

**Karya Ilmiah**

**PERANAN KOMUNIKASI PEMERINTAH DENGAN  
PIHAK LUAR**



Oleh :

**Muhammad Alfikri, S.Sos., MSi**



**UNIVERSITAS MEDAN AREA  
MEDAN  
2008**

23

## **KATA PENGANTAR**

***Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh***

Atas Berkat Dan Ridho Allah Yang Maha Kuasa, yang senantiasa melimpahkan karuniaNya sehingga penulis dapat menyelesaikan Karya Ilmiah ini dengan baik. Salah satu tujuan dari penulisan Karya Ilmiah ini adalah untuk penilaian kepangkatan dosen, disamping untuk menambah wawasan dosen dalam menyusun karya ilmiah.

Penulis menyadari bahwa penyajian dan isi dari Karya Ilmiah ini masih membutuhkan penambahan dan perbaikan untuk kesempurnaannya. Kiranya isi dari Karya Ilmiah memberikan manfaat dan dapat menjadi masukan dan acuan yang berguna bagi pembaca yang membutuhkannya.

**Medan, April 2008**  
**Penulis,**

**Muhammad Alfikri, S.Sos., M.Si.**

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Sejak tahun 1980, demokrasi di banyak negara barat telah berjalan dengan menempatkan reformasi manajemen sebagai satu hal yang penting. Reformasi tersebut berkaitan dengan isu-isu Manajemen yang diarahkan atau minimal mulai mempertimbangkan *economic saving*, peningkatan kualitas pelayanan, dan operasional pemerintahan yang efisien dan kebijakan yang lebih efektif (Polliitt & Bouckaert, 1999). Hal ini didorong oleh efek kombinasi dari "tujuan negara sebagai institusi pencipta kesejahteraan, pengurangan kesenjangan ekonomi, krisis ekonomi structural, dan internasionalisasi persoalan publik" (König, 1996). Kondisi ini merangsang untuk munculnya tehnik-tehnik Manajemen baru seperti Manajemen Strategi dan Manajemen.

Kualitas Total (*total quality Management*), dan merubah prinsip-prinsip akuntansi publik dimana hal tersebut

memungkinkan manajemen lebih mampu dan mudah mengakomodasi aktifitas biaya, *benchmarking*, dan uji pasar (MAB, 1997; Hood, 1995). Bahwa model strategi untuk sektor publik secara keseluruhan mulai memasukkan konsep-konsep manajemen kontemporer bisnis seperti *Activity Based Costing/Management* (ABC/M) *Value Chain Management* (VCM), *Resource Planning* (Perencanaan Atas Sumber Daya), dan di *Active Enterprise Management* (AEM).

## 1.2. Perumusan Masalah

Pengenalan teknik-teknik Manajemen baru, yang banyak berasal dan bersumber dari sektor bisnis, kepada sektor publik menghadapi 2 (dua) tantangan besar yaitu: Pertama, sulit terpenuhinya aspek konsistensi kebijakan jangka panjang yang dibutuhkan untuk mengakomodasi perubahan organisasi atas perencanaan dan implementasi, dimana perubahan tersebut sering dipicu oleh munculnya teknik-teknik baru Manajemen. Perhatian secara umum terhadap proses politik di negara Barat maupun di negara sedang membangun seperti Indonesia, dimana

para politikus lebih memperhatikan atau terfokus pada persoalan-persoalan jangka pendek, hal tersebut bertentangan dengan kebutuhan akan konsistensi (Alford, 2000; Steward 1996; Polliitt & Bouckaert, 1999), yang seharusnya berfokus pada persoalan strategis jangka panjang.

Kedua, model-model akutabilitas yang relatif sederhana, yang ditemukan di era modern pada organisasi sektor bisnis, dimana Direktur Eksekutif bertanggungjawab kepada Badan Komisaris terhadap dua hal yaitu Formulasi Strategi (termasuk altar tujuan dan prioritas strategi organisasi) dan Implementasi Strategi tersebut ( diantara bagaimana mencapai tujuan tersebut). Pada organisasi publik, model akutabilitasnya lebih kompleks - hal ini dapat dicirikan oleh Pimpinan Politik (*political leadership*) yang bertanggungjawab atas Formulasi Strategi ( dalam model kebijakan dan prioritas strategi) dan Pimpinan Eksekutif (*executive leadership*) bertanggungjawab atas Implementasi Strategi dari keseluruhan kebijakan tersebut. Pembagian tanggungjawab tersebut secara desain telah melahirkan konflik dan penghindaran tanggungjawab (Pierre, 1995). Kondisi ini

telah menempatkan hubungan strategik antara pimpinan politik dan eksekutif pada satu wilayah yang membutuhkan suatu mekanisme yang dapat mengelola hubungan tersebut melalui proses manajemen strategik yang lebih efektif (Poister dan Streib, 1999; Stewart, 1996). "Sistem kepemimpinan" harus diakomodasi dalam Sistem Manajemen Strategi guna mensinergikan kedua kutub kepemimpinan agar lebih mengarah pada wilayah produktifitas dan bukan ke wilayah kontraproduktif. Apabila hal tersebut tidak dapat tercapai, maka ide "*Public Management*", sebagai sebuah aktifitas yang melibatkan determinasi strategi dan tujuan, menjadi tidak realistik (Stewart, 1996), hal ini berbeda bahkan bertolak belakang dengan "*Public Administration*" yang lebih perhatian pada aspek menjaga dan merawat (*maintenance*) proses dan peraturan (Hughes, 1992).

### **1.3. Tujuan Penulisan**

Tulisan ini tidak ditujukan secara langsung terhadap dampak sosial dan politik dari reformasi Manajemen, tetapi lebih

ditekankan dan ditujukan pada beberapa konsekuensi Manajemen secara praktis sebagai akibat reformasi tersebut. Kebutuhan Manajemen Strategi untuk sektor publik diasumsikan pada satu keadaan dimana organisasi sektor publik merupakan organisasi yang lebih mampu bertanggungjawab untuk mencapai kinerja pada nilai yang terbaik (*best value performance*), meskipun hal tersebut lebih merupakan persoalan pasar "*market-fokus area*" (Collier et al, 2000). Artinya *best value performance* hanya akan tercapai apabila organisasi sektor publik mensinergikan antara *positioning* (terhadap warganegara, pasar, dan konsumen) dengan *core competenece* yang dimilikinya.

Konsep BSC sudah banyak dipakai dan diterapkan pada berbagai macam format pada sektor publik (MAP, 1997). Tulisan ini mencoba untuk mengelaborasi konsep dan penggunaan BSC untuk tujuan *strategic control* pada sektor bisnis yang memungkinkan untuk mendukung proses Manajemen Strategik pada sektor publik. Tulisan ini juga akan menelusiri kerangka kerja BSC yang perlu penyesuaian guna memaksimalkan nilai pada sektor publik.



#### **1.4. Metode Penulisan**

Argumentasi-argumentasi pada tulisan ini didasarkan pada review literature, dan hasil interview tidak terstruktur atas 15 organisasi sektor publik di UK, Australia dan New Zealand, disamping beberapa sumber-tulisan yang banyak membahas tentang penerapan BSC untuk sektor publik.



## BAB II

### URAIAN TEORITIS

#### 2.1. Tantangan Untuk Manajemen Strategik Pada Organisasi Sektor Publik dan Bisnis

Kesadaran untuk berhubungan dengan strategi pada organisasi sektor publik adalah merupakan hal yang baru. Perencanaan sudah merupakan hal umum dilakukan oleh organisasi sektor publik, tetapi perencanaan bukanlah strategi. Berfikir strategi membutuhkan kesadaran dan *mindset* yang berbeda lebih fokus pada *cause and effect* yang dinamis, persaingan, dan ketidakpastian lingkungan. Strategi merupakan *positioning* organisasi di masa depan dengan memberikan daya ungkit melalui asset-aset yang dimiliki untuk menciptakan asset yang dapat membawa organisasi pada posisi superior terhadap pesaing melalui penciptaan nilai.

Manajemen Strategi pada organisasi sektor publik bukanlah merupakan adaptasi sederhana dari teori strategi sektor bisnis. Sementara manajemen strategi pada kedua organisasi signifikan secara paralel, kedua organisasi juga memiliki perbedaan yang penting pula.

Beberapa tahun terakhir, manajemen sektor publik mulai meningkat perhatiannya kepada isu-isu tentang hasil (*result*) dan mulainya memasukkan terminologi konsumen (*constumer*) dalam manajemen publik (Howard Rohm, 2001). Hal ini mendorong para manager organisasi sektor publik memikirkan kembali fungsi, peran dan tanggungjawabnya kepada publik. Sehingga target merupakn unsur yang cukup dominan untuk diperhatikan didalam desain pekerjaan di organisasi publik, yang pada akhirnya diikuti oleh isu-isu penting lainnya seperti pengukuran hasil kerja sebagai perbandingan antara target dan hasil, produktifitas, dan keberlanjutan serta nilai (*value*) setiap program dan aktifitas organisasi di sektor publik. Hal ini dapat dirangkum dari satu pendapat dari Bouckaert, Geert and Balk, Walter: *In discussion about productivity measurement there has been a shift from a belief in the power<sup>4</sup> of quantified measures to the awareness of the dysfunctional effects, and there's been a shift in discussion from the meaning of management to the management of meaning. The 13 diseases in measuring productivity in a management context can be divided into three groups; 1) those associated with the assumption of measurements, not with measurement itself, 2) those*

*associated with perceived numbers and volumes, 3) those concerning the content, position and amount of measures. Managers in the public sektor need to direct more attention towards the extrinsic requirements, that is, the impact on the organization of the use of measurement. They must search for optimal measures that minimize dysfunctional effects and maximize functional effects, allowing managers to fokus on the extrinsic requirements of the organizational purpose.*

Sudah menjadi pemikiran umum bahwa organisasi sektor publik diposisikan sebagai organisasi yang berada dalam lingkungan yang fakum dari kompetisi (Corex, 1997). Se-validitas apa pun pandangan tersebut di masa lalu, saat ini pandangan tersebut tidak menyakinkan sama sekali. Secara gambaran, semua organisasi akan beroperasi dalam lingkungan kompetisi, baik kompetisi tersebut dalam konteks menentukan pilihan supplier yang berkualitas ataukah dalam konteks pelayanan kepada publik/konsumen mana jasa organisasi sektor publik tersebut harus dihantarkan. Terlebih bahwa globalasi yang mengiringi era informasi (bukan lagi era industri) telah membawa perubahan keseluruhan sektor lini kehidupan manusia, dimana asumsi-asumsi

pada era industri tidak berlaku lagi (Mulyadi, 2000). Begitu pula organisasi sektor publik tidak akan lengang atau fakum lagi dari aspek persaingan, hal ini memaksa struktur organisasi harus memasukkan unsur kompetisi dan inovasi (Anwar Shah, 1997; Corex, 1997; Wilopo 2002) Kedua organisasi sektor bisnis dan publik ditujukan untuk memproduksi nilai (*value*) untuk para *stakeholder* pada masing-masing lingkungan melalui pemanfaatan sumber daya dan kapabilitas. Tetapi "tetapi secara alami mereka berbeda terhadap arti nilai itu sendiri, dan nilai sumberdaya, kapabilitas dan lingkungan, dimana hal tersebut akan memberikan implikasi dalam pembuatan dan implementasi strategi" (Alford 2000). Berikut akan dijabarkan beberapa implikasi hal tersebut.

## **2.2. Pencipta Nilai**

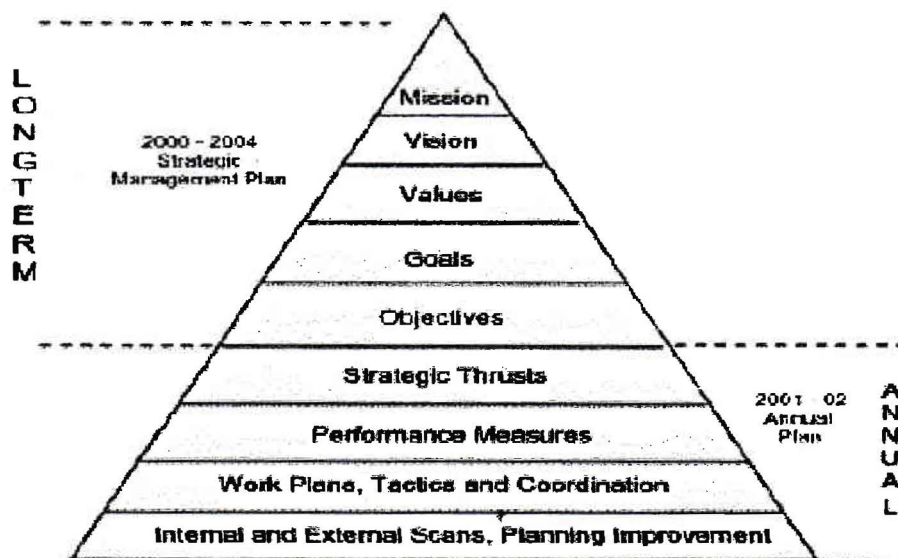
Pada sektor publik, Nilai (*value*) diasosiasikan dengan proses penciptaan produk dan jasa (*output*) yang diikuti dampak (*outcome*) pada sosial ekonomi masyarakat pada umumnya (Pollitt dan Bouckaert, 1999).

*Value* dapat pula diartikan sebagai nilai sosial dan norma, yang pada umumnya tertuang didalam konstitusi atau

statements/ Pernyataan kebijakan anggaran tahunan, yang akan memberikan manfaat panduan didalam menjalankan amanat dimana value itu sendiri inheren didalamnya. Norma sosial tidak tertulis yang banyak dipahami dan diketahui oleh umum seharusnya dipakai sebagai pertimbangan. Di negara industri, *mission* dan *value* organisasi sektor publik dinyatakan dalam kerangka kerja kebijakan jangka menengah. Sebagai contoh, negara New Zealand sudah menjadi persyaratan resmi bahwa pernyataan kebijakan "*policy statement*" ditulis pada tabel Parlemen setiap 31 Maret. *Value* pada organisasi sektor publik di negara sedang berkembang jarang sekali dinyatakan secara umum. Hal ini dikarenakan orientasi pemerintahan masih pada sistem "komando dan kontrol" ketimbang berorientasi sebagai pelayanan publik (Anwar Shah, 1997). *Value* merupakan titik landasan untuk pergerakan organisasi sektor publik di masyarakat, dengan pernyataan *value* maka secara langsung akan memposisikan institusi dalam persepsi publik. Disamping bahwa *value* merupakan kristalisasi atas suara publik "*public voice*" yang diharapkan atas kinerja organisasi sektor publik. Nilai bukanlah hasil sebuah momentum atau hasil dari ketentuan pemerintah. Tetapi nilai tergantung wacana perpaduan antara nilai yang

berkembang di publik dan kemampuan organisasi mendayagunakan nilai yang ada dimasyarakat.

Nilai merupakan prinsip atau keyakinan organisasi dalam mencapai tujuan organisasi. Oleh karenanya perumusan nilai organisasi memiliki makna strategis yang akan berpengaruh terhadap perumusan tujuan dan sasaran organisasi jangka panjang (Lihat Gambar 2).

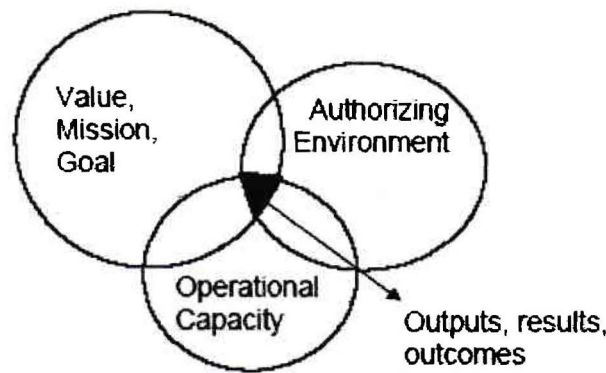


Gambar 2. Posisi Nilai dalam Priramida Penyusunan Strategi

Nilai dilahirkan dari komitmen moral yang dilahirkan dari satu kontrak sosial antara publik dan instansi pemerintah. Pada

pendekatan ini maka *Value* atau Nilai" merupakan determinasi dari sebuah "kewenangan" "*authorising environment*" seperti institusi yang mendapatkan kewenangan dari organisasi publik untuk menjalankan fungsi dan menjalankan hal-hal penting dalam konteks anggaran. Kewenangan lingkungan berasal dari banyak pihak jaringan stakeholder dimana sering kali terjadi konflik kepentingan (*interst*) antar *stakeholder*, diantaranya pembayar pajak yang menginginkan penurunan tarif pajak sedangkan disisi lain para warga yang disatuni negara (*welfare recipients*) menginginkan peningkatan subsidi kedua kelompok tersebut mencoba terus mempengaruhi melalui apa yang seharusnya dilakukan oleh UU, agar memiliki nilai bagi kepentingan kelompok, melalui proses yang demokratis. Prioritas para politikus tentunya akan dipengaruhi secara langsung oleh siklus suara pemilihnya (*electoralcycle*), namun demikian prioritas tersebut akan mendapat tantangan dan proses ujian oleh berbagai macam kepentingan kelompok pada proses politik dan hal tersebut memungkinkan akan mengalihkan prioritas tersebut pada area yang menguntungkan semua pihak atau kelompok

tersebut (Pollitt dan Bouckaert, 1999). Karenanya para politikus cenderung untuk memaksimalkan pengaruhnya terhadap berbagai kepentingan kelompok secara simultan, melalui isu-isu yang bersifat umum dan atau tidak fokus, serta ambisius (Stewart, 1996). Hal ini merupakan tantangan ajek atau konstan bagi arah strategi dan altar (*setting*) atau penentuan prioritas dari organisasi sektor publik.



Namun demikian, bagi organisasi sektor publik, untuk menghasilkan *output* atau hasil tidak cukup hanya memiliki nilai (*value*)( berkolaborasi dengan misi dan tujuan). Tetapi diperlukan persenyawaan antara wilayah kewenangan (*authorizing environment*), wilayah kapasitas operasional (*operasional capacity*) dan wilayah nilai (*Value, Mission, Goal*)(Anwar Shah, 1997).



Harmonisasi ketiga wilayah merupakan tantangan yang akan menentukan kualitas reformasi organisasi sektor publik. Penguatan wilayah tersebut akan semakin memperkuat hasil yang akan dihantarkan ke publik.

Dalam kerangka ini, maka tidak maksimalnya *output/ outcomes/result* yang diterima atau dirasakan oleh publik berakar dari tidak cukup tajamnya kolaborasi antara *value, mission, dan goal* dalam satu wilayah, diikuti oleh tidak maksimalnya *operasional capabilities* disebabkan oleh penyakit korupsi atau KKN. Ini merupakan fenomena yang banyak ditemukan dalam organisasi yang memang tidak menempatkan kerangka pikir strategi (*strategic thinking*) dalam manajemen atau dengan kata lain tidak menempatkan kerangka waktu jangka panjang didalam mendesain Manajemen dan organisasinya. Terlalu berorientasi pada kepentingan jangka pendek, yang sering dicerminkan dalam "perencanaan tahunan", merupakan satu mekanisme yang semakin menyuburkan penyakit "rabun jauh" bagi organisasi sektor publik. Hal tersebut memiliki perbedaan dengan organisasi sektor bisnis, dimana organisasi sektor bisnis pada umumnya memiliki eksistensi dalam konteks pemberian *return on*

*investement* (ROI) yang lebih baik dibandingkan dengan resiko yang investasi tersebut. Hal ini dicerminkan dari aktifitas yang dilakukannya, sehingga aktifitas itu sendiri memiliki makna yang sederhana yaitu proses pemberian *return* yang maksimal terhadap investasi yang diukur dari nilai ekonomik nyata (*tangible economic value*). Nilai pada perusahaan tercerminkan dalam ukuran *Shareholder Value Growth*, yaitu mengukur sampai sejauhmana mana pertumbuhan nilai atas modal yang ditanamnya.

Konsumen yang diposisikan sebagai pihak yang berkepentingan pada perusahaan (*company stakeholder*) tetap diberikan nilai yang terus-menerus diukur melalui *Market Value Added*. Hal tersebut menunjukkan bahwa setiap kegiatan organisasi, yang memakan dan menghabiskan sumberdaya, harus memiliki nilai tambah (*value added*) terhadap tujuan perusahaan. Kemampuan untuk *me-maintain value added* ini merupakan jaminan ketahanan hidup organisasi sektor bisnis untuk jangka panjang. Meskipun hal tersebut mencerminkan kesederhanaan dan konsistensi tujuan, organisasi sektor bisnis masih

### 2.3. Alokasi Sumberdaya

Sumberdaya yang dimiliki sektor publik termasuk sumberdaya *tangible* seperti uang (sering kali dialokasikan melalui proses anggaran institusi), dan sumberdaya *intangibile* seperti *public power* diantaranya *law infrocment*, system perpajakan, proteksi lingkungan dan lain sebagainya. Alford (2000) melihat hal ini sebagai salah satu faktor pembeda antara sektor publik dan bisnis, dan implikasi dari penggunaan *public power* sebagai sumberdaya terlihat pada tingkat biaya atau tingkat tabungan potensial yang diperoleh akibat penggunaan yang sesuai atau tidak sesuai (*pemborosan*) sumberdaya tersebut (Moore, 1995), dan oleh karenanya hal tersebut menambah kompleks Manajemen Strategi pada sektor publik. Ketepatan penggunaan *public power* merupakan factor penting didalam membangun efektifitas alokasi sumberdaya yang ada.

Namun demikian organisasi sektor bisnis pun pada posisi monopoli atau oligopoli juga membutuhkan kehati-hatian didalam menggunakan dan kemungkinan kesalahan dalam penggunaan *power/kekuatan* posisi mereka yang akan berakibat

pada eksistensi strategi - hal ini pernah terjadi pada kasus Microsoft dimana ketidakpercayaan publik terhadap Microsoft berakibat pada percobaan pemaksaan diberlakukannya restrukturisasi organisasi Microsoft.

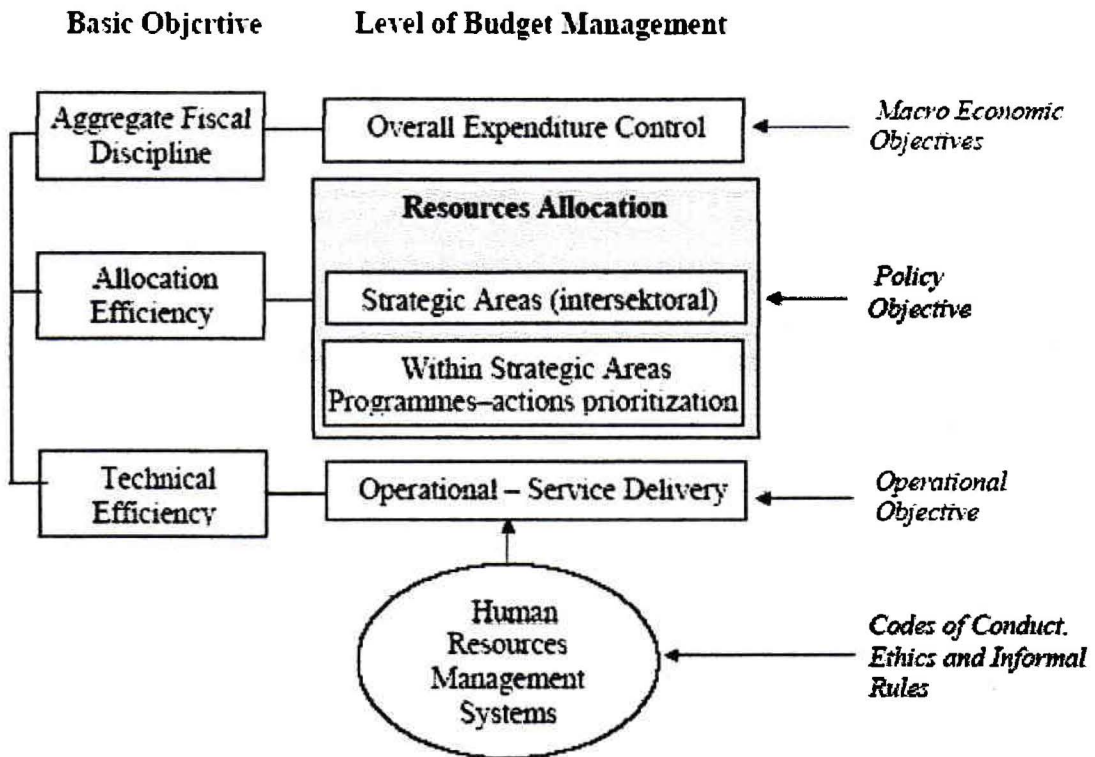
Perlunya penggunaan public power secara efektif karena organisasi sector publik (bahkan sector bisnis) dihadapkan pada kondisi semakin langka dan mahalnya sumberdaya. Guna menompong skenario strategi, menempatkan sumberdaya sebagai salah satu persoalan strategis bagi organisasi sector publik. Perlunya mencari sumber daya yang cukup dan sesuai dengan kebutuhan sama pentingnya dengan bagaimana mengalokasikan sumberdaya tersebut secara efisien, efektif, dan memiliki daya guna. Tujuan dasar dari sistem manajemen sumberdaya, dimana anggaran sebagai satu-satunya komponen, adalah:

1. *Aggregate fiscal disiplin* .Untuk mendesain dan menjaga disiplin fiskal keseluruhan (*aggregate fiscal disiplin*), diantaranya untuk memastikan pemerintah tidak membelanjakan, secara keseluruhan, melebihi dari ketentuan, adalah merupakan satu

kontrol terhadap anggaran. Efektifitas keseluruhan anggaran merupakan kedisiplinan keseluruhan system.

Kontrol secara total merupakan tujuan dari semua sistem anggaran.

2. *Allocation Efficiency*. Untuk mengalokasikan sumberdaya sesuai dengan prioritas pemerintah (diantarnya membelanjakan atas pertimbangan paling penting secara politik - efisiensi alokasi/*allocation efficiency*). Alokasi secara efisiensi merupakan kapasitas dalam mewujudkan prioritas melalui anggaran, yaitu (1) mendistribusikan sumberdaya atas dasar prioritas pemerintah dan afektifitas program, (2) mengalihkan sumberdaya dari prioritas lama ke prioritas baru atau dari yang wilayah tidak produktif ke wilayah lebih produktif sesuai dengan tujuan pemerintah.
3. Mendorong efisiensi didalam penggunaan sumberdaya anggaran didalam menjalankan program dan pemberian pelayanan (efisiensi operasional/*operational efficiency*) (OECD, 1999)



Gambar 3. *Basic Objective of PEM and Budget Management*

Sebagaimana diagram *Basic Objective of PEM and Budget Management* tergambarakan posisi strategi Alokasi Sumberdaya (*Resources Allocation*) dalam konteks *public expenditure management* dan *budget management*. Alokasi sumberdaya merupakan determinasi dari tujuan kebijakan, dimana platfon politik pemerintah akan tercermin pada dinamika pergerakan sumberdaya ini. Ketepatan alokasi sumber daya akan memberikan kekuatan kepada organisasi sector publik, namun

sebaliknya ketidak tepatan alokasi sumberdaya akan berakibat menjadi bumerang didalam mempertahankan eksistensi strategi. Pada wilayah inilah partai politik pemegang kekuasaan pemerintahan akan diuji ikatannya terhadap konstituennya, karena alokasi sumberdaya - notabene sumberdaya adalah milik dan atau berasal dari publik- dialokasikan sesuai dengan kepentingan publik atautkah tidak. Hal ini sebenarnya akan terbaca lebih awal oleh publik ketika partai dalam kampanye lebih mempromosikan atau menawarkan isu-isu kebijakan penting yang akan dilakukan apabila partai tersebut terpilih, karena didalamnya kampanye tersebut publik akan membaca bagaimana *public power* dan sumberdaya yang dimiliki publik akan digunakan untuk kepentingan publik itu sendiri. Sayangnya hal ini merupakan hal yang jarang pernah ditemukan pada sistem politik partai di negara berkembang, tidak terkecuali Indoensia. Publik memilih partai laksana membeli kucing dalam karung.

Proses anggaran sendiri merupakan wilayah dimana sektor publik dan bisnis memiliki perbedaan yang sidnifikan. Ketika belum semua negara beralih dari pendekatan akuntansi publik

tradisional (pendekatan kontrol input anggaran) ke model baru yang didasarkan pada kontrol output seperti akuntansi akrual yang didasarkan pada kerangka kerja *output outcome* (MAP 1997).

Pendekatan sistem anggaran baru membutuhkan optimalisasi penggunaan sumberdaya untuk mencapai target *output* yang disetting oleh kepentingan publik (Pollitt & Bouckaert, 1999). Sistem penganggaran baru harus mampu mendukung performance management dalam hal:

- Melakukan *setting* sasaran dan target kinerja untuk setiap program;
- Memberikan manager, yang bertanggungjawan atas program tersebut, kebebasan untuk proses implemtasi untuk mencapai sasaran dan target;
- Mengukur dan melaporkan kinerja nyata dibanding dengan sasaran dan target;
- Memberikan informasi balik tentang penentuan pencapaian kinerja untuk program masa datang, perubahan atas konten dan atau desain program, memberikan imbalan dan pinalti secara organisasi maupun secara individu;



- Memberikan informasi *ex post review* kepada komite legeslatif dan *external auditor*. (OECD, 1999)

Hal ini merupakan indikasi dibutuhkan suatu mekanisme kontrol strategi yang efektif pada sektor publik dalam rangka “ untuk menyakinkan apakah strategi telah diimplementasikan sebagaimana direncanakan dan hasil strategi tersebut sesuai dengan yang diharapkan” (Schendel & Hofer, 1979). Hal tersebut juga menandakan akan adanya kebutuhan atas Manager Publik untuk melihat aspek-aspek jangka pendek diluar fokus keuangan pada sirkulasi anggaran tahunan (Johnson & Kaplan, 1987), dimana hal tersebut merupakan aspek utama dari kewenangan lingkungan “*Authorising Environment*” dalam mengontrol atas penggunaan sumber daya di sektor publik (Stewart, 1996). Hal mengarahkan pada rasionalitas atas asumsi bahwa manajer publik, sebagaimana manager sektor bisnis, harus mengelola dengan baik lingkungan operasional yang retan perubahan (*volatile operating environments*), perlu mengadopsi pendekatan Manajemen yang lebih fleksibel ke depan dalam rangka

peningkatan *Strategic Control* 3 (Muralidharan, 1997; Goold & Quinn, 1990).

#### 2.4. Akuntabilitas dan Kepercayaan

Banyak perdebatan tentang akuntabilitas pada literature Manajemen publik berfokus pada proses peralihan akuntabilitas dari politikus - hasil pemilihan - kepada para manager publik, hal ini merupakan hasil atas reformasi manajemen publik baru, dan akibat negatif dari peralihan ini membuka peluang positif maupun negatif terhadap proses politik dan konstitusi (Denhardt and Denhardt, 2000; Pollitt and Bouckaert, 1999; Pierre 1995). Sebelum mengkaitkan dengan efektifitas Manajemen Strategi, paper ini akan berkonsentrasi pada dua aspek akuntabilitas di organisasi sektor publik. Pertama, potensial dampak negatif perubahan (*improvement*) radikal atas kinerja disebabkan "kemubajiran" akuntabilitas publik secara politik akibat dari perubahan struktur yang terpisah dari "*steering from rowing*" atau kebutuhan lini depan (Osborne and Agebler, 1992); kedua, pentingnya akuntabilitas internal antara semua lapisan

manajemen pada organisasi sektor publik. Keduanya hal tersebut diatas dipengaruhi oleh ketiadaan budaya kinerja yang umumnya terdapat pada organisasi sektor publik dan ketiadaan kepercayaan antara kepemimpinan politik dan kepemimpinan eksekutif ( Pollitt and Bouckaert, 1999; Stewart 1996).

Organisasi yang dimiliki publik pada sektor bisnis merupakan pelaku utama didalam melakukan uji pasar sebagai target kinerja masa depan, sama halnya dengan kinerja masa lalu yang pada umumnya merupakan ujian dan perbandingan dengan kinerja kopetitor atau pesaing yang terkait. Meskipun uji pasar telah menjadi bagian prinsip-prinsip Manajemen publik baru, sebagaimana didiskusikan didepan, hal tersebut masih memiliki keterbatasan bukti bahwa hal tersebut telah tercapai dengan sukses (Pollitt & Bouckaert, 1999). Diantara alansannya adalah kurangnya perhatian khusus terhadap Manajemen publik baru, juga adanya kelangkaan atas kepercayaan dan khandang adanya perilaku salah yang berkelanjutan, seperti ketika:

- "Tiadanya titik akhir atas arus regulasi dan legisasi baru, memorandum, instruksi, juklah, dan penjelasan yang

"membanjiri" pada institusi sektor publik". Hal ini tidak cukup untuk mewujudkan akuntabilitas kepada publik kedepan, sebagai mana untuk meyakinkan bahwa program tersebut dikontrol dengan ketat dengan memberikan informasi yang memudahkan untuk diukur, ketimbang memberikan gambaran yang meyakinkan akan kualitas kinerja (O'neil, 2002)

- Target yang kontradiktif dan subjektif (baca: tidak rasional) merupakan landasan para manager publik sebagai ukuran kontrol, tapi hal tersebut tidak akan dapat tercapai tanpa adanya suatu penyimpangan (O'Neil, 2001)
- Organisasi yang telah memiliki dan mempublikasikan target yang jelas masih mendapat kritik keras atas kegagalannya untuk mencapai target, walaupun kinerja mereka telah terjadi peningkatan yang dramatis dan ketika organisasi yang sama mencapai target mereka, mereka masih berseriko tidak didukung oleh sumberdaya yang cukup bahkan bisa berkurang (Stewart 1996).

Hal tersebut merupakan tantangan tersendiri bagi kemampuan organisasi sector publik untuk membangun akuntabilitas internal dan kepercayaan guna mengartikulasikan dan membangun komitmen atas tujuan yang telah digariskan secara jelas. Sebelum terbangunnya akuntabilitas eksternal dibutuhkan satu hukum atau aturan serta akutabilitas internal untuk menjalankan organisasi secara efektif dalam lingkungan yang dinamis, dimana "jalan lama" mesin birokrasi tidak dipakai lagi (Simon 1995). Oleh karenanya organisasi sektor publik tidak memiliki pilihan lagi, tetapi dengan mencoba dan mengimplementasikan sebuah pendekatan untuk Manajemen Strategi dapat membantu mengurangi konsekuensi potensi negatif dari situasi diatas. Bagaimanapu juga, hal ini relatif tidak memiliki perbedaan dengan organisasi sektor bisnis yang juga membutuhkan bangunan kepercayaan dan kejelasan akutabilitas. Walaupun secara tehnis diklasifikasinya sebagai isu internal, perusahaan swasta masih menghadapi tatangan yang mirip sebagaimana ilustrasi diatas dalam format tiadanya kepercayaan yang memicu

inisiatif kontrol yang kontraproduktif antara lain dalam hubungan antara perusahaan induk dan unit bisnis dalam portofolio mereka (Campbell, 1995). Lebih jauh BSC sebagai kontrol strategi merupakan satu alat yang sukses digunakan oleh sektor swasta untuk menghindari persoalan-persoalan strategis di atas (Shulver & Antarker 2001), dan oleh karenanya boleh jadi akan memiliki potensi yang sama bagi organisasi sektor publik.

## **2.5. Beberapa Implikasi Manajemen Strategi**

Sementara adanya pengakuan terhadap fakta bahwa tidak semua organisasi sektor publik adalah sama, tidak satu pun organisasi sektor publik yang berbeda tersebut resisten terhadap keberhasilan dalam menjalankan Manajemen Strategi, menyempang strategi tersebut keluar pandangan tradisional Manajemen Strategi yaitu "perencanaan rasional melalui definisi tujuan yang korenen dan jelas" (Alford, 2000). Drucker (1980) mengusulkan ide yang sama dan memperingatkan bagi sektor publik terhadap *inertia* dan ketiadaan atas kemampuan belajar, adaptasi dan berubah. Pandangan ini tercermin dari Mitzberg

(1990) melalui pendekatan "design school" untuk manajemen strategi baik untuk swasta maupun publik.

*" Strategy formation must above all emphasize learning, notably in circumstances of considerable uncertainty and unpredictability, or ones of complexity in which much power over strategy making has to be granted to a variety of actors deep inside the organization. We also reject the model where in tends to be applied with superficial understanding of the issues in questions" . (Henry Mintzberg, 1990)*

Pendekatan Mintzberg terhadap Manajemen Strategi tidak berbeda antara organisasi sektor publik dan swasta, tetapi lebih menekankan pada pendekatan yang memaksimalkan birokrasi yang profesional dan format organisasi, dimana penggunaan terakhir jauh dari karakteristik kebanyakan organisasi sektor publik (Mintzberg, 1981).

Review literature menyarankan bahwa perbedaan terbesar manajemen strategis antara sektor publik dan swasta akan nampak pada aspek konten ketimbang format. Kedua sektor tersebut dipaksa beroperasi pada lingkungan yang dinamis dengan tingkat ketidakpastian yang tinggi dan kebutuhan untuk

menghindari satu slogan bahwa *"the corporate plan, once complete, is a table of stone, given an honoured place in annual report, but otherwise forgotten"* (Stewart, 1996) dengan kata lain kedua institusi tersebut harus berjuang untuk menempatkan perencanaan strategis tidak sekedar slogan dan formalitas ritual manajemen belaka. Kedua sektor tersebut terdiri dari organisasi dimana sering kali dikelola melalui perspektif anggaan jangka pendek ketimbang kontrol strategi. Beberapa penelitian yang dilakukan oleh Henrick V. Adersen & Gavin Lwrie (2002) selama 2 (dua) tahun menunjukkan adanya satu kebutuhan terhadap penguatan Manajemen Strategi guna meningkatkan pemerintahan sektor publik.

Manager sektor publik oleh karenanya perlu untuk mengadopsi suatu pendekatan terhadap Manajemen Strategi yang dapat membantu mereka memperjelas harapan dari lingkungan yang memberikan kewenangan pada (Authorising Environment) mereka, mengkomunikasikan secara lebih konsisten tentang arah strategi secara internal, bersamaan dengan proses penunjukkan kemampuan organisasi kepada pihak luar atas terjemahan dan



respon terhadap perubahan berkelanjutan terhadap prioritas dan signal politik. Perubahan dalam - proses manajemen dibutuhkan untuk mencapai peningkatan fleksibilitas bersamaan dengan kejelasan dan komunikasi terhadap arah strategi sebagai titik masuk atas kebutuhan akan peningkatan kontrol strategi pada organisasi sektor publik. Hal ini sesuai dengan prinsip Manajemen umum untuk kontrol strategi, sebagaimana disusulkan oleh Muralidharan (1997):

1. Kesepakatan diskripsi tunggal atas tujuan strategic, titik puncak yang harus dicapai secara jangka panjang oleh visi organisasi
2. Kesepakatan atas aksi yang diperlukan untuk mencapai tujuan (*cause*) dan hasil yang mereka harapkan \ melalui kerja mereka (*effects*)
3. Monitor atau pemantauan atas implementasi perencanaan dengan menggunakan indikator yang dipilih dan desain yang dipergunakan untuk tujuan tertentu dan penggunaan informasi sebagai bahan diskusi bagi Manajemen atau keputusan koreksi yang memungkinkan.

4. Monitor atau pemantauan perubahan lingkungan luar seperti perubahan arah atau arah baru politik, perubahan tak terduga atas ekonomi, dan memperbaharui perencanaan atas dasar : a) perubahan asumsi eksternal, b) proses belajar atas asumsi-asumsi yang dipakai oleh team Manajemen dalam mengidentifikasi keperluan untuk perubahan yang mungkin relevan.
5. Melibatkan staf dalam proses pembuatan keputusan dalam rangka mengembangkan rasa kepemilikan dan membangun wawasan operasional organisasi.

## **BAB III**

### **PEMBAHASAN**

Dengan semakin nyata dan jelas tentang kesamaan isu-isu tentang kontrol strategi antara sektor publik dan bisnis, hal ini menjadikan pendekatan BSC akan efektif untuk isu-isu kontrol strategi secara review literature. Oleh karenanya dengan semakin meningkatnya kompleksitas stakeholder pada sektor publik, menjadikan adanya satu kebutuhan untuk modifikasi pendekatan sektor bisnis guna merefleksikan dan mengakomodasi peningkatan kompleksitas tersebut.

#### **3.1. Balanced Scorecard (BSC)**

BSC memiliki tujuan utama sebagai sebuah pendekatan untuk mengorganisasi dan menyajikan informasi pengukuran kinerja yang merupakan kombinasi antara ukuran keuangan yang terbatas dengan ukuran non-keuangan yang telah diseleksi dalam konteks memberikan manager informasi yang lebih relevan dan lebih efektif (pengukuran yang tidak terlalu banyak namun memiliki informasi yang luas) tentang kinerja organisasi

ketimbang para manager tersebut menerima informasi melalui laporan Manajemen yang masih tradisional, terutama berkaitan dengan kunci tujuan strategic (Kaplan & Norton, 1992). Dengan mendorong manager lebih fokus pada angka-angka ukuran yang terbatas yang diturunkan melalui 4 perspektive, BSC ditujukan untuk mendorong kejelasan dan maksimaliasi implementasi strategi.

Disamping BSC awalnya bertujuan melakukan pendekatan terhadap pengukuran kinerja dimana merupakan kombinasi beberapa ukuran keuangan dan non keuangan yang akan memberikan pengkayaan pada manager terhadap informasi yang relefan tentang aktifitas-aktifitas yang dilakukannya (Kaplan & Norton, 1992), hal ini telah dikembangkan untuk mempertajam dasar-dasar Sistem Manajemen Strategi yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip kontrol strategi di atas.

Beranjak dari 5 prinsip kontrol strategi dari Muralidharan (sebagaimana diiraukan diatas) dan ditujukan untuk 3 proses merupakan pencapaian terbaik dari definisi terakhir dari BSC.

Pendekatan design BSC untuk kontrol strategi dapat diuraikan secara garis besar sebagaimana dibawah ini.

***a. Pernyataan Tujuan Akhir (Destination Statement)***

Dalam rangka pembuatan keputusan yang rasional tentang aktifitas organisasi dan target pada masing-masing aktifitas tersebut, maka institusi seharusnya membangun sebuah ide yang jelas tentang apa ingin yang dicapai organisasi (Senge 1990, Kotter 1996). Berkaitan dengan hal tersebut, BSC memiliki efektifitas maksimal dalam proses desain yang menggunakan kreatifitas didalam menjabarkan dan menjelaskan pernyataan tujuan akhir strategik organisasi, idealnya ada penjabaran secara detail, tentang kesepakatan masa depan yang ingin diinginkan oleh organisasi (Olve, 1999; Shulver 2000). Dibanyak kasus hal ini dilakukan pada perencanaan dan dokumen yang sedang berjalan - tetapi hal ini jarang ditemukan dalam praktek pada dokumen sebelum, sebagai indikasi bahwa tahapan ini merupakan hal penting dalam membangun kejelasan dan kepastian tentang arah dan tujuan organisasi. Pernyataan tujuan

akhir merupakan kristalisasi dari Visi, Misi dan Value organisasi, yang akan diterjemahkan dalam keseluruhan aktifitas organisasi.

### ***b. Tujuan Strategik***

Sementara pernyataan tujuan akhir cukup memberikan kejelasan dan ketajaman dalam menggambarkan tentang tujuan organisasi yang ingin dicapai kedepan, hal tersebut tidak cukup menjadikan organisasi lebih fokus pada persoalan-persoalan manajemen antara saat ini dan masa datang. Apa yang ingin dicapai dan harus dilakukan oleh organisasi dalam jangka menengah untuk mewujudkan tujuan akhir organisasi pada waktunya adalah kesepakatan terbuka terhadap kerangka sasaran atau prioritas. Dengan menyajikan ulang sasaran-sasaran yang terseleksi dalam "*strategic linkage model*", akan terdorong dan merangsang tim perencanaan menyajikan suatu "system berfikir" (Senge 1990; Senge, 1999) didalam mengidentifikasi hubungan sebab dan akibat (*couse and effect*) diantara sasaran-sasaran yang terseleksi, seperti apa yang perlu dilakukan untuk mencapai hasil yang diharapkan. Pendekatan ini juga membatu



menyakinkan tentang *mutual supportive* dari sasaran pilihan dan menyajikan ulang kombinasi cara berfikir masing-masing persepsi tim perencana terhadap model bisnis.

### **3.2. Perspektif dan Model Keterakitan Strategi (Strategic Linkage Model)**

Balanced Scorecard sebagai alat yang pengukur kinerja yang telah tersistem secara strategis, dimana semua aktifitas-aktifitas instansi akan termonitoring dengan baik. Dimana hasil monitoring tersebut secara sistematis ditempatkan sebagai input untuk perbaikan (*improvement*) terhadap system keseluruhan. Perbaikan yang dapat dikontribusikan oleh Balanced Scorecard adalah:

- Mengangkat permukaan kemungkinan yang akan terjadi,
- Mengidentifikasi keperluan perubahan yang mendesak,
- Membantu mengidentifikasi hal terbaik yang harus dilakukan,
- Memberikan peluang untuk inovasi.

Sebagai suatu system Balanced Scorecard akan memberikan hasil penilaian kinerja masing-masing perspektif untuk dipakai

sebagai ucuan didalam mengelola dan memperbaiki perjalanan instansi dalam mencapai suatu misi. Dalam hal ini *Balanced Scorecard* tidak sekedar bicara angka penilaian belaka, namun sebagai suatu *system manajemen kinerja* harus mampu memberikan informasi cerdas untuk pengambilan keputusan.

Selama ini penilaian atau pengukuran hanya untuk mengetahui posisi kinerja suatu program - baik, sedang, buruk - mulai dari aspek input, proses sampai out put. Penilaian tersebut tidak sampai menggambarkan persoalan dibalik kinerja suatu instansi. Di dalam *Balanced Scorecard* pengukuran tersebut dituntun untuk bergerak kait-mengkait antar perspektif sehingga peta persoalan secara strategis akan terbaca dengan baik, sebagai gambaran melalui *Balanced Scorecard* akan dapat dimonitoring - setiap periode yang disepakati - apakah suatu program mengarah pada pencapaian misi dan visi, ataukah program tersebut tidak memiliki keterkaitan dengan misi dan visi.

*Balanced Scorecard* memberikan alternatif untuk terjadinya keterkaitan visi dan aksi, melalui data-data kuantitatif maupun kualitatif. Pada aspek ini *Balanced Scorecard* dapat menjelaskan



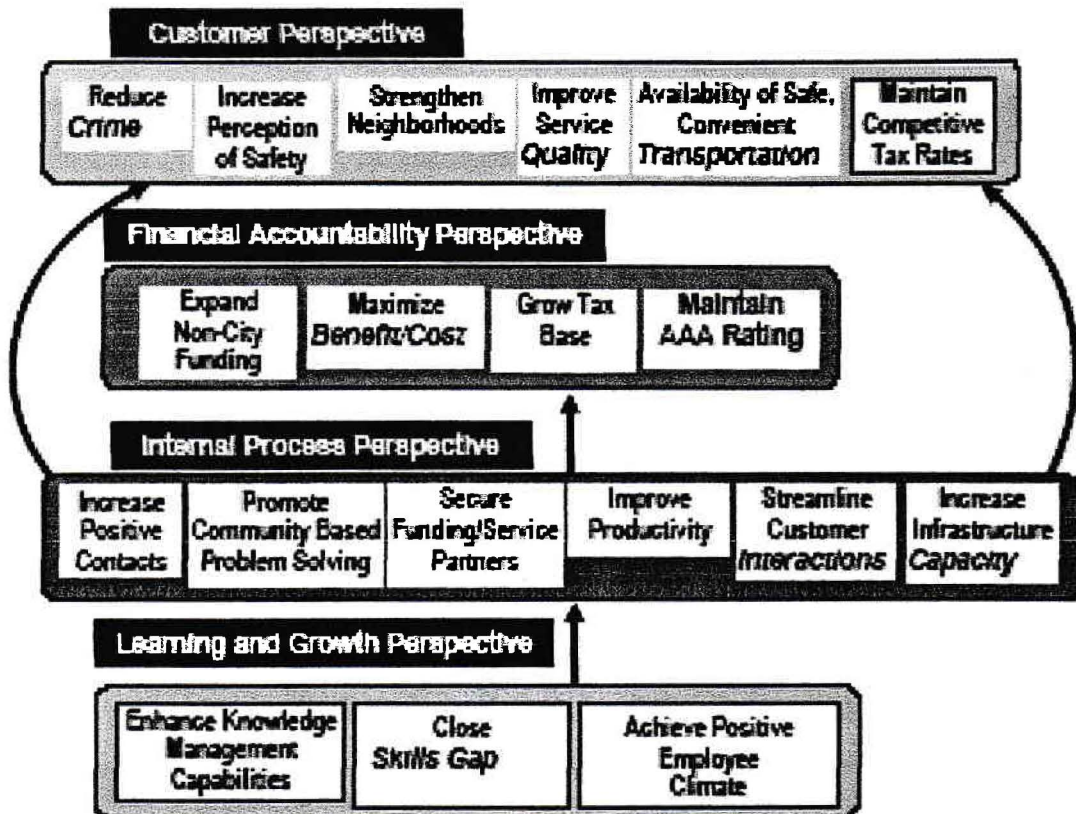
persoalan-persoalan strategis melalui masing-masing perpektif yang dapat dipertanggungjawabkan secara metodologis. Sekali sasaran telah disepakati maka ukuran dan diidentifikasi dan dikonstruksi dengan titik perhatian pada dukungan kemampuan organisasi untuk memantau perkembangan organisasi dalam mencapai tujuan itu sendiri (Olive, 1999).

Hasil kerja BSC selain sebagai alat penilaian pengukuran atau *assessment* atas "kesehatan" suatu instansi, BSC juga memberikan penjelasan terhadap persoalan sekaligus memberikan inisiatif (*promote*) didalam pemecahan masalah. Keterkaitan pengukuran antar perspektif, secara metodologi, mampu ditarik pada tataran dalam menterjemahkan pengukuran tersebut dalam *problem mapping*. Dan Ketika *problem mapping* dapat terbaca dengan baik, maka *problem mapping* tersebut dapat dipakai sebagai pijakan didalam merumuskan model strategi berikutnya. Inilah yang dikatakan bahwa BSC mendorong adanya *improvement* terus menerus terhadap strategi pencapaian tujuan, karena metodologinya memungkinkan terjadinya komunikasi

yang inten antar pengukuran dan proses penyusunan model  
*berikutnya.*

Gambar

THE CITY OF ABC CORPORATE-LEVEL LINKAGE MODEL



Salah satu model strategi Instansi Pemerintah Kota melalui Konsep BSC dapat dilihat pada Gambar diatas. Pada gambar tersebut value atau nilai yang di-delivery kepada customer atau warga kota adalah penurunan tingkat kriminalitas, meningkatnya persepsi keamanan, kuatnya hubungan antar rumah tangga kota, peningkatan kualitas pelayanan dan sebagainya, value-value ini

tertuangkan didalam Perspektif Customer. Untuk mencapai value pada perpektif customer, maka model tersebut secara hipotetis membangun aktifitas penting dalam Perspektif Internal Proses melalui aktifitas peningkatan hubungan positif, membangun masyarakat atas dasar pemecahan masalah, peningkatan produktifitas dan lain sebagainya. Disamping itu perspektif Internal Proses, akan berdampak pada perspektif keuangan dengan indikator peningkatan pendanaan dari non-kota, peningkatan pajak, maksimalisasi kemanfaatan dan efisiensi biaya, dan masuk renting sebagai kota teraman secara finansial. Untuk mencapai kinerja pada perpektif Internal Proses, maka diperlukan pendorong melalui perspektif Learning & Growth yaitu peningkatan kapabilitas manajemen Kota, menutup kesenjangan ketrampilan staf, dan menciptakan iklim positif bagi karyawan.

Model di atas merupakan model hipotesis yang akan dipakai sebagai pijakan didalam merumuskan ukuran untuk memonitoring perjalanan implementasi model. Dimana melalui model tersebut maka pemerintah kota dengan mudah akan

memberlakukan Manajemen transparansi baik kepada warga, konstituen, karyawan dan pihak-pihak terkait. Pada titik komunikasi inilah *Good Governance* secara substantif dapat dilakukan, dan semua pihak dapat merasakan keberadaan dan manfaat *Good Governance* tersebut.

Komunikasi instansi pemerintah dengan pihak luar (customer), (stakeholder) dan pihak dalam (karyawan) merupakan perspektif penting untuk mencapai keselarasan antara sumberdaya dari dalam instansi dengan masyarakat penerima jasa. Hal ini untuk memastikan terjadinya *feedback* guna perbaikan dan peningkatan bobot strategi instansi pemerintah.

## BAB IV

### KESIMPULAN

Mencoba mensenyawakan dengan baik antara komponen di atas dan aktifitas kontrol strategi dalam aplikasi BSC, pertama dan terpenting adalah bersandar pada kesadaran dan kesepakatan Manajemen eksekutif bahwa perubahan strategi (kontrol strategi) merupakan kondisi yang dicapai dalam mengadopsi BSC, sebagai satu hal berlawanan dengan diantaranya kontrol Manajemen. Dengan pertimbangan bahwa lebih 70% kegagalan aplikasi BSC (McCunn, 1998) karena miskinnya desain terutama berkaitan dengan kegiatan atau aktifitas kontrol strategi dalam mencapai poin 1,2 dan 5, oleh karenanya hal ini harus, mampu diminimalkan.

Berbagai macam pendekatan dalam standart desain BSC masih mengacu ada proses desain awal BSC yang digambarkan oleh Kaplan dan Norton 1996. Kaplan dan Norton kemudian menyarankan bahwa artikulasi priorotas strategi dalam format peta strategi, merupakan definisi bagaimana organsiasi akan

mencapai visi organisasi itu sendiri, tetapi hal ini tidak untuk usaha menguji kedalaman dan ketajaman didalam memahami makna visi sebenarnya. Saran ini memang mengesampingkan fakta bahwa banyak team Manajemen tidak memiliki kejelasan dan ketajaman berasumsi bahwa tim Manajemen telah cukup memiliki kejelasan dan ketajaman terhadap visi kedepan mereka.

Desain awal BSC juga mengusulkan bahwa strategi organisasi merupakan prioritas pertama untuk dianalisis oleh kelompok kecil yang terdiri dari orang-orang kunci yang didukung oleh konsultan. Analisa mereka digunakan untuk merangsang atau mendorong proses seleksi terhadap skala prioritas atau sasaran strategis oleh team Manajemen. Tetapi kegagalan dalam menggunakan pendekatan kolektif akan juga memperlemah nilai strategi itu sendiri (Simon 1979, Mitzberg 1990) dan implementasinya pun akan langka akan dukungan yang dapat dipertanggungjawabkan pelaksanaannya (Thomson 1967).

Ke depan berkaitan dengan desain awal Kaplan dan Norton adalah metode sasaran strategi terkait (linking strategic

gola) guna pengukuran yang terseleksi. Artikulasi strategi yang pertama adalah menentukan kunci "tujuan strategis" dalam 4 perspektif BSC. Proses seleksi tersebut melibatkan proses pemilihan tujuan strategis dalam keterkaitan antar tujuan strategis tersebut. Keterkaitan sebab dan akibat merupakan pertimbangan "post-hoc". Tetapi, kunci untuk mengkaitkan strategi dengan pengukuran kinerja ditemukan ketika membangun asumsi yang terkait dengan kualitas pemahaman hubungan sebab dan akibat.



## DAFTAR PUSTAKA

- Bouckaert, Geert and Balk, Walter (Winter 1991). Public Productivity Measurement: Diseases and Cures. Public Productivity and Management Review. Vol. 15, Issue (2), p: 229-235.
- Cernea, Michael M., "Social Structures for Sustained Development", paper presented in Combined Expert Group Meeting on Social Development and Third Training Seminar on Local Social Development Planning Held in Nagoya, 20-29 October 1986.
- Doh Joon Chie, "People Development": The Missing Link in Development, (mimeograph, n.d).
- Korten, David C., "People-Centered Development: Reflections on Development Theory and Method", Manila: mimeograph, 1983.