
BENCHMARKING PENINGKATAN LAYANAN PEMERINTAH DAERAH SUATU TINJAUAN TEORITIS

Oleh:
Joko Susilo
Universitas Islam Indonesia

ABSTRAK

Tujuan utama dalam penulisan artikel ini adalah untuk memperoleh pemahaman mengenai faktor-faktor yang diperlukan dalam aktivitas *benchmarking* peningkatan layanan di pemerintahan daerah, terutama faktor-faktor yang memiliki kontribusi positif. Artikel ini juga bertujuan untuk mengevaluasi *disincentives* untuk *benchmarking* dan permasalahan-permasalahan pengukuran kinerja baik keuntungan kualitatif dan kuantitatif. Dan terakhir, artikel ini bertujuan untuk memahami bagaimana organisasi pemerintah khususnya pemerintah daerah mempelajari proses aktivitas *benchmarking* dan bagaimana pengaruhnya terhadap peningkatan kualitas layanan jasa yang ada di dasarnya pada konsep *Best Value*.

Sistematika pembahasan dalam artikel ini adalah sebagai berikut: penjelasan mengenai istilah "*benchmarking*" dan instrumen-instrumennya yang berkaitan dengan sektor pemerintah daerah, penilaian pengaruh pengukuran kinerja dan pengendalian dalam sektor pemerintah daerah, diskusi dari permasalahan *benchmarking* di bawah kendali *best value*, penjelasan mengenai *benchmarking* di bawah kendali *best value* dan ditutup dengan simpulan.

A. PENDAHULUAN

Dalam sektor swasta, *benchmarking* diakui sebagai usaha untuk mencari dan menggabungkan praktik-praktik terbaik ke dalam perusahaan untuk mencapai persaingan yang menguntungkan. Camp (1989a, p. 62) menjelaskan, yang dimaksud dengan *benchmarking* adalah suatu hal yang positif, proses proaktif untuk merubah operasional dalam usaha yang terstruktur untuk mencapai kinerja yang paling optimal. Keuntungan menggunakan *benchmarking* adalah bahwa fungsi-fungsi diharuskan untuk mencari praktik-praktik industri eksternal yang terbaik dan menggabungkan praktik-praktik tersebut ke dalam operasional mereka di dalam perusahaan. Hal ini akan memunculkan keuntungan, penggunaan aset perusahaan dengan optimal untuk memenuhi kebutuhan pelanggan dan memenangkan persaingan yang ada.

Tinjauan teoritis mengenai praktik *benchmarking* layanan pemerintah daerah ini ditulis dengan beberapa alasan;

1. Diberlakukannya otonomi daerah yang pada akhirnya mengharuskan pemerintah daerah untuk meningkatkan kemampuan manajerialnya dalam mengelola sumber daya yang dimilikinya
2. Kemampuan manajerial tersebut perlu ditingkatkan di dalam upayanya mengembangkan aset daerah baik yang kuantitatif maupun kualitatif

3. Salah satu upaya yang dapat dilakukan dalam meningkatkan kemampuan manajerial adalah dengan melakukan *benchmarking* baik dari sektor swasta ataupun organisasi publik yang sejenis.

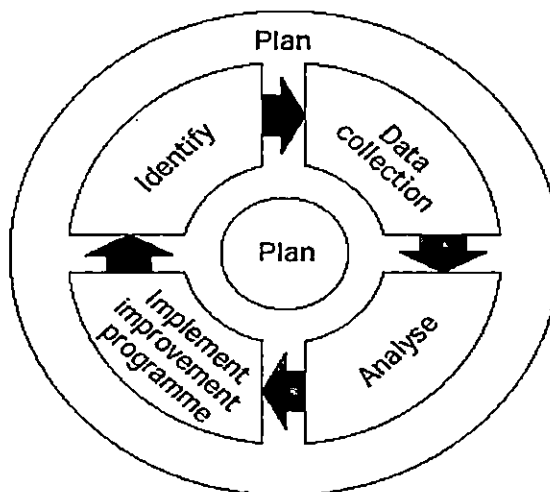
B. PENGERTIAN BENCHMARKING

Menurut Holloway et al. (1999b), *benchmarking* adalah aktivitas yang berkelanjutan; kunci dari proses internal yang disesuaikan, kinerja yang dimonitor, perbandingan terbaru yang dibuat oleh kinerja yang terbaik yang diharapkan memunculkan perubahan-perubahan yang terbaik. Camp (1995) mencetuskan tipologi untuk mengklasifikasikan aktivitas-aktivitas *benchmarking* yang ada di Inggris meliputi praktik-praktik;

- * Internal. Suatu perbandingan antar operasi yang sama dalam suatu organisasi
- * Kompetitif. Suatu perbandingan dengan pesaing yang terbaik secara langsung.
- * Fungsional. Suatu perbandingan metode dengan beberapa perusahaan yang memiliki proses sama dalam fungsi yang sama.
- * Proses Generik. Suatu perbandingan proses kerja dengan yang lain yang memiliki inovasi.

Holt dan Andrew (2001) menjelaskan bahwa *benchmarking* beroperasi pada dua tingkatan: yakni suatu metode untuk pengukuran dan suatu perhatian akan aktivitas. Sebagai suatu metode untuk pengukuran, *benchmarking* menilai kinerja secara relatif dalam hal produktivitas, keuntungan, atau kecepatan, untuk kemudian mengeluarkan *metric* barang yang bagus atau kinerja yang jelek. Sedang sebagai perhatian akan aktivitas, *benchmarking* merupakan pengukur pengaruh dari inisiatif untuk mencapainya, menjaga kinerja dan kapabilitas yang ada dari *metric* tersebut.

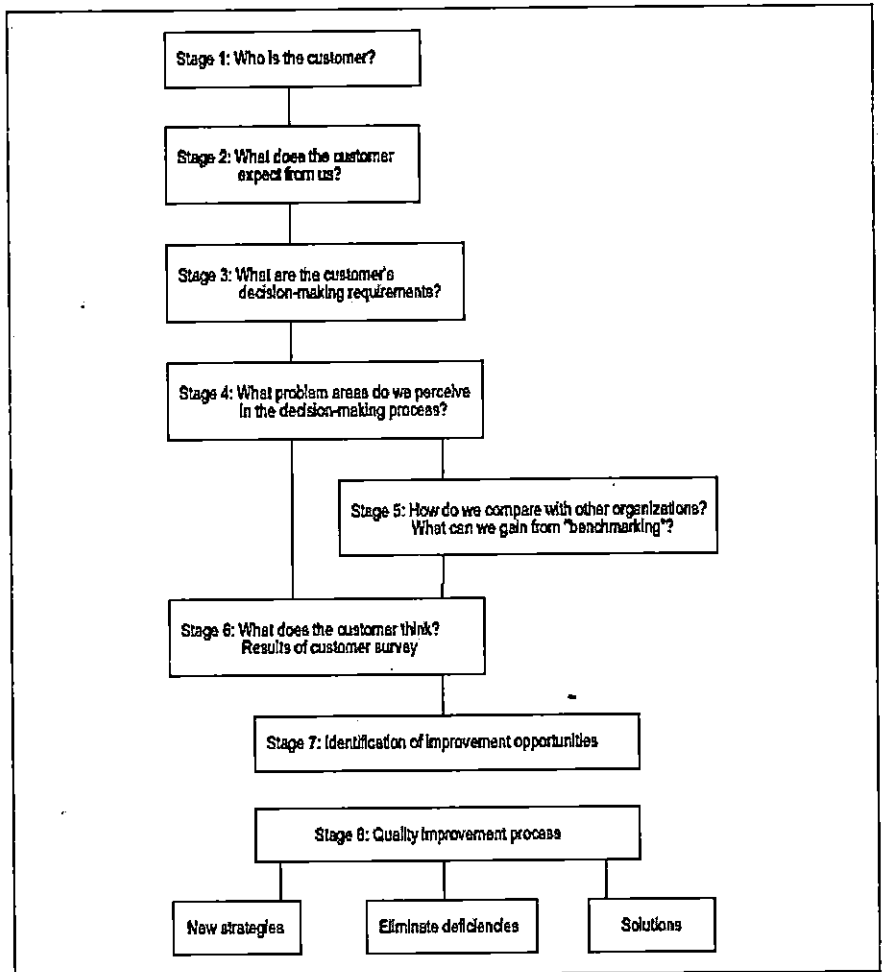
Di bawah ini disajikan kerangka benchmark yang dikembangkan oleh Liu et al. (1997) dalam Holloway et al. (1999b)



Dari apa yang digambarkan oleh Liu di atas, dapat dijelaskan bahwa

benchmarking merupakan proses yang saling berhubungan dimulai dari identifikasi proses perbaikan yang dikehendaki didasarkan pada implementasi program yang ada, dilanjutkan dengan pengumpulan data yang terkait dengan proses identifikasi tersebut, dari data yang dikumpulkan tersebut kemudian dianalisa untuk kemudian diimplemetasikan pengembangan dari program yang ada tersebut. Proses ini kemudian akan berulang kembali pada kegiatan *benchmarking* tahap selanjutnya.

Senada dengan penjelasan Liu sebelumnya, Smith (1994) menjelaskan proses *benchmarking* dengan suatu diagram sebagaimana yang tersaji berikut ini.



Dimulai dengan mengetahui siapa pengguna layanan organisasi, maka

akan diketahui kebutuhan dari masing-masing pengguna layanan tersebut. Dilanjutkan dengan persyaratan yang dibutuhkan untuk memenuhi kebijakan penggunaan layanan tersebut, kemudian kemungkinan masalah yang muncul dari diterapkannya layanan tersebut. Maka pada tahap ini akan muncul proses *benchmarking* untuk mengetahui alternatif-alternatif pengembangan layanan dari organisasi lain yang sejenis sehingga diharapkan muncul dari proses *benchmarking* ini proses pengembangan kualitas. Dari proses pengembangan kualitas ini akan muncul strategi baru, pembatasan ketidakefisienan pelayanan dan solusi dari masalah-masalah yang muncul.

C. PENGERTIAN BEST VALUE

Hopwood berargumen bahwa yang dimaksud dengan *Best Value* adalah seperangkat hal yang dapat menjadi "*prevailing notion of effectiveness*". Definisi yang jelas dicetuskan oleh Ball (2001) mengenai *Best Value*, yakni diistilahkan dengan 'Empat Cs' yang merupakan kerangka formalnya;

- (1) *Challenge*, kebijakan atau pendekatan yang sedang dijalankan baik untuk mengidentifikasi alternative kebijakan atau menyelesaikan retensi yang muncul dari kebijakan tersebut.
- (2) *Compare*, dengan penyedia jasa lain sejenis untuk mengidentifikasi dan mendorong praktik-praktik yang terbaik.
- (3) *Consult*, dengan stakeholders untuk mengidentifikasi isu-isu yang mempengaruhi kebijakan mendatang.
- (4) *Compete*, gambarkan persaingan dari pendekatan/kebijakan yang ada dan penilaian terhadap pengelolaan layanan publik di masa mendatang.

Best Value merupakan komitmen pemerintah untuk memodernisasi pengelolaan pemerintah daerah dan praktik bisnisnya sehingga kewenangan lokal yang ada tersebut dapat memberikan layanan jasa yang lebih baik dan bertanggung jawab. *Best Value* ini meliputi;

- * *Pursuing continuous improvement*;
- * *Achieving a balance between quality and cost*; and
- * *Improving accountability by being more responsive to stakeholders*

Kerangka pemikiran yang baru dari *Best Value* ini akan mengakomodasi pendekatan baru yang radikal untuk layanan jasa. Penyediaan layanan jasa dihadapkan pada dua pilihan, yakni keputusan "*make or buy*". "*Make*" artinya apakah layanan publik tersebut diselenggarakan sendiri oleh organisasi publik, sedang "*buy*" artinya pengadaan layanan publik tersebut diselenggarakan oleh entitas lain di luar organisasi publik dengan control oleh organisasi publik tersebut. Sebagai contoh, pemerintah daerah akan melakukan joint venture atau kerja sama untuk meningkatkan layanan jasa misalnya dengan *contracting out*. Ketika inovasi dan inisiatif mulai berkembang dalam sektor publik, risiko dan perubahan yang dihadapi pun juga mulai meningkat yang harus segera diatasi dengan hati-hati. Kerangka *Best Value* akan menggantikan keberadaan budaya menekankan pada biaya dari *compulsory competitive tendering* dengan sistem yang lebih fleksibel yang akan meningkatkan kualitas dan efektivitas pengelolaan pemerintah daerah. Sehingga dengan adanya *Best Value* ini, perhatian pemerintah tidak lagi

pada bagaimana layanan jasa disesuaikan dengan biaya yang ada tetapi lebih menekankan pada sampai sejauh mana layanan jasa tersebut bisa memenuhi keinginan masyarakat.

Kerangka *best value* tersebut terdiri dari serangkaian prinsip-prinsip utama sebagai berikut;

* *Best Value* adalah mengenai perkembangan yang berkelanjutan; pencapaian kualitas layanan jasa adalah sebagai suatu proses bukan sebagai tujuan, dan perkembangan *Best Value* untuk pemerintah daerah adalah terus menerus.

* *Best Value* adalah mengenai akuntabilitas; yang membutuhkan transparansi melalui konsultasi dan penugasan audit untuk meyakinkan efektivitas komunikasi dengan komunitas pemerintah daerah.

Best Value juga memerlukan pengawasan formal, yang mencerminkan kesepakatan untuk selalu meningkatkan kinerja, kewajiban dan fungsi masing-masing pihak dalam pemerintahan daerah.

D. OPTIMALISASI PENGELOLAAN LAYANAN PUBLIK

Dengan adanya Undang-undang No. 32/2004 tentang Pemerintahan, pemerintah daerah hendaknya lebih mengutamakan penyampaian pelayanan kepada masyarakat secara lebih baik dan memperhatikan upaya peningkatan kinerja pelayanan yang diberikan kepada masyarakatnya. Peningkatan kinerja pelayanan kepada publik tentu saja terkait dengan banyak hal, seperti adanya efisiensi yang merupakan perbandingan antara input dengan nilai kewajaran input tersebut, adanya produktivitas layanan yang merupakan rasio output dibandingkan dengan input, adanya efektivitas layanan publik yang merupakan perbandingan antara outcome (dampak) dengan outputnya.

Hodgkinson (1999) menjelaskan pengembangan produktivitas layanan publik dapat dilakukan dengan mengurangi kos unit atau mengurangi total input sumber daya dengan tingkatan output yang ada sebelumnya (*cost minimization*), atau dengan meningkatkan jumlah output dengan input yang ada (*cost efficiency*) atau dengan meningkatkan kualitas dan dampak sosial dari layanan publik tersebut.

Optimalisasi pengelolaan layanan publik tidak bisa dilepaskan dari proses pengukuran kinerja dari layanan publik tersebut. Dengan adanya pengukuran kinerja, akan dapat diketahui seberapa efektifkah layanan publik tersebut dinilai oleh masyarakat. Berkaitan dengan hal itu, perlu dikembangkan suatu model pengukuran kinerja yang dapat diadopsi dengan mudah oleh siapapun selaku penyedia pelayanan umum, termasuk pemerintah daerah sendiri. Sebagai suatu model, tentunya tidak menjadikan satu-satunya yang sempurna, oleh karenanya pengembangan sesuai situasi dan kondisi setempat sangat diperlukan.

Model pengukuran kinerja pelayanan umum dikembangkan sebagai suatu respon terhadap berbagai kondisi yang ada di pemerintahan, terutama berkaitan dengan pelayanan umum. Selain itu, model ini juga mencoba menjawab berbagai permasalahan dan pertanyaan dari semua pelaku di daerah, seperti: Adakah alat ukur yang mudah digunakan oleh pemerintah daerah untuk menyatakan pencapaian kinerja mereka dalam pelayanan umum? Model yang digunakan

dapat berupa kombinasi dari berbagai model yang telah dikenal sebelumnya seperti *Result Base Management (RBM)*, *Management by Objectives (MBO)*, dan *Balance Score Card (BSC)*.

Manajemen kinerja adalah suatu sistem pengukuran hasil kerja serta pengukuran efisiensi dari pelaksanaan program atau pelayanan dari suatu dinas/unit kerja/organisasi, yang dilaksanakan secara berkala dengan prosedur yang baku. Adapun informasi yang diperoleh digunakan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi program atau peningkatan penyediaan layanan. Jadi manajemen kinerja mencakup keseluruhan sistem pengelolaan kinerja, mulai dari pengukuran kinerja sampai dengan pemanfaatan/penggunaan informasi kinerja yang dihasilkan untuk pengambilan keputusan, pengalokasian sumberdaya, dan peningkatan pemberian layanan. Dengan demikian, jika hal yang diukur bukanlah hal yang tepat atau jika prosedur pengukuran dilakukan dengan tidak benar atau tidak teratur waktunya, maka keputusan yang diambil berdasarkan informasi yang terkumpul ini kemungkinan besar akan menjadi keputusan dengan kualitas yang buruk. Secara keseluruhan, pengukuran yang dilakukan dalam model ini kemudian dituangkan ke dalam bentuk dokumen *Service Improvement Action Plan (SIAP)*.

Dalam situasi ekonomi dan moneter yang belum stabil sekarang ini, pemanfaatan sumberdaya secara efektif dan efisien menjadi sangat penting mengingat terbatasnya sumberdaya keuangan yang tersedia. Oleh karena itu, perlu ada informasi dan masukan untuk menilai sejauh mana sumberdaya yang digunakan benar-benar memberikan hasil yang diharapkan. Pengukuran kinerja menjadi suatu keharusan untuk dilaksanakan oleh setiap dinas/unit kerja penyedia layanan, sekecil apapun sumberdaya yang dimiliki oleh dinas/unit kerja bersangkutan.

Semua pihak yang terlibat dalam manajemen kinerja, baik itu para pelaksana program maupun para pengguna layanan program, perlu memahami keterbatasan dalam pengukuran kinerja agar langkah-langkah yang dibangun dalam sistem ini adalah langkah yang realistis.

Untuk membangun model pengukuran kinerja pelayanan umum, beberapa langkah kerja berikut ini perlu dilakukan oleh setiap instansi/organisasi (Pusat Inovasi Pemerintahan Daerah-YIPD/CLGI, 2003):

1. Pembentukan tim pengarah, yang akan mengarahkan dan memantau kegiatan pengukuran kinerja secara menyeluruh.
2. Menetapkan lingkup program yang akan ditangani
3. Membentuk kelompok kerja (POKJA) di masing-masing unit pelayanan yang akan diukur kinerjanya.
4. Identifikasi visi, misi, tujuan, sasaran, dan pengguna program pelayanan.
5. Menentukan hasil (outcomes) yang akan diukur.
6. Memilih dan menetapkan indikator kinerja.
7. Identifikasikan sumber-sumber data dan metode pengumpulan data.
8. Memilih penjabaran/perincian indikator dan menetapkan tolok ukur (*benchmark*).
9. Membuat rencana analisis, seperti bagaimana data akan dianalisis dan digunakan.
10. Melakukan pengumpulan data.

11. Membandingkan data dengan tolok ukur dan melakukan analisis sesuai dengan rencana yang telah dibuat.
12. Lengkapi dengan penjelasan agar semua yang membaca hasil analisis memiliki pengertian yang sama.
13. Susun rencana kegiatan untuk meningkatkan pelayanan (*Service Improvement Action Plan* = SIAP) berdasarkan hasil analisis di atas. Perlu diingat bahwa rencana kegiatan ini perlu dijabarkan dalam bentuk kegiatan operasional sehari-hari, agar peningkatan pelayanan dapat dilaksanakan secara nyata.
14. Laksanakan SIAP.

Keseluruhan langkah di atas akan memberi manfaat secara optimal pada peningkatan kinerja pelayanan umum jika dilaksanakan secara bersama dalam kelompok masing-masing unit kerja, serta dibahas bersama-sama dengan stakeholder yang lain.

E. BENCHMARKING DIKAITKAN DENGAN PENGUKURAN KINERJA DAN PENGENDALIAN

Benchmarking tidak saja digunakan untuk mengembangkan hal-hal yang fokus pada tekanan eksternal yang diarahkan dengan kebijakan, proses ini juga merupakan solusi dalam mekanisme pemerintah pusat di dalam mengukur dan mengendalikan kinerja dalam sektor publik. Di dalam pemerintah daerah, *benchmarking* dapat dikategorikan sebagai "*performance measurement ethos*", yang dapat diartikan, bahwa semangat penyelenggaraan dari *benchmarking* tidak bisa dilepaskan dari adanya tuntutan publik akan adanya pengukuran kinerja layanan publik.

Istilah pengukuran kinerja tentu saja tidak terlepas dari adanya indikator kinerja yang merupakan gambaran dari kinerja unit yang ada. Pengukuran adalah penilaian suatu dengan observasi (Cohen, 1989). Setidaknya ada empat kriteria yang digunakan oleh Price dalam bukunya *Handbook of organizational measurement*. Yang pertama adalah **kualitas** dimana merupakan seperangkat alat ukur yang digunakan untuk menilai konsep yang relatif hasilnya. Kriteria yang kedua adalah **diversity**. Kriteria ini lebih dikenal karena memfasilitasi penilaian dari teori preposisi. Kriteria yang ketiga adalah **sederhana**. Dan kriteria yang terakhir adalah **ketersediaan**.

Dikaitkan dengan sektor publik, model dari pengukuran kinerja sektor publik akan membentuk dasar atau basis bagi pemerintah pusat untuk memonitor pencapaian *Best Value*. Namun demikian, ternyata muncul permasalahan dengan adanya model ini. Hal ini dikarenakan adanya perbedaan antara sektor publik dengan sektor swasta, *welfare oriented* dan *profit oriented*. Dari permasalahan ini muncullah *Value for Money*, meliputi ekonomi, efisiensi dan efektifitas. Ekonomi, berkaitan dengan pemilihan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu pada harga yang paling murah. Efisiensi berarti bahwa penggunaan dana masyarakat (*public finance*) tersebut dapat menghasilkan output yang maksimal (berdaya guna). Efektivitas berarti bahwa penggunaan anggaran tersebut harus mencapai target-target atau tujuan kepentingan publik. Indikasi keberhasilan otonomi daerah dan desentralisasi adalah terjadinya

peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*) yang semakin baik, kehidupan demokrasi yang semakin maju, keadilan, pemerataan, serta adanya hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah. Keadaan tersebut hanya akan tercapai apabila lembaga sektor publik dikelola dengan memperhatikan konsep *value for money*.

Dalam konteks otonomi daerah, *value for money* merupakan jembatan untuk menghantarkan pemerintah daerah mencapai *good governance*. *Value for money* tersebut harus dioperasionalkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Untuk mendukung dilakukannya pengelolaan dana publik (*public money*) yang mendasarkan konsep *value for money*, maka diperlukan sistem pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah yang baik. Hal tersebut dapat tercapai apabila pemerintah daerah memiliki sistem akuntansi yang baik.

Mengukur ekonomis dan efisiensi dalam sektor publik tidak menimbulkan kesulitan yang berarti, karena hampir seluruh pemerintah daerah dapat diukur dalam hal unit rupiah atau hubungan input-output yang sederhana. Akan tetapi permasalahan yang muncul adalah pengukuran dari efektifitas dikarenakan tidak semua hal cukup diukur dengan satuan uang.

Untuk menunjang transparansi dan akuntabilitas pelayanan, standar pelayanan minimum (SPM) di bidang infrastruktur juga perlu diluncurkan sebagai benchmark kualitas pelayanan pemerintah di bidang infrastruktur.

Dari penjelasan di atas, pengukuran kinerja merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari proses *benchmarking* itu sendiri. Dikaitkan dengan penjelasan Liu, maka proses analisa dalam *benchmarking* dapat dilakukan salah satunya dengan pengukuran kinerja. Proses analisa inilah yang kemudian membedakan antara proses *benchmarking* yang ada di sektor publik dengan proses *benchmarking* yang ada di sektor swasta.

F. BENCHMARKING OPTIMALISASI LAYANAN PUBLIK DENGAN BEST VALUE

Beberapa pakar sangat menganjurkan praktik-praktik *benchmarking* dilakukan di sektor swasta sebagai *management tool*, dapat pula diterapkan dalam sektor publik. Dalam kasus yang ada di pemerintah daerah, kendala fiskal yang dapat diatasi oleh pemerintah pusat dan hasil dari tender-tender di pemerintah pusat menentukan visi dari pengelolaan layanan jasa daerah dan ditetapkan sebagai pemicu *benchmarking*. Dari sini, pengendalian yang dilakukan oleh pemerintah pusat diakui sebagai petunjuk dalam melakukan *benchmarking*. Dalam penelitian yang dilakukan oleh Ball (2000), dibuktikan bahwa *benchmarking* dikembangkan setidaknya dalam pemerintah daerah di Inggris sebagai alat manajemen. Pemicu-pemicu praktik *benchmarking* yang dilakukan oleh pemerintah daerah dinilai sebagai faktor untuk meningkatkan praktik-praktik manajemen, meningkatkan akuntabilitas pemerintah daerah.

Lebih lanjut, Champ (1995) menjelaskan bahwa *benchmarking* merupakan bagian integral dari perencanaan dan proses review yang terus berjalan untuk menjamin perhatian pada lingkungan eksternal dan untuk menguatkan penggunaan dari informasi nyata dalam pengembangan kebijakan. *Benchmarking* digunakan

untuk meningkatkan kinerja dengan memahami metode dan praktik-praktik yang diperlukan untuk mencapai kinerja kelas dunia. Tujuan utama dari *benchmarking* untuk memahami praktik-praktik tersebut yang akan menghasilkan keuntungan bersaing. Ball (2001) dalam penelitiannya menemukan bahwa *benchmarking* sebagai pendekatan manajemen yang menguntungkan secara empiris dapat dimungkinkan dilakukan oleh pemerintah daerah. Ball juga membuktikan bahwa penggunaan *benchmarking* di jajaran pemerintah daerah untuk meningkatkan akuntabilitas. Temuan lain adalah digunakannya '*cost-based benchmark*' untuk menganalisa slack anggaran di pemerintah daerah.

Sebagai *management tool*, *benchmarking* digunakan untuk merespon aktivitas-aktivitas dengan didasarkan pada adanya;

- * kebutuhan untuk mengurangi biaya yang ada,
- * kebutuhan untuk mencapai hasil yang sama dengan pemakaian sumber daya yang berkurang,
- * kebutuhan akan adanya kesiapan dalam tender yang kompetitif,
- * keinginan untuk meningkatkan kualitas servis dan untuk merubah budaya atau perilaku.

Terkait dengan upaya *benchmarking* dalam meningkatkan layanan publik, maka upaya menjadikan *benchmarking* sebagai *management tool* selaras dengan semangat yang ada dalam penerapan konsep *Best Value* yakni:

- * *Pursuing continuous improvement;*
- * *Achieving a balance between quality and cost; and*
- * *Improving accountability by being more responsive to stakeholders*

Perwujudan pengembangan yang berkelanjutan merupakan alat manajemen di dalam upayanya mengoptimalkan layanan yang diberikan kepada masyarakat. Demikian juga dengan keseimbangan antara kualitas dengan kos yang dikeluarkan dan peningkatan akuntabilitas merupakan upaya pencapaian *best value* yang dapat dilakukan dengan *benchmarking*.

Sebagai perkembangan yang berkelanjutan, *Best Value* mengutamakan pencapaian kualitas layanan jasa sebagai suatu proses bukan saja sebagai tujuan, dan perkembangan *Best Value* untuk pemerintah daerah adalah terus menerus. Ini dapat ditempuh dengan melakukan proses *benchmarking* sebagai mana yang dijelaskan Taylor (2000) dengan *Five benchmarks of excellence in governance* berikut ini;

(1) *Clearly articulated mission and vision*

Langkah pengembangan yang berkelanjutan dapat dioptimalkan dengan memahami betul misi dan visi organisasi yang bersangkutan. Misi dan visi organisasi publik adalah welfare oriented, sehingga pengembangan layanan publik yang berkelanjutan harus dilakukan untuk mencapai tujuan ini. Organisasi publik yang baik harus memiliki visi yang jelas dan dapat diukur, memiliki seperangkat tujuan, rencana strategi yang baik yang dapat dikuantifikasikan dan dapat dispesifikasikan waktunya.

(2) *Achievement-oriented culture*

Penatausahaan yang baik dipengaruhi oleh individu yang memimpin, menciptakan budaya yang dapat memotivasi pencapaian misi tersebut. Oleh karena itu, proses *benchmarking*, tidak bisa dilepaskan dari pengaruh pembuat kebijakan. Dalam pemerintah daerah, kepala daerah harus mampu

menciptakan budaya di dalam organisasinya yang dapat mendukung pencapaian tujuan. Optimalisasi layanan publik yang dikembangkan dari *benchmarking*, tidak akan dapat terwujud apabila budaya yang ada dalam pemerintah daerah tidak mendukungnya. Untuk itu peran kepala daerah sangat berpengaruh di dalam mencapai misi ini.

(3) *Leadership partnership*

Sebagaimana yang dijelaskan di atas, kepemimpinan sangat menentukan di dalam keberhasilan pengembangan yang berkelanjutan ini, namun begitu kepemimpinan yang baik tidak akan optimal jika tidak melibatkan elemen yang ada di bawahnya. Oleh karena itu, *partnership* di bawah kendali *leadership* menjadi syarat mutlak keberhasilan *continuous improvement* ini.

(4) *Focus on improvement*

Organisasi yang berforma tinggi dan tertata baik memiliki karakter sebagai berikut; pemerintahan yang kuat, manajemen yang baik, dan paradigma operasional yang focus pada *continuous improvement*.

(5) *Boards are a workable size*

Organisasi yang memiliki struktur organisasi yang ideal menjadi pelengkap kebutuhan *benchmarking* ini. Organisasi yang terlalu gemuk ataupun terlalu ramping tetap saja akan berpengaruh terhadap kelayakan kinerjanya.

Konsep *Best Value* dikaitkan dengan optimalisasi layanan publik juga terkait dengan akuntabilitas; yang membutuhkan transparansi melalui konsultasi dan penugasan audit untuk meyakinkan efektivitas komunikasi dengan komunitas pemerintah daerah. Tuntutan *Best Value* di dalam operasional organisasi pemerintah daerah menuntut adanya *cost reduction*. Alternatif penyelenggaraan aktivitas pengelolaan layanan publik *in house training* ataukah *outsourcing* menjadi salah satu kebijakan yang harus diambil. Keputusan "*make or buy*" ini didasarkan pada pertimbangan yang berbeda antara sektor swasta dan sektor publik. Sektor swasta menggunakan pertimbangan "*make or buy*" dalam aktivitas yang ada adalah untuk *profit oriented*. Adapun untuk sektor publik, maka pertimbangannya jelas yakni untuk mengoptimalkan layanan publik. Jika alternatif *in house training* dipilih, maka *cost reduction* dan *cost effectiveness* harus menjadi pertimbangan di dalam penyelenggaraannya. Sedang apabila alternatif *outsourcing* dipilih, maka selain dari pertimbangan di atas, *welfare oriented* harus tetap diutamakan. Pemilihan pelaksana kegiatan dari luar organisasi pun tidak cukup dilakukan dengan tender yang tradisional, tetapi harus menerapkan tender yang kompetitif (*compulsory competitive tendering*).

Hal senada juga dijelaskan oleh Kloot (1999) terkait dengan optimalisasi layanan publik yang menjelaskan bahwa optimalisasi layanan publik tersebut akan dapat dipenuhi dengan adanya;

- * *pressure from central government;*
- * *compulsory competitive tendering;*
- * *changing culture and attitudes among local government managers.*

Best Value juga memerlukan pengawasan formal, yang mencerminkan kesepakatan untuk selalu meningkatkan kinerja, kewajiban dan fungsi masing-masing pihak dalam pemerintahan daerah. Untuk itu budaya dan suasana kerja di lingkungan organisasi publik harus mendukung tercapainya *Best Value* ini. Dalam penerapan *benchmarking* ada beberapa hal yang perlu diperhatikan yakni;

- * Jika memungkinkan, *benchmarking* seharusnya tidak terbatas pada perbandingan hasil tetapi meliputi juga penilaian penyebab proses yang ada.
- * Organisasi yang menerapkan *benchmarking* seharusnya berusaha untuk meyakinkan bahwa budaya organisasi cenderung menerima etos dari proses *benchmarking*.
- * Ketika aktivitas *benchmarking* direncanakan, perhatian seharusnya ada pada pelatihan-pelatihan, komunikasi dan perubahan manajemen disesuaikan dengan usaha *benchmarking*.

G. KESIMPULAN

Dalam sektor swasta, *benchmarking* diakui sebagai usaha untuk mencari dan menggabungkan praktik-praktik terbaik ke dalam perusahaan untuk mencapai persaingan yang menguntungkan. *Benchmarking* adalah suatu hal yang positif, proses proaktif untuk merubah operasional dalam usaha yang terstruktur untuk mencapai kinerja yang paling optimal. Keuntungan menggunakan *benchmarking* adalah bahwa fungsi-fungsi diharuskan untuk mencari praktik-praktik industri eksternal yang terbaik dan menggabungkan praktik-praktik tersebut ke dalam operasional mereka di dalam perusahaan. Hal ini akan memunculkan keuntungan, penggunaan asset perusahaan dengan optimal untuk memenuhi kebutuhan pelanggan dan memenangkan persaingan yang ada. Salah satu upaya yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah dalam usahanya memperbaiki manajemen kinerja melalui *benchmarking* adalah dengan konsep *Best Value*.

Best Value adalah komitmen dalam pemerintah untuk memodernisasi pengelolaan pemerintah daerah dan praktik bisnisnya (di area bisnis tertentu) sehingga kewenangan lokal yang ada tersebut dapat memberikan layanan jasa yang lebih baik dan bertanggung jawab. Tujuan dari konsep *Best Value* ini adalah; *pursuing continuous improvement, achieving a balance between quality and cost; and improving accountability by being more responsive to stakeholders.*

Untuk itu, di dalam tujuan meningkatkan kemampuan manajerialnya, pemerintah harus dapat melakukan *benchmarking* terhadap organisasi publik sejenis atau organisasi swasta dengan beberapa batasan tertentu. Layanan publik sebagai aktivitas utamanya perlu menjadi pokok perhatian di dalam upaya meningkatkan kualitas layanan baik dari sisi kualitatif maupun kuantitatif. Perbaikan yang berkelanjutan harus selalu dibudayakan, pencapaian keseimbangan antara kualitas layanan dan kos layanan harus menjadi tujuan utama, disamping peningkatan akuntabilitas untuk stakeholders pemerintah daerah juga tidak boleh dilupakan.

Untuk itu, indikator layanan kinerja dalam pemerintah daerah juga harus dievaluasi dan disesuaikan dengan *Best Value*. Mulai dari input sampai outcome harus senantiasa dikaitkan dengan konsep-konsep yang ada dalam *Best Value* tersebut. Seperti keputusan untuk menciptakan layanan publik melalui *outsourcing* atau *inhouse*. Caranya adalah dengan melakukan *benchmarking* yang merupakan *management tool* bagi manajer yang bersangkutan seperti untuk melakukan adopsi praktik-praktik yang tepat terutama untuk kegiatan layanan publik, kemudian menyusun indikator kinerja yang baru didasarkan pada konsep *Best Value*, dan kemudian mengevaluasi dan menilainya.

DAFTAR PUSTAKA

- Ball, Amanda, Mary Bowerman dan Shirley Hawksworth. (2000). "Benchmarking In Local Government Under A Central Government Agenda": An International Journal, Vol. 7 No. 1, hal. 20-34. MCB University Press, 1463-5771.
- Boland, Tony dan Alan Fowler. (2000). "A Systems Perspective Of Performance Management In Public Sector Organisations". MCB The International Journal of Public Sector Management, Vol 13 Issue 5 Date ISSN 0951-3558.
- Camp, R. (1989a), "Benchmarking: the search for best practices that lead to superior performance, part I", Quality Progress, January, pp. 61-8.
- Camp, R. (1989b), "Benchmarking: the search for best practices that lead to superior performance,
- Camp, R.C. (1995), *Business Process Benchmarking: Finding and Implementing Best Practices*, ASQC Quality Press, WI.
- Cohen, B.P. (1989), *Developing Sociological Knowledge*, Nelson-Hall, Chicago, IL.
- Fischer, R.J. (1994), "An overview of performance measurement", Public Management, Performance Measurement Special Section, September, pp. 1-7.
- Fuller, Colin. (2000). "Modelling Continuous Improvement And Benchmarking Processes Through The Use Of Benefit Curves". *Benchmarking: An International Journal*, Vol. 7 No. 1, hal. 35-51. MCB University Press, 1463-5771
- Guthrie, J., Olson, O. dan Humphrey, C. (forthcoming), "Debating Developments In New Public Financial Management: The Limits Of Global Theorising And Some New Ways Forward", *Financial Accountability and Management Journal*.
- Hodgkinson, Ann (1999), "Productivity measurement and enterprise bargaining – the local government perspective", *The International Journal of Public Sector Management*, Vol 12 Issue 6 Date 1999 ISSN 0951-3558, Copyright © 1999 MCB. All rights reserved
- Holloway, J., Hinton, C.M., Francis, G. and Mayle, D. (1999b), *Identifying Best Practice in Benchmarking*, CIMA, London.

- Holt, Robin dan Andrew Graves. (2001). "Benchmarking Uk-Government Procurement Performance In Construction Projects". *Measuring Business Excellence* 54, pp. 13 - 21 , MCB University Press, 1368 – 3047.
- Hinton, M. Graham Francis dan Jacky Holloway. (2000). "Best practice benchmarking in the UK". *Benchmarking: An International Journal*, Vol. 7 No. 1, hal. 52-61. MCB University Press, 1463-5771.
- Humphrey, C., Miller, P. dan Scapens, R.W. (1993), "Accountability And Accountable Management In The UK Public Sector", *Accounting Auditing & Accountability Journal*, Vol. 6 No. 3, pp. 7-29.
- Kloot, Louise. (1999). "Performance Measuremen and Accountability in Victorian Local Government" *The International Journal of Public Sector Management*, Vol 12 Issue 7 Date 1999. MCB all rights reserved.
- Smith, Malcolm. (1994). "Benchmarking in Practice: Some Australian Evidence". *Managerial Auditing Journal*, Vol. 9 No. 4, hal. 19-22 © MCB University Press, 0268-6902.
- Meyer, W.M. dan Gupta, V. (1994), "The Performance Paradox", *Research in Organisational Behavior*, Vol. 16, pp. 309-69.
- Price, James L. (1999). "Handbook of Organizational Measurement". *International Journal of Manpower*, Vol. 18 No. 4/5/6, hal. 305-558. © MCB University Press, 0143-7720.
- Stephens, A. dan Bowerman, M. (1997), "Benchmarking For Best Value In Local Authorities", *Management Accounting*, November, pp. 76-7.
- Taylor, D. Wayne. (2000). "Facts, Myths And Monsters: Understanding The Principles Of Good Governance". *The International Journal of Public Sector Management*, Vol 13 Issue 2 Date 2000 ISSN 0951-3558
- Wolfram Cox, J.R., Mann, L. dan Samson, D. (1997), "Benchmarking As A Mixed Metaphor: Disentangling Assumptions Of Competition And Collaboration", *Journal of Management Studies*, Vol. 34 No. 2, pp. 285-314.
- Zairi, Mohamed dan John Whymark. (2000). "The Transfer Of Best Practices: How To Build A Culture Of Benchmarking And Continuous Learning ± Part 1". *Benchmarking: An International Journal*, Vol. 7 No. 1, hal. 62-78. MCB University Press, 1463-5771.