebih dari sekedar privatisasi dan pengawasan efisiensi.

Dengan perkataan lain semua itu tidak strategis. Prakarsa manajemen baru yang berhasil menyusun lebih dari 1.800 sasaran kinerja pun mengecewakan: kecil sekali pengaruhnya terhadap perilaku pegawai negeri.

Kemudian 1988 Unit Efisiensi memperkenalkan strategi baru sebagaimana yang tertuang dalam dokumen “*Improving Management in Government : The Next Steps*”. Pada prinsipnya strategi ini mendorong para pimpinan manajemen tidak hanya sekedar menekan biaya dan merampingkan organisasi. Mereka diminta untuk merumuskan sasaran serta memperbaiki kinerja melalui kegiatan survai kepada pelanggan.

Meskipun gembira dengan peningkatan yang diberikan dari strategi *Next Steps*, Thatcher dan para penasihatnya menginginkan lebih dari itu. Sekali pun para pendukung mereka mengakui bahwa meskipun *Next Steps* dan uji pasar menciptakan perbaikan internal manajemen dan mempertinggi efisiensi, tetapi sangat sedikit perbaikan efektivitas mereka yakni mutu pelayanan publik.

Strategi ini mendorong badan-badan pemerintah meningkatkan kinerjanya menurut pandangan pemerintah, yang terobsesi dengan dengan efisiensi. Tetapi publik menginginkan lebih dari sekedar efisiensi. Masyarakat menginginkan pelayanan publik yang efektif.

Untuk memaksa badan pemerintah melihat lebih dari sekedar efisiensi – untuk menghasilkan pelayanan yang bermutu – pemerintah membutuhkan strategi baru. Badan pemerintah perlu dibuat bertanggungjawab langsung kepada pelanggan mereka. Jawabannya adalah reformasi dalam bentuk “*Citizen Charter*”.

Benang merah yang dapat ditarik dari pengalaman Inggris tersebut adalah bahwa reformasi sektor pelayanan publik tidak hanya berhenti pada memerangi pemborosan melalui efisiensi. Namun, juga membangun kepercayaan publik melalui penciptaan akuntabilitas melalui strategi yang berorientasi kepada hasil.

Apa yang telah ditempuh dan dialami pemerintah Inggris tersebut memberi ilham kepada pemerintah Amerika di bawah Bill Clinton untuk merancang strategi dalam melakukan reformasi di sektor pemerintahan. GPRA yang diterbitkan 1983 pada intinya mendorong badan-badan pemerintah di tingkat federal untuk mengorientasikan pengelolaannya kepada hasil melalui penyusunan rencana strategis, anggaran kinerja, serta pengukuran kinerja secara berkesinambungan. Pada tahun yang sama pula Wakil Presiden Al Gore memperkenalkan suatu program bernama *National Performance Review*.

Meningkatkan akuntabilitas, termasuk di dalamnya memperbaiki proses pembuatan kebijakan/program serta penentuan prioritas, memiliki kunci keberhasilan a.l. penyediaan informasi. Jajaran pimpinan memerlukan informasi yang andal, relevan, dan obyektif jika ingin perbaikan yang senyatanya dalam proses pembuatan keputusan tercapai. Evaluasi kebijakan/program merupakan salah satu sumber penting dalam penyediaan informasi seperti itu.

Negara-negara anggota OECD pada dua dasawarsa belakangan ini telah memberi perhatian kepada pentingnya evaluasi. Evaluasi diakui sebagai suatu hal yang penting dalam mengembangkan manajemen yang berorientasi kepada hasil karena evaluasi memberikan umpan balik kepada efisiensi, efektivitas, dan kinerja kebijakan publik. Evaluasi memiliki peran yang kritical kepada penciptaan inovasi dan perbaikan kebijakan.

**Kanada dan PEMS.** Pelaksanaan evaluasi sebagai bagian dari praktik dan pengendalian manajemen di Kanada telah muncul sejak 1977 melalui kebijakan *the Policy Expenditure Management System* (PEMS). Pemerintah Kanada melalui The Treasury Board Secretariat (TBS) mendorong badan-badan pemerintah federal untuk mengembangkan inisiatif dengan tujuan memodernisir pelaksanaan manajemen, melalui pemberian kebebasan yang lebih besar kepada masing-masing departemen untuk memfokuskan kepada hasil selain mendukung mereka dengan tools yang diperlukan agar menjadi lebih efisien, efektif, responsif, dan inovatif.

Pada 1995 TBS mengeluarkan Pedoman Kebijakan Reviu (*Review Policy Guidelines*) yang pada pokoknya mengarahkan bahwa: (i) kewajiban untuk melakukan reviu merupakan tanggung jawab setiap pimpinan departemen, (ii) reviu dimaksudkan sebagai sarana untuk menilai hasil dan dimensi-dimensi lain dari kinerja, (iii) kebutuhan untuk menyajikan informasi mengenai hasil dilatarbelakangi oleh tuntutan pembayar pajak mengenai hasil, desakan untuk mengendalikan dan mengurangi biaya program dan operasi pemerintah, serta reformasi manajemen di sektor publik, (iv) pelaksanaan reviu dilakukan melalui fungsi audit dan fungsi evaluasi.

Evaluasi sebagai salah satu alat manajemen bertujuan untuk (i) membantu para manajer dalam merancang atau memperbaiki rancangan kebijakan, program, dan inisiatif; serta (ii) memberikan penilaian secara periodik atas efektifitas kebijakan atau program, dampaknya baik yang direncanakan maupun yang tidak, dan alternatif cara untuk mencapai hasil yang diinginkan.

**Australia dan Evolusi Evaluasi.** Kebijakan pemerintah untuk mendorong pimpinan organisasi pemerintah untuk lebih memberi perhatian kepada perbaikan kinerja serta pengukuran hasilnya melalui evaluasi juga diberlakukan di negara lain seperti Australia, Israel, Swedia, New Zealand, dan beberapa negara maju Asia meskipun dengan kadar kemajuan yang bervariasi.

Praktek evaluasi di Australia merupakan satu di antara sedikit negara maju di dunia yang keberhasilannya diakui oleh Bank Dunia. Bahkan ide-ide mengenai strategi mengenai bagaimana mengembangkan kapasitas evaluasi di Australia banyak dirujuk dan dijadikan model oleh Bank Dunia.

Australia mulai secara intensif mengembangkan evaluasi sebagai salah satu alat untuk menilai keberhasilan program-program pemerintah pada dasawarsa 1980-an. Kebijakan pemerintah federal menyatakan bahwa evaluasi atas program atau inisiatif baru harus menjadi bagian dari bagian dokumen usulan inisiatif di setiap awal tahun fiskal yang diajukan oleh badan-badan pemerintah kepada Departemen Keuangan.

Dengan demikian evaluasi tidak dipandang sebagai fungsi yang berdiri sendiri: ia menjadi bagian sistem alokasi sumber-sumber daya selain sebagai bagian dari sistem manajemen publik.

Selain itu, pihak auditor eksternal Australia (ANAO) pun belakangan memberi perhatian yang besar mengenai pengukuran dan penilaian atas keberhasilan program, meskipun menggunakan label audit efektivitas.

Pada level negara bagian di Australia, kesadaran mengenai pentingnya suatu alat yang mampu memberikan informasi mengenai dampak atau keberhasilan telah mendorong diadopsinya evaluasi sebagai bagian dari fungsi *internal audit* oleh manajemen – selain pemantauan, audit, dan reviu. Sama halnya dengan negara-negara lain, hingga saat ini pelaksanaan evaluasi masih terus berevolusi dalam rangka menemukan bentuk dan format yang sesuai dengan kondisi dan kesiapan masing-masing badan pemerintah.

**World Bank dan 10 Crazy.** Demikian pula untuk negara-negara berkembang di mana pinjaman Bank Dunia merupakan sumber pendanaan yang penting. Bank Dunia menjadi motor yang mendorong dilakukannya evaluasi atas program-program dengan lebih banyak melibatkan peran serta elemen-elemen masyarakat.

Pada kunjungan kami ke kantor pusat Bank Dunia di Washington kami mengetahui bahwa di Indonesia Bank Dunia telah membantu merintis kegiatan evaluasi melalui Bappenas. Kami bahkan ditantang apakah dengan bermodalkan sepuluh 'orang gila' BPKP berani bahu membahu mewujudkan model *Evaluation Capacity Development* di Indonesia.

Kami tercenung, demikian besar perhatian serta pertanyaan besar diguyurkan ke benak kami mengenai kelahiran 'jabang merah' evaluator, sejak dari Dekan Uppit (yang juga anggota Asosiasi Evaluator Amerika), para profesor yang

sepenuh hati menyuapi kami dengan nutrisi evaluasi paling baik, para praktisi evaluasi yang mendorong kami untuk tidak takut memulai, serta para ahli Bank Dunia yang meneguhkan tekad kami.

Kini kami telah kembali ke bumi. Ternyata musuh terbesar kami bukanlah ketidaktahuan orang-orang, namun orang-orang yang tidak mau tahu. Sementara bencana demi bencana sedang silih berganti di negeri ini, buah diabaikannya pemilik *voice of truth* – masyarakat. Kapan kita memulai evaluasi, memulai mengacuhkan mereka?■

Penulis adalah Auditor BPKP, tim PETF Task Force