

TREND BENCHMARKING UNTUK SEKTOR PUBLIK DI INDONESIA: SUATU UPAYA UNTUK MENINGKATKAN PELAYANAN PUBLIK

Oleh : Yuyu Komariah, S.Pd. MA.^{*)}

If you know others and know thyself, you will not be imperilled in a hundred battles (jika kamu memahami orang lain dan dirimu, maka kamu akan selalu menang walaupun harus bertempur 100 kali); if you do not know others but know thyself, you will win one and lose one (jika kamu tidak memahami orang lain tetapi mengenal dirimu, maka kamu akan mendapatkan kemenangan dan juga kekalahan); if you do not know others and do not know thyself, you will be imperilled in every single battle (dan jika kamu tidak memahami siapa-siapa, maka kamu akan selalu mendapat kekalahan) (Sun Tzu, 500 BC dikutip dari PSMO, 1995:5)

I. Latar Belakang.

Digulirkannya UU no. 22 mengenai desentralisasi di Indonesia telah mengundang banyak pandangan dari berbagai pihak. Sebagian menganggap peraturan tersebut terlambat digulirkan pada saat Indonesia sedang mengalami krisis ekonomi, politik, dan sosial yang begitu hebat. Sementara yang lain menganggap kebijakan pemerintah ini sangat tepat dan siap untuk dijalankan. Untuk kabupaten tertentu dengan sumber daya alam dengan sustainability tinggi, angin desentralisasi merupakan suatu anugrah, karena selama ini perbandingan keuntungan yang mereka peroleh jauh lebih sedikit dibandingkan yang diraup pemerintah pusat. Namun merupakan suatu kabar buruk bagi kabupaten minus yang sebagian besar anggarannya adalah uluran dari pemerintah pusat yang alokasi dananya diperoleh dari kabupaten atau kota lain yang lebih makmur.

Namun demikian, peraturan tetap harus dijalankan dengan segala resikonya. Kebijakan desentralisasi ini sangat berpengaruh besar terhadap kehidupan organisasi mulai dari *human resource management, financial management, Information dan technology management, pengadaan dan keberadaan infrastruktur dan sistem yang berlaku atau yang akan diberlakukan.*

Pemerintah daerah dengan berbagai tugas dan wewenangnya yang utuh dalam keadaan apapun tidak bisa melupakan tugas utamanya untuk mengayomi dan memberikan pelayanan prima kepada masyarakat. Hal ini dipacu dengan semakin terbukanya pandangan masyarakat terhadap kewajiban dan hak akan pelayanan prima di segala bidang yang dikelola oleh sektor publik. Niat baik untuk meningkatkan kualitas, kuantitas, efisiensi, efektivitas dan optimalisasi pelayanan publik ini merupakan tantangan yang patut dipenuhi dan ditindaklanjuti serta

*) Dosen STIA LAN Bandung dan mahasiswa PhD Public Management, Flinders Institute of Public Policy and Management, Flinders University of South Australia

diimplementasikan oleh para pengelola sektor publik.

Salah satu cara untuk memacu organisasi sektor publik lebih meningkatkan *organisational performance* terutama dalam memberikan pelayanan prima kepada masyarakat adalah dengan memperkenalkan benchmarking sektor publik di Indonesia.

II. Apa itu benchmarking

Benchmarking konon katanya sudah muncul sekitar 500 sebelum masehi di negara Cina. Pada saat itu seorang Jendral Cina, Sun Tzu, menulis bahwa 'jika kita mengetahui siapa lawan kita dan siapa kita, jangan takut walaupun kita harus bertempur 100 kali sekalipun' (Camp, 1989:3). Slogan yang mengandung makna internal dan eksternal evaluasi ini sudah diterapkan untuk kepentingan militer sejak saat itu.

Slogan yang disampaikan Jendral Sun Tzu ini dilengkapi dengan ungkapan berbahasa Jepang yaitu *dantotsu* yang berarti berusaha untuk menjadi yang paling baik di antara yang terbaik. Maka jadilah sektor bisnis di Amerika memulai suatu kegiatan untuk mengenali kekuatan dan kelemahan internal industrinya serta mengevaluasi kekuatan serta kelemahan pihak bisnis lain untuk kemudian dipelajari dan diolah sedemikian rupa sehingga mencapai sukses berbisnis. Kegiatan benchmarking ini pertama kali dilaksanakan oleh perusahaan Xerox Amerika yang bisa meraih sukses serta diikuti oleh perusahaan-perusahaan besar lainnya di dunia.

Yang menjadi pertanyaan kemudian adalah apa yang bisa dipelajari dari kesuksesan benchmarking di dunia swasta ini sehingga sektor publik bisa meraih

kesuksesan yang sama ataupun lebih dalam meningkatkan pelayanan kepada publik.

III. Mengapa benchmarking

Di dalam NEIS (2000:1) dipaparkan bahwa 'benchmarking memerlukan pendekatan perubahan organisasi yang komprehensif dan terintegrasi, peningkatan yang berkelanjutan dan pencapaian kinerja standar internasional'. Beberapa ciri suatu organisasi yang melakukan benchmarking meliputi aspek penting yaitu **strategic management**, *hubungan dan komitmen manajemen dan staff*, budaya organisasi dan pengembangan organisasi, dan hubungan secara eksternal dan teknologi, sebagai berikut :

1. **Kepemimpinan kuat dari top manajemen dalam membuat visi dan mengimplementasikan strategi jangka panjang untuk kinerja kelas dunia. Dengan kata lain *strategic planning* dan *strategic management* suatu organisasi merupakan dasar kegiatan benchmarking.**
2. *Pendekatan terpadu dari keseluruhan manajemen organisasi yang bisa membuat hubungan yang efektif antar lintas bagian/bidang.*
3. *Konsultasi dan komunikasi ekstensif dengan seluruh karyawan untuk mengembangkan pemahaman dan komitmen bersama terhadap tujuan dan strategi organisasi.*
4. *Komitmen dari karyawan dengan meningkatkan keterlibatannya dalam pengambilan keputusan dan tanggung jawab manajemen lainnya*

5. Organisasi yang tidak banyak hirarki dan tidak terkotak-kotak sehingga luwes.
6. Budaya organisasi yang memacu setiap individu untuk melakukan peningkatan kinerja secara berkelanjutan.
7. Kebijakan sumber daya manusia yang mempromosikan pembelajaran berkelanjutan, teamwork, partisipasi dan keluwesan
8. Pelaksanaan program diklat untuk meningkatkan dan memperluas ketrampilan manajemen dan karyawan.
9. Terfokus pada peningkatan berkelanjutan dalam segala bidang.
10. Penggunaan teknologi yang ada serta mengadopsi teknologi tinggi yang tepat.
11. Hubungan yang lebih dekat dengan para pengguna dan pemasok.

Di dalam NEIS (2000:4) benchmarking didefinisikan sbb:

'Benchmarking is an ongoing, systematic process to search for and introduce international best practice into your own organisation, conducted in such a way that all parts of your organisation understand and achieve their full potential. The search may be of products, services, or business practices and processes, of competitors or those organisations recognised as leaders, in the industry or specific business processes that you have chosen'. Dengan kata lain benchmarking merupakan suatu proses sistematis yang berkelanjutan untuk mencari dan memperkenalkan kegiatan terbaik berstandar internasional ke dalam organisasi, dilakukan sedemikian rupa sehingga semua

pihak di dalam organisasi memahami dan dapat mencapai potensi penuh. Pencarian ini bisa dalam bentuk produk, jasa atau praktek dan proses bisnis dari pihak pesaing ataupun bisnis yang dianggap lebih maju di bidang industri ataupun proses bisnis tertentu yang sudah ditunjuk.

Berdasarkan definisi di atas bisa dikatakan bahwa benchmarking itu merupakan:

1. Proses berkelanjutan dan sistematis, artinya dilakukan secara bertahap dan terus menerus dan bukan suatu pekerjaan instan yang sekali jadi dan hasilnya dapat dinikmati seketika serta bukan kegiatan yang dikerjakan secara parsial namun harus terintegrasi dengan kegiatan manajemen lainnya seperti total quality management, strategic planning.
2. Melibatkan orang yang tepat, artinya semua pihak yang terkait harus dilibatkan tidak hanya manajemen tetapi seluruh karyawan terkait karena kegiatan benchmarking harus mendapatkan dukungan semua pihak. Keterlibatan berdasarkan kapasitas, kapabilitas, keterkaitan merupakan prioritas dan tidak berdasarkan faktor suka atau tidak suka ataupun kedekatan.
3. Memilih kegiatan yang tepat untuk dibenchmark serta memilih partner benchmark yang tepat, artinya tidak hanya asal pilih dengan dalih mengikuti trend ataupun jejak organisasi lain yang sudah terlebih dahulu mencapai sukses tanpa mempertimbangkan faktor kepentingannya untuk peningkatan organisasi
4. Memahami betul kekuatan, kelemahan, potensi dan tantangan organisasi

5. Dan yang paling penting tentunya bagaimana mengolah data, ide serta pelajaran yang diperoleh dari kunjungan ke partner benchmark menjadi proyek peningkatan yang praktis dan bisa mewujudkan proyek peningkatan itu hingga berhasil. Menjiplak apa yang dilakukan partner benchmark bukanlah suatu yang bijaksana karena keberhasilan di suatu organisasi tidak menjamin keberhasilan yang sama di instansi lain.

Definisi di atas lebih lengkap daripada definisi yang disampaikan oleh Camp (1989:10) yang mengungkapkan definisi benchmarking versi Xerox Corporation, yaitu *'benchmarking is the continuous process of measuring products, services and practices against the toughest competitors or those companies recognised as industry leaders'* (benchmarking adalah proses berkelanjutan untuk mengukur produk, pelayanan, dan praktek dibandingkan dengan pesaing bisnis atau perusahaan terbaik).

Berikut ini adalah 10 langkah menuju keberhasilan benchmarking yang dilakukan oleh Rank Xerox seperti ditulis oleh Camp (1989:17) yang banyak dikutip dan dikembangkan oleh para penulis lain.

Perencanaan

Langkah 1. menentukan apa yang akan dibenchmark

Langkah 2. mengidentifikasi calon partner benchmarking yang potensial

Langkah 3. menentukan metoda pengambilan data dan mengumpulkan data

Analisa

Langkah 4. menentukan ketimpangan kinerja organisasi

Langkah 5. merencanakan target tingkat kinerja

Integrasi

Langkah 6. menyampaikan temuan internal dan eksternal benchmarking dan mendapatkan pengakuan serta komitmen

Langkah 7. membuat tujuan-tujuan fungsional

Pelaksanaan

Langkah 8. mengembangkan perencanaan pelaksanaan

Langkah 9. mengimplementasikan kegiatan-kegiatan khusus dan memonitor kemajuannya

Langkah 10. melakukan evaluasi dan melakukan koreksi terhadap benchmark

Kesepuluh langkah benchmarking ini tidak bersifat kaku dan mengikat namun bisa dikembangkan sesuai dengan kebutuhan masing-masing organisasi dalam melaksanakan benchmarking.

IV. Aplikasi benchmarking di sektor publik

Keberhasilan yang dialami sektor swasta dalam benchmarking tidak serta merta mendapat dukungan yang baik dari seluruh organisasi sector publik. Di dalam paparannya Sharp (1994) mengupas mengenai pro dan kontra benchmarking untuk dipergunakan di sektor publik. Walaupun pada saat itu hasil kontra melebihi pro manfaat benchmarking, Sharp (1994:13) menyimpulkan bahwa sebagai kutipan dari

Sharp and Talbot (1994) '*regardless of the methodological imperfections and philosophical outlined above, public sector and third sector organisations cannot ignore benchmarking*'. (walaupun ada ketidak sempurnaan metodologi dan filosofis, organisasi sektor publik dan NGO tidak bisa menyepelekan manfaat benchmarking).

Dalam salah satu pernyataan pronya, Sharp (1994:13) menyatakan bahwa analisa kemampuan internal organisasi dalam suatu evaluasi program itu sendiri sudah merupakan salah satu bagian pembelajaran organisasi. Namun jika suatu organisasi menggunakan benchmarking hanya untuk menganalisa masalah internalnya tanpa melakukan analisa secara eksternal maka hasilnya akan bias. Untuk menyempurnakan evaluasi internal ini maka benchmark secara eksternal bisa memberikan data pelengkap dalam indikator kualitas pelayanan maupun administrasi.

Pentingnya benchmarking di sektor publik juga disampaikan oleh Bruder Jr and Gray (1994:1) bahwa : 'pemerintah daerah dituntut untuk meningkatkan kualitas dan efektivitas pelayanannya. Pelaksanaan benchmarking di sektor publik bisa dijadikan suatu upaya untuk mencapai peningkatan yang efisien'.

Hal ini juga dipertegas oleh Bullivant (1994:1-2) yang berpendapat bahwa benchmarking merupakan suatu alat penting dalam membantu perubahan manajemen. Benchmarking membutuhkan komitmen bersama untuk 'melakukan sesuatu lebih baik' dan organisasi tersebut harus terlebih dahulu menganalisa proses internal serta keterkaitan dengan tujuan organisasi, kepuasan customer dll. Analisa ini bisa

dihasilkan dari evaluasi program, review audit, kualitas ataupun pemasaran.

Proses benchmarking bisa dilakukan lintas sektor baik dengan pihak swasta maupun sektor publik lainnya dan tidak menutup kemungkinan untuk belajar dan bermitra dengan organisasi yang bidangnya berlainan sekalipun (Bruder Jr & Gray, 1994; Bullivant, 1994). Misalnya sebuah universitas melakukan benchmarking dalam ketepatan dan kecepatan pelayanan kepada mahasiswa dengan sistem pelayanan sebuah bank kepada customernya dan bukan dengan sesama universitas lagi. Hal tersebut lumrah dilakukan karena masalah kecepatan, ketepatan, keramahan dan keluwesan pelayanan pada intinya sama walaupun customer yang dilayani, jenis kegiatan yang dilayani dan organisasinya berbeda.

Ada beberapa faktor yang perlu dipertimbangkan oleh suatu organisasi sektor publik sebelum melakukan proses benchmarking yaitu: kegiatan yang akan dibenchmark merupakan kegiatan strategis dari seluruh perkembangan organisasi dan bernilai tinggi, serta tidak dapat digantikan oleh kegiatan lain (Bullivant, 1994:4-5)

Bullivant (1994:7) lebih lanjut mengingatkan bahwa benchmarking di sektor publik berhubungan erat dengan publik yaitu bagaimana menyediakan pelayanan-pelayanan terbaik dengan sedikit mungkin keterlambatan dan hambatan. Keberhasilan ini bisa dicapai dengan melakukan analisa mendalam mengenai pelayanan yang bisa diberikan oleh organisasi pada saat ini dan

melakukan pembelajaran serta komparasi dengan organisasi yang terlebih dahulu telah mencapai sukses dalam peningkatan pelayanan.

Pada dasarnya beberapa organisasi sektor publik di Indonesia sudah banyak yang melakukan sebagian dari kegiatan benchmarking yaitu dengan studi banding baik dengan organisasi publik di dalam negeri maupun dengan organisasi publik di luar negeri. Namun belum ada laporan terbuka yang menyampaikan tahapan proses studi komparasi tersebut secara lengkap mulai dari perencanaan, pelaksanaan, tindak lanjut serta evaluasi dari kegiatan komparasi itu. Dan yang paling penting lagi belum ada laporan terbuka mengenai hasil yang bisa dirasakan oleh publik yang merupakan hasil dari studi komparasi yang dilakukan oleh beberapa organisasi sektor publik tersebut. Padahal kunjungan studi banding tersebut biasanya dibiayai oleh proyek dengan jumlah yang cukup besar. Oleh karena itu patut kiranya untuk mengetahui langkah-langkah serta persiapan apa saja yang perlu dilakukan agar studi banding yang biasanya dilakukan oleh sektor publik di Indonesia menjadi lebih bermanfaat dalam rangka meningkatkan kinerja organisasi dalam pelayanan publik secara berkelanjutan.

V. Keberhasilan benchmarking di sektor publik UK dan Australia

Di United Kingdom seperti disampaikan M2 presswire (2001) telah dibentuk suatu *Public Sector Benchmarking Service* (PSBS) yang bertujuan untuk membantu pelayanan publik menjadi lebih efisien, responsif dan berkualitas. PSBS ini merupakan pusat

pertukaran informasi mengenai kegiatan-kegiatan yang ada di seluruh sektor publik baik pemerintah pusat dan daerah serta sistem kesehatan nasional (NHS). Dengan PSBS, seorang manajer dari suatu bagian organisasi publik dapat mempelajari dan mengakses best practice dari bagian lain di organisasi lain.

Sedangkan di Australia kegiatan benchmarking sudah dilaksanakan hampir di seluruh sector publik sejak awal tahun '90-an. Salah satu contohnya adalah kegiatan Human Resource (HR) Benchmarking yang dilakukan oleh Main Roads Western Australia pada tahun 1995 seperti dilaporkan dalam PSMO (1995). Kegiatan benchmarking ini berdasarkan pada tiga aspek penting yaitu: mengidentifikasi semua trend data SDM, mempertimbangkan semua aspek keterkaitan dan dampak kebijakan SDM, dan pelaksanaan internal benchmarking (intra organisasi antar bagian/bidang) dan eksternal benchmarking (dengan organisasi yang bergerak di bidang yang sejenis dan bidang yang berbeda). Dengan HR benchmarking ini Main Roads Western Australia bukan saja telah berhasil mengatasi masalah yang berkaitan dengan SDMnya tetapi juga meningkatkan kualitas kinerja SDMnya. Selain itu laporan HR benchmarking ini juga telah memberikan dampak positif tidak hanya dalam lingkup SDM namun juga organisasi secara keseluruhan, yaitu :

1. bisa dijadikan dasar kebijakan pengambilan keputusan yang lebih baik
2. menjadi acuan identifikasi area organisasi yang perlu ditingkatkan kembali

3. analisa dampak perubahan manajemen yang berkelanjutan
4. peningkatan kualitas data (PSMO, 1995:17)

VI. Penutup

Dari paparan di atas dapat diambil banyak pelajaran mengenai sejauh mana kemungkinan pelaksanaan benchmarking di sektor publik Indonesia bisa dilaksanakan sejalan dengan berbagai perubahan manajemen yang berlangsung serta akan terus berkelanjutan. Selain itu tuntutan pelayanan publik yang lebih baik pasti juga akan terus meningkat. Beberapa faktor yang perlu diperhatikan sebagai kesimpulan dari paparan di atas sebelum benchmarking dilaksanakan di sektor publik Indonesia adalah bahwa keberhasilan benchmarking tidak semata-mata karena faktor tak disengaja namun merupakan suatu kegiatan yang membutuhkan perencanaan yang matang, kerjasama yang berkualitas intra dan inter organisasi terkait dalam seluruh proses, rasa rendah hati untuk menerima kenyataan bahwa ada aspek-aspek yang perlu ditingkatkan, serta komitmen yang tinggi untuk peningkatan dan evaluasi.

Referensi

Bruder Jr, K.A., Gray, E. M., *Public Sector Benchmarking: a practical approach*, Public Management, Sept 1994 v76 n9 pS9(6)

Bullivant, J. R. N., 1994, *Benchmarking for Continuous Improvement in the Public Sector*, Longman Group, Essex.

Camp, R. C., 1989, *Benchmarking the search for industry best practices that lead to superior performance*, ASQ Quality Press, Wisconsin

Foltin, C., *State and local government performance: It's time to measure up!*

The Government Accountants Journal; Arlington; Spring 1999; v48 issue 1 p40-46

Holt, R and Graves, A., *Benchmarking UK Government procurement performance in construction projects*, *Measuring Business Excellence*, Bradford, 2001, v5, issue 4, p13-21

NEIS, 2000, *Benchmarking Self Help Manual: Your organisation's guide to achieving best practice*, AGPS.

Public Sector Management Office (PSMO) Western Australia, 1995, *What it takes to Know your workforce: a case study on the use of HR performance measurement in strategic business planning*.

Sharp, C.A., *Benchmarking : Pros & Cons for Evaluation*. Paper invited by the WA Brach Conference Australasian Evaluation Society, 28th September 1994

M2 Presswire, *UK Government: Public sector benchmarking will improve public services*, Coventry, Feb 26, 2001

