

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

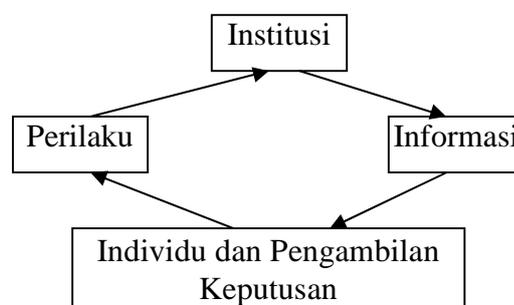
#### 2.1. Ekonomika Institusional

Ekonomika Institusional menganalisis perilaku ekonomi dengan anggapan bahwa institusi tidak sama dengan organisasi. Institusi lebih luas dari organisasi. Perilaku-perilaku ekonomi yang terjadi, baik perilaku memaksimalkan keuntungan atau perilaku tidak memaksimalkan keuntungan disebabkan faktor institusional baik formal ataupun tidak formal. Sebagai contoh, perilaku ekonomi dipengaruhi oleh peraturan, regulasi, hukum, konvensi, tren, atau budaya.

Gambar 2.1 menunjukkan bagaimana keterpengaruhan perilaku karena institusi. Terlihat pada sisi kanan Gambar bahwa institusi membentuk informasi yang selanjutnya mempengaruhi pengambilan keputusan dan perilaku terkait. Adapun sisi kiri Gambar 2.1 menunjukkan bahwa hubungan bersifat siklis dan dinamis. Keputusan diambil dan perilaku terkait mempengaruhi institusi.

**GAMBAR 2.1**

#### PENGARUH INSTITUSI



Sumber: Hodgson (1998) dan Petrovi dan Stefanofi (2009)

Mazhab ekonomi institusional lama lebih menekankan pada

terdapatnya pengambilan keputusan yang berbeda-beda. Terdapat pengambilan keputusan yang berlandaskan konsep memaksimalkan keuntungan, namun juga terdapat pengambilan keputusan yang tidak berlandaskan konsep memaksimalkan keuntungan. Eksponen mazhab ekonomi institusional lama yang terkenal banyak yang memfokuskan pada pengambilan keputusan yang tidak berlandaskan konsep memaksimalkan keuntungan dan berbagai faktor yang mempengaruhinya seperti faktor psikologis atau hukum. Melalui mereka, Mazhab Ekonomi Institusional Lama dikenal sebagai perlawanan terhadap Mazhab Ekonomi Neoklasik.

Beberapa eksponen setelah eksponen Mazhab Ekonomi Institusional Lama berusaha melanjutkan konsep ekonomi Mazhab Institusional Lama. Analisis yang dikemukakan lebih tertuju pada usaha menjawab kegagalan Mazhab Ekonomi Neoklasik. J. Schumpeter, G. Myrdal dan K. Galbraith adalah di antara eksponen-eksponen tersebut. Santosa (2008) mengelompokkan mereka sebagai Aliran Quasi Kelembagaan yang berbeda dengan Aliran Kelembagaan Lama dan Baru.

Mazhab Ekonomi Institusional Baru lebih menekankan pada konseptualisasi berbagai hal dalam relasi antara institusi, informasi dan individu/pengambilan keputusan. Berbagai hal yang ada dalam relasi tersebut di antaranya adalah konsep biaya transaksi, hak kepemilikan, pilihan publik dan teori permainan. Pengambilan keputusan boleh jadi adalah pengambilan keputusan berlandaskan perilaku memaksimalkan keuntungan, boleh jadi adalah pengambilan keputusan tidak berlandaskan perilaku memaksimalkan keuntungan. Pilihan-pilihan dalam pengambilan keputusan tersebut terjadi karena

pengambilkeputusan memiliki informasi yang berasal dari institusi yang melingkupinya di mana informasi tersebut diolah dan diproses berdasar satu atau lebih dari konsep biaya transaksi, hak kepemilikan, pilihan publik dan teori permainan.

Santosa (2008) menganalisis bahwa konseptualisasi tersebut memperkuat posisi Mazhab Ekonomi Institusional sebagai 'lawan' dari Mazhab Ekonomi Neoklasik, Ekonomi Pasar atau yang sejenisnya. Konseptualisasi dalam Mazhab Ekonomi Institusional tersebut dapat dibagi menjadi *institutional environment* dan *institutional arrangement*. Konseptualisasi ini menyebabkan dapat dipahaminya arti penting pendekatan yang holistik dan penganekaragaman pendidikan ekonomi.

Kapasitas merupakan hal yang penting bagi suatu kelembagaan sebab kapasitas menyebabkan berbagai pihak yang terkait dengan kelembagaan tersebut berperilaku dan memberikan respon dengan tepat. Anantanyu (2011) sebagai contoh, telah mengemukakan arti penting faktor kapasitas. Penyuluhan pertanian yang dipengaruhi oleh kelembagaan pertanian yang sesuai dengan kapasitasnya menyebabkan peningkatan taraf hidup, harkat dan martabat petani. Dapat disimpulkan bahwa kapasitas kelembagaan yang tepat menyebabkan berbagai pihak di sekitarnya berperilaku dan merespon secara tepat.

## **2.2. Kapasitas Ekonomi dan Kapasitas Organisasi**

Kapasitas berasal dari bahasa Inggris *capacity*. Namun demikian kata kapasitas lebih sempit pengertiannya dari kata *capacity*. *Capacity* sebagaimana

dikemukakan oleh The Free Dictionary Online (2013) memiliki 9 pengertian, sedangkan kapasitas sebagaimana dikemukakan Kamus Besar Bahasa Indonesia memiliki 4 pengertian (KBBI, 2013). Terdapat persamaan dan perbedaan dalam pengertian kapasitas dan *capacity*.

Persamaan definisi kata kapasitas dengan *capacity* terdapat pada definisi ruang yang tersedia atau daya tampung, daya serap panas atau listrik, keluaran maksimum atau kemampuan memproduksi dan kemampuan kapasitor listrik. Perbedaan pengertian kapasitas dari *capacity* terdapat pada penyederhanaan kata kemampuan di mana pada definisi kata *capacity* diperinci menjadi 3 kemampuan (*ability*), terdapat pada posisi dan peran seseorang (*position* dan *role*) dan terdapat pada kewenangan (*authority*).

Berdasarkan persamaan kata kapasitas dengan *capacity* dalam hal ruang yang tersedia atau daya tampung dan keluaran maksimum atau kemampuan produksi, kapasitas organisasi adalah ruang tersedia atau daya tampung organisasi. Organisasi yang besar memiliki kapasitas organisasi lebih besar daripada organisasi kecil. Pendefinisian kapasitas organisasi ini terkait dengan pemikiran tentang kapasitas produksi dan hubungan antara input dengan outputnya. Kapasitas produksi yang penuh adalah kapasitas produksi ketika semua input telah digunakan secara optimal untuk menghasilkan output, sedangkan kapasitas produksi yang tidak penuh adalah kapasitas produksi ketika tidak semua input digunakan untuk menghasilkan outputnya. Oleh karena itu, kapasitas organisasi terkait dengan daya tampung dan keluaran maksimum organisasi.

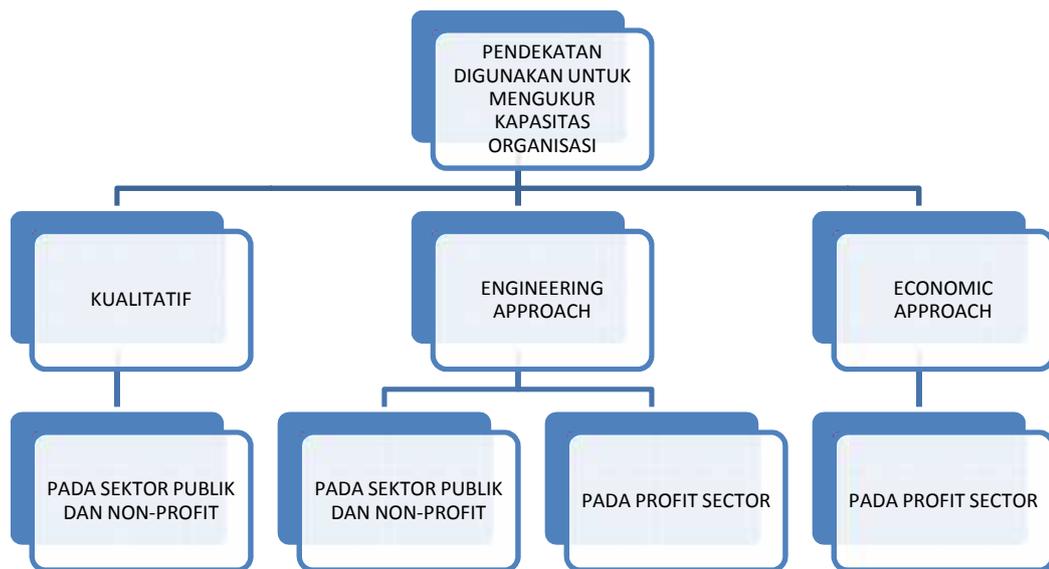
Selain istilah kapasitas organisasi ada istilah kapasitas ekonomi. Kapasitas ekonomi mengkaitkan kapasitas dengan keadaan permintaan, penawaran dan keseimbangan ekonomi. Jika semua permintaan dapat dipenuhi oleh penawaran, sehingga terjadi keseimbangan ekonomi, maka kapasitas dalam keadaan kapasitas penuh. Jika semua permintaan tidak dapat dipenuhi—terjadi kelebihan permintaan (*excess demand*)--atau terlalu banyak dipenuhi—terjadi kelebihan penawaran (*excess supply*)--, sehingga tidak terjadi keseimbangan ekonomi, maka kapasitas dalam keadaan tidak penuh atau terlalu penuh. Kapasitas ekonomi menggambarkan penggunaan kapasitas dalam perekonomian.

Kapasitas organisasi dapat digunakan sebagai pendekatan terhadap kapasitas ekonomi. Hal ini disebabkan organisasi lebih mudah diamati daripada perekonomian. Sebagai contoh organisasi penjual atau pembeli lebih mudah diamati daripada keseluruhan perekonomian yang mencakup seluruh penjual dan pembeli. Secara teknis, mengukur kapasitas organisasi lebih mudah dari mengukur kapasitas ekonomi.

Berbagai penelitian telah menganalisis kapasitas organisasi. Berbagai penelitian tersebut dapat dikelompokkan menjadi tiga kelompok. Kelompok pertama adalah yang mengukur kapasitas organisasi secara kualitatif. Sedangkan kelompok kedua dan ketiga adalah yang mengukur kapasitas organisasi menggunakan pendekatan *engineering* dan pendekatan ekonomi. Gambar 2.2 menunjukkan pengelompokan tersebut.

**GAMBAR 2.2**

**PENGELOMPOKAN PENELITIAN KAPASITAS ORGANISASI**



Sato dkk (2000), Plescovic dkk (2002) dan Yuswijaya (2008) dapat dikelompokkan ke dalam kelompok pertama yang menggunakan pendekatan kualitatif. Sato dkk (2000) menganalisis kapasitas organisasi berbagai proyek yang dalam kewenangan ODA di Bangladesh, Thailand dan Indonesia. Proyek di Bangladesh dan Thailand adalah proyek penyediaan listrik pedesaan, sedangkan proyek di Indonesia adalah penyediaan infrastruktur desa terbelakang. Tiga kriteria digunakan untuk menilai kapasitas organisasi proyek-proyek tersebut, yaitu *expertise*, *specificity* and *incentive*. Disimpulkan bahwa kapasitas organisasi mempengaruhi kinerja proyek. Disimpulkan juga bahwa kapasitas organisasi dapat ditingkatkan. Plescovic dkk (2002) yang menggunakan teknik persepsi dari

kelompok-kelompok yang memiliki kompetensi mengemukakan bahwa indigenous capacity diperlukan pada bidang pendidikan dan penelitian di negara-negara yang mengalami transisi ekonomi. Yuswijaya (2008) menggunakan teknik persepsi dari PNS untuk mengukur kapasitas organisasi Unit Polisi Pamong Praja di Kabupaten Lahat. Disimpulkan bahwa pada level individu, organisasi dan system, kapasitas organisasi dalam keadaan optimal.

Riyardi dan Widodo (2012) dapat diklasifikasikan sebagai kelompok kedua yang menggunakan pendekatan *engineering*. Kapasitas organisasi level mikro kabupaten Sragen yang terdiri atas kuantitas, kualitas dan pemahaman tugas PNS belum optimal. Sedangkan Johanson (1968) dan Berndt dan Morrison (1981) adalah pionir kelompok ketiga. Mereka menggunakan pendekatan *engineering* dan ekonomi untuk mengukur kapasitas organisasi yang mencari keuntungan.

### **2.3. *Organizational Capacity Auditing Tool (OCA Tool)***

Sato, dkk (2003), menyimpulkan bahwa belum ada suatu generalisasi untuk mengukur dan mengevaluasi kapasitas organisasi (*Organizational Capacity*), walaupun kapasitas organisasi sangat penting untuk mewujudkan kinerja yang diinginkan dari suatu organisasi. Untuk itu, ditawarkan *expertise*, *specificity* dan *incentive* yang dianalisis menggunakan kerangka kerja ekonomika institusional baru dan biaya transaksi untuk mengukur dan mengevaluasi kapasitas organisasi. Hasilnya, *incentive* adalah faktor yang paling mempengaruhi kapasitas organisasi. Hal itu dapat diketahui dari studi kasus pada berbagai proyek

pembangunan di Thailand, Bangladesh dan Indonesia.

Mackay dkk (2007) mengemukakan adanya level mikro, meso dan makro dalam kapasitas organisasi dan adanya kerangka evaluasi terintegrasi yang mencakup sisi tingkat dampak, dimensi dampak dan komponen proyek. Selanjutnya berdasarkan fakta di berbagai organisasi riset pertanian di Amerika Latin dan Karibia dianalisis bahwa evaluasi menggunakan model input-output sudah tidak mencukupi lagi sebab tidak memperhatikan keberadaan *stake holder* sejak dari awal. Evaluasi kapasitas organisasi harus memperhatikan *stake holder* dari sisi kontribusi yang diperoleh *stake holder*, bagaimana cara mendapatkan kontribusi tersebut, faktor yang memfasilitasi cara dan arti penting kapasitas organisasi.

Yuswijaya (2008) memberi nama untuk setiap level organisasi dengan nama level individu, level organisasi dan level sistem. Level individu sama dengan level mikro, level organisasi sama dengan level meso dan level sistem sama dengan level makro. Berdasarkan level organisasi tersebut, dianalisis bahwa Kantor Polisi Pamong Praja Kabupaten Lahat dalam keadaan optimal pada semua level. Teknik untuk mengukur kapasitas adalah persepsi pegawai kantor polisi pamong praja Kabupaten Lahat.

Wachira (2011), mengemukakan bahwa evaluasi terhadap kapasitas organisasi pada level mikro mengevaluasi faktor individual, pada level meso mengevaluasi faktor organisasi dan pada level makro mengevaluasi faktor institusi. Dalam perspektif seperti itu, disarankan untuk menggunakan *OCA tool* (*Organization Capacity Audit Tool*) untuk mengevaluasi kapasitas organisasi.

Musyaddad dkk (2011) mengemukakan bahwa variabel mikro, meso dan makro dalam *OCA tool* dapat diperinci menjadi sub variabel sumber daya manusia yang berada pada level mikro, strategi kepemimpinan, sumber daya finansial, infrastruktur dan teknologi, manajemen proses dan program yang berada pada level meso dan lingkungan eksternal yang berada pada level makro. Dikemukakan juga indikator pengukuran untuk setiap sub variabel. Bahkan *OCA tool* telah digunakan untuk mengevaluasi kapasitas kampung di kabupaten Kaimana Propinsi Papua Barat. Hasilnya adalah kampung-kampung di Kaimana Papua kapasitas organisasinya dapat ditingkatkan, khususnya dalam hal peraturan-peraturan yang mendukung aktivitas sumber daya manusia yang ada.

Pemerintah Daerah Sragen (2011) telah mengukur kapasitas organisasinya menggunakan *OCA tool*. Variabel dan indikator kapasitas organisasi sebagaimana disebutkan dalam *OCA tool*, ditetapkan sehingga dapat dilakukan pengukuran terhadap kapasitas organisasi pemerintah daerah Sragen. Hasil pengukuran menunjukkan bahwa kapasitas organisasi pemerintah daerah Sragen optimal. Kapasitas organisasi dibagi menjadi tiga level. Level mikro menunjukkan kapasitas organisasi berupa kemampuan dan keterampilan sumber daya seperti sebagai staf, dalam kerja tim, dan pengembangan dan pembagian informasi. Pada level meso, kapasitas organisasi dilihat dari struktur organisasi, pendefinisian peran dan tanggung jawab, kepemimpinan, perumusan prosedur organisasi, infrastruktur, teknologi dan alokasi finansial. Sedangkan pada level makro kapasitas organisasi terdapat pada kapasitas untuk berinteraksi dengan faktor di luar organisasi yang dapat diketahui dari kebijakan dan aturan kepada

stakeholder, shareholder, network dan mitra, baik kebijakan dan aturan yang terkait keuangan maupun non keuangan.

Riyardi (2012), menganalisis bahwa alat untuk mengukur kapasitas organisasi telah dibuat oleh berbagai pihak, namun yang paling komprehensif adalah OCA yang dipadukan dengan konsep *balance scorecard* sebab perpaduan tersebut menyebabkan semua komponen penting dalam kapasitas organisasi dapat diukur dan dianalisis dalam perspektif organisasi modern yang di dalamnya terdapat banyak *stake holder*. Dapat disimpulkan bahwa *OCA tool* dapat digunakan untuk mengukur kapasitas organisasi pemerintah daerah pada saat ini.

**TABEL 2.1**

**LEVEL DALAM OCA TOOL, PERSPEKTIF DALAM BALANCED SCORECARD DAN VARIABELNYA**

<b>LEVEL</b>	<b>PERSPEKTIF</b>	<b>VARIABEL</b>
Level Mikro	Perspektif pembelajaran dan pertumbuhan SDM	Kuantitas PNS
		Kualitas PNS
Level Meso	Perspektif internal organisasi	Kepahaman dan komitmen penugasan
		Kapasitas organisasi
		Kapasitas sistemik
Level Makro	Perspektif finansial	Kapasitas fiskal daerah
		Sustainibilitas fiskal daerah
Level Makro	Perspektif pelanggan	Kualitas pelayanan publik
		Aksesibilitas pelayanan publik

Sumber: Pemerintah Daerah Sragen (2011), *Evaluasi Kegiatan Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah*.

Riyardi dan Widodo (2012) menganalisis hubungan antara efisiensi, efektifitas dan responsibilitas sumber daya manusia di pemerintah daerah Sragen. Variabel, indikator dan pengukuran dalam analisis tersebut menggunakan variabel, indikator dan pengukuran yang digunakan dalam *OCA tool*. Hanya saja

untuk variabel efisiensi dan efektifitas sumber daya manusia dilakukan pengembangan menjadi efisiensi dan efektifitas sumber daya manusia dalam jangka pendek dan jangka panjang. Pemilahan efisiensi sumber daya manusia menjadi jangka pendek dan jangka panjang mengembangkan pemikiran Riyardi (2009) yang mengaplikasikan alat analisis kausalitas yang dipopulerkan oleh Engel dan Granger (1980).

Selain itu, kriteria kapasitas sumber daya manusia dalam organisasi pemerintah daerah Sragen dibagi menjadi optimal, belum optimal dan tidak optimal di mana ini memperbaiki evaluasi yang dilakukan pemerintah daerah Sragen (2011). Hasilnya, sumber daya manusia di pemerintah daerah Sragen efisien dan efektif dalam jangka pendek dan jangka panjang, namun tanggungjawabnya masih harus ditingkatkan.

#### **2.4. Manajemen Mutakhir Sektor Publik**

Manajemen sektor publik mutakhir adalah manajemen mutakhir untuk sektor publik. Arti penting manajemen sektor publik mutakhir, menurut Alwi (2005), terdapat pada kemampuan untuk mengubah dari manajemen yang tidak peduli pada lingkungan menjadi manajemen yang peduli terhadap lingkungan. Fokus manajemen ini ada pada pemberdayaan masyarakat dan rakyat. Pemerintah daerah di Indonesia yang pernah menerapkannya, seperti kabupaten Jembrana, yang menerapkan pendidikan dan kesehatan gratis, menjadi pemerintahan daerah percontohan. (Asropi, 2008)

Manajemen sektor publik mutakhir dapat diterapkan melalui manajemen strategik untuk sektor publik. Hal ini disebabkan manajemen strategik untuk sektor publik mampu memformulasikan visi, misi strategi dan tujuan strategis untuk sektor publik dan memastikan bahwa pemerintah daerah mampu meraihnya sesuai dengan perencanaannya. (Sithole, dkk, 2013). Dengan kata lain, manajemen strategik untuk sektor publik menyebabkan pemerintah daerah fokus pada *“Plan what will be done and do what been planned”*.

Perencanaan strategis adalah salah satu proses penting dalam manajemen strategik untuk sektor publik. Mufiz (2004) telah mengemukakan empat manfaat dari perencanaan strategis untuk sektor publik. Manfaat itu berupa pemerintah daerah memahami posisinya, tujuannya (visi, misi dan tujuan) yang akan diraih, bagaimana meraihnya, dan kinerja yang dihasilkan. Perencanaan strategis menyebabkan pemerintah daerah siap melayanii dan mengembangkan masyarakatnya.

Visi dan misi pemerintah daerah dihasilkan dari perencanaan strategis. Bahkan visi dan misi pemerintah daerah merupakan komponen penting perencanaan strategis. Hal ini karena visi dan misi adalah salah satu tujuan yang ingin diraih di masa yang akan datang. Demikian juga, disebabkan visi dan misi diturunkan dari keadaan riil pemerintah daerah, dan didukung oleh tahapan untuk mencapai tujuan dan kinerja utama. Visi dan misi menggambarkan hakikat pemerintah daerah.

Sayangnya, visi dan misi jarang dianalisis. Beberapa peneliti seperti Sithole dkk. (2013), Apriandes dkk (2013), Budiman dan Anggono (2012),

Paramasary (2009) atau Misrina (2010) telah mengamati perencanaan strategis pemerintah daerah atau satuan kerja dalam organisasi pemerintah daerah, namun visi dan misi tidak pernah dianalisis. Padahal *balanced scorecard*, peta strategis dan kunci strategis yang berasal dari *balanced scorecard* dapat digunakan sebagai alat analisis terhadap visi dan misi.

## **2.5. *Balanced Scorecard***

*Balanced Scorecard*, menurut Isoriate (2008), adalah sistem manajemen yang mampu menerjemahkan secara terus menerus visi organisasi menjadi tindakan. Visi organisasi perspektif finansial, perspektif SDM, perspektif proses internal dan perspektif pelayanan pelanggan selalu sesuai satu dengan yang lain. *Balanced scorecard* menyebabkan perusahaan mengukur dan menghasilkan kinerja yang baik.

Gambar 2.3 menunjukkan 3 aspek dalam *balanced scorecard*. Aspek pertama adalah adanya visi, strategi, perspektif finansial, perspektif SDM, perspektif proses internal dan perspektif pelayanan pelanggan. Aspek kedua adalah keterkaitan visi dan strategi dengan perspektif finansial, perspektif SDM, perspektif proses internal dan perspektif pelayanan pelanggan. Aspek ketiga adalah keterkaitan antar perspektif. Ketiga aspek menyebabkan perusahaan dapat melakukan aktivitas perencanaan hingga *feed back* sebaik-baiknya.

**GAMBAR 2.3**

***BALANCED SCORECARD***



**Sumber:** IŞORAIT (2008)

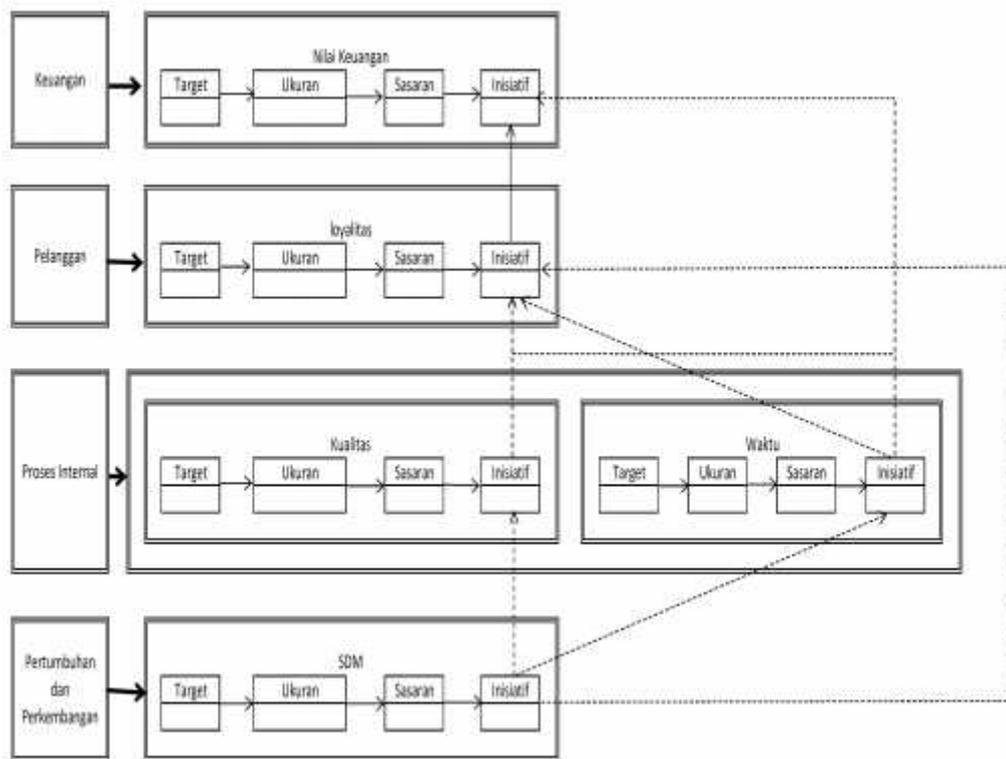
Peta strategi adalah bentuk implementasi dari *balanced scorecard*. Peta strategi berisi Tabel Strategi untuk setiap perspektif dan Keterkaitan Antar Strategi. Tabel Strategi menunjukkan berbagai strategi yang dijalankan pada setiap perspektif. Strategi ditetapkan berdasarkan tujuan, ukuran, sasaran dan inisiatif. Keterkaitan Antar Strategi menunjukkan ‘jalan’ dari suatu strategi terhadap strategi yang lain.

Gambar 2.4 menunjukkan Peta Strategi sederhana yang diturunkan dari konsep *balanced scorecard*. Terlihat bahwa pada setiap perspektif terdapat strategi yang disebut dengan inisiatif. Inisiatif dan strategi ditentukan berdasarkan dua hal. Pertama ditentukan berdasarkan target, ukuran dan sasaran masing-masing perspektif. Jika terdapat lebih dari satu inisiatif dan strategi, dapat dilakukan tabulasi Inisiatif dan strategi pada satu Tabel Strategi. Kedua adalah ditentukan berdasarkan perspektif yang ada. Inisiatif dan strategi pada Perspektif SDM menentukan Inisiatif dan Strategi pada Perspektif Proses Internal dan Perspektif Pelanggan, Inisiatif dan Strategi pada Perspektif Proses Internal dan

Perspektif Pelanggan mempengaruhi Inisiatif dan Strategi pada Perspektif Keuangan. Peta Strategi pada *balanced scorecard* membawa organisasi pada kinerja keuangan yang baik dengan mempertimbangkan perspektif yang lain secara seimbang.

**GAMBAR 2.4**

**PETA STRATEGI BALANCED SCORECARD**



*Balanced scorecard* dikembangkan untuk tujuan praktis dan untuk tujuan akademis. Berbagai organisasi telah mempraktikkan konsep *balanced scorecard*. Sipayung (2009) mengemukakan bahwa *balanced scorecard* adalah salah satu sistem yang dikenal luas dan digunakan pada berbagai perusahaan. *Balanced Scorecard* mampu menyaingi *Integrated Performance Measurement*

*System (IPMS) dan Performance Prism.*

Sinaga (2004) menulis kemungkinan aplikasi *balanced scorecard* pada usaha kecil dan koperasi. Jika merupakan organisasi modern dan administrasi tertata rapi, tidak menutup kemungkinan diaplikasikannya *balanced scorecard*. Aplikasi tersebut diharapkan mampu mendukung kiprah usaha kecil pada skala internasional.

Pada bidang akademik, *balanced scorecard* digunakan sebagai *tools of analysis* untuk penelitian kinerja perusahaan. Perusahaan yang sudah mengaplikasikan *balanced scorecard* ataupun yang belum mengaplikasikannya dapat dianalisis kinerjanya menggunakan *balanced scorecard*. Pratiwi dkk (2009) menggunakan *balanced scorecard* untuk menganalisis kinerja perusahaan rotan di Kabupaten Sukoharjo. Kesimpulan yang diperoleh adalah *balanced scorecard* mengukur kinerja perusahaan tersebut lebih baik dibandingkan teknik lain yang hanya mengukur aspek keuangan.

## **2.6. *Balanced Scorecard* pada Pemerintah Daerah**

*Balanced scorecard* dipandang penting untuk organisasi pemerintahan. Hal ini disebabkan menurut Sinaga (2004), *balanced scorecard* mengukur kinerja organisasi secara komprehensif, koheren, seimbang dan terukur. Selain disebabkan organisasi pemerintahan harus memiliki akuntabilitas yang bagus. Oleh karena itu, dengan modifikasi tertentu, *balanced scorecard* dapat digunakan untuk mengukur kinerja organisasi pemerintahan.

Abby dan Ashworth (1994) mengemukakan berbagai ukuran kinerja

untuk pemerintahan daerah. Salah satunya adalah *balanced scorecard*. Berdasarkan studi kasus di 3 daerah, dapat disimpulkan bahwa terdapat 6 persyaratan bagi ukuran efektif kinerja pemerintah daerah. Syarat tersebut meliputi adanya rancangan ukuran untuk berbagai tingkatan dalam organisasi, mengukur efisiensi dan efektifitas, mampu mengidentifikasi adanya *trade-off* antara berbagai dimensi, mencakup ukuran kualitas dan kuantitas, mampu mengukur proses yang sedang berjalan dan ukuran kinerja tersebut tidak dapat dimanipulasi.

McAdam dan Saulters (2000) menganalisis bahwa sektor publik tidak menjadikan *balanced score card* sebagai pilihan nomor satu bagi kerangka kerja ukuran kualitas. Pilihan nomor satu adalah *Investors in People*, kemudian berturut-turut adalah *Charter Mark*, *Excellence model*, *ISO 9000*, *benchmarks* dan *balanced scorecard*.

Edwards dan Thomas (2005) mengemukakan pengalaman kota Atlanta yang sejak tahun 2002 menggunakan sistem ukuran kinerja baru yang disebut Atlanta Dashboard. Ukuran kinerja baru ini terinspirasi dari *balanced scorecard*. Menggunakan ukuran kinerja baru tersebut, administrasi kota Atlanta yang dilanda korupsi berubah menjadi ada perbaikan dalam efisiensi dan efektifitas pelayanan.

Butts (2009) menolak anggapan bahwa penerapan *balanced scorecard* di organisasi pemerintah daerah menyebabkan pemerintah daerah lebih memfokuskan pada aspek efisiensi keuangan dari memfokuskan pada hasil berupa pelayanan kepada masyarakat. Analisisnya terhadap 14 organisasi pemerintah

daerah menyimpulkan bahwa organisasi pemerintah daerah memiliki fokus pada hasil-hasil kerja. Jika dibandingkan dengan yang menggunakan ukuran kinerja tradisional, pemerintah daerah yang menggunakan *balanced scorecard* setidaknya tidaknya memiliki berbagai fokus yang sama dengan yang menggunakan ukuran kinerja tradisional.

Pemerintah Daerah Sragen (2011) telah mengukur kapasitas organisasinya menggunakan *OCA tool*. Variabel kapasitas organisasi sebagaimana disebutkan dalam *OCA tool*, disepadankan dan disusun menggunakan konsep *balanced scorecard*. Selanjutnya ditetapkan variabel operasional dan indikator pengukurannya sehingga dapat dilakukan penilaian terhadap kapasitas organisasi pemerintah daerah Sragen. Hasil penilaian menunjukkan bahwa kapasitas organisasi pemerintah daerah Sragen optimal. Adapun kesepadanan terlihat pada Tabel 2.1. Level mikro pada *OCA tool* sepadan dengan perspektif pembelajaran dan pertumbuhan sumber daya dalam *balanced scorecard*, Level Meso pada *OCA tool* sepadan dengan perspektif internal organisasi dalam *balanced scorecard* dan perspektif finansial, dan level Makro pada *OCA tool* sepadan dengan perspektif pelanggan dalam *balanced scorecard*. Selanjutnya pada masing-masing level atau perspektif dapat ditentukan variabelnya.

Effendi (2012) telah mengukur kinerja Kanwil DJP Provinsi Sumatera Selatan dan Bangka Belitung menggunakan alat analisis 4 perspektif dalam *balanced scorecard*. Disimpulkan bahwa pada kedua Kanwil, 4 perspektif tersebut berkinerja baik. Keluhan dari masyarakat justru menunjukkan bahwa ada

keterbukaan dan hubungan baik antara Kanwil dengan masyarakat dan pelanggan.

Suwardika (2011) telah mengukur kinerja Badan Pendidikan dan Pelatihan Provinsi Jawa Timur menggunakan alat analisis 4 perspektif dalam *balanced scorecard*. Kinerja Badan Diklat baik, hanya saja koordinasi antara propinsi dengan kota/kabupaten di Jawa Timur lemah dan teknologi informasi belum digunakan secara maksimal.

## **2.7. State of The Art Penelitian**

Evaluasi kapasitas organisasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah Sragen (2011) berbasis pada *OCA tool* dan *balanced scorecard*. Arti penting *OCA tool* sebagai alat ukur kinerja pemerintah daerah sudah berkembang sejak beberapa tahun lampau. Sato, dkk (2000), misalnya, menyadari bahwa belum ada suatu alat ukur kapasitas organisasi yang disepakati bersama. Selanjutnya, mulai ada pemikiran untuk membagi kapasitas organisasi menjadi level atau domain mikro, meso dan makro, sebagaimana dikemukakan oleh Mackay, dkk (2007). Penetapan level ini selanjutnya memunculkan alat audit kapasitas organisasi yang dikenal dengan nama *OCA Tool* yang mendefinisikan lebih detail level mikro, meso dan makro. Di sisi lain, Teori Biaya Transaksi dalam Ilmu Ekonomi Insitutional Baru yang digunakan Sato (2000) khususnya karakteristik *expertise*, *specificity* dan *incentives* sebagai analisis kapasitas dapat digunakan sebagai batu loncatan pembahasan organisasi sebagai suatu institusi. Hal ini memperluas arah pembahasan dalam Ilmu Ekonomi Insitutional Baru. Pembahasan institusi dapat dilakukan dengan menggunakan pendekatan *OCA*

*Tool.*

Riyardi (2011) menduga bahwa *OCA Tool* dapat digunakan sebagai pendekatan untuk memahami institusi. Level-level keorganisasian dalam *OCA Tool* tidak hanya menggambarkan sebagai suatu organisasi, namun sebagai institusi. Pengukuran kapasitas organisasi semakin memperkuat bahwa *OCA Tool* bukan hanya sekadar organisasi, namun institusi. Perlu observasi dan pengamatan empiris mengenai level keorganisasian dalam *OCA Tool* sedemikian hingga dapat dilakukan verifikasi terhadap level keorganisasian dalam *OCA Tool* sebagai pendekatan untuk memahami institusi.

Musyadad, dkk (2011), Pemerintah daerah Sragen (2011) dan Riyardi (2012) menganalisis penggunaan *OCA tool*. Analisis penggunaan *OCA tool* ini dengan karakteristik masing-masing. Musyadad, dkk (2011) mengarahkan analisis pada kapasitas organisasi kampung di kabupaten Kaimana Propinsi Papua Barat. Pemerintah daerah Sragen (2011) mengkaitkan dengan *balanced scorecard*. Adapun Riyardi dan Widodo (2012), menganalisis kapasitas sumber daya manusia berdasarkan *OCA Tool* yang telah digunakan di pemerintah daerah Sragen.

Evaluasi kapasitas organisasi yang dilakukan pemerintah daerah Sragen dengan cara menyepadankan *OCA tool* dengan *balanced scorecard* disebabkan adanya kebutuhan untuk mengukur kinerja pemerintah daerah dengan *balanced scorecard*. Pada masa lalu *balanced scorecard* diragukan sebagai alat ukur kinerja pemerintah. Abby dan Ashworth (1994) mengemukakan 6 persyaratan bagi ukuran efektif kinerja pemerintah daerah, sedangkan McAdam dan Saulters

(2000) menganalisis bahwa sektor publik tidak menjadikan *balanced score card* sebagai pilihan nomor satu bagi kerangka kerja ukuran kualitas dibandingkan *Investors in People Charter Mark*, *Excellence model*, *ISO 9000*, atau *benchmarking*.

Seiring perjalanan waktu, disadari bahwa *balanced scorecard* dapat menjadi pilihan dalam pengukuran kinerja organisasi. Edwards dan Thomas (2005) mengemukakan pengalaman kota Atlanta yang sejak tahun 2002 menggunakan sistem ukuran kinerja baru yang disebut Atlanta Dashboard yang terinspirasi dari *balanced scorecard*. Adapun Butts (2009) menolak anggapan bahwa penerapan *balanced scorecard* di organisasi pemerintah daerah menyebabkan pemerintah daerah lebih memfokuskan pada aspek efisiensi keuangan dari memfokuskan pada hasil berupa pelayanan kepada masyarakat.

Berdasarkan apa yang sudah diteliti tersebut, sebagaimana Gambar 2.1, di mana kapasitas organisasi diukur dengan menggabungkan pemikiran *OCA tool* dan *balanced scorecard*, perlu dilakukan pengembangan *OCA tool* berupa memperkuat hubungan antar level atau perspektif. Jika hubungan tersebut dapat dianalisis pada beberapa kabupaten dan kota, maka akan diperoleh model audit kapasitas organisasi pemerintah daerah. Oleh karena itu pada sisi kanan Gambar 2.1 dikemukakan rencana penelitian yang akan dilakukan. Pada tahun 2013 direncanakan untuk menganalisis seluruh variabel kapasitas organisasi menggunakan *OCA Tool* sebagaimana evaluasi yang telah dilakukan pemerintah daerah Sragen. Perlu dicatat, meskipun banyak persamaan dengan yang telah dilakukan pemerintah daerah Sragen, terdapat perbedaan antara penelitian ini

dengan evaluasi yang telah dilakukan pemerintah daerah Sragen. Perbedaan pertama terdapat pada penentuan variabel dan variabel operasional. Pada penelitian ini variabel terdiri atas level mikro, level meso dan level makro.

Hal ini menyesuaikan dengan penyepadanan antara *OCA Tool* dengan *balanced scorecard* dan menyesuaikan dengan tujuan penelitian tahun kedua yang akan menganalisis hubungan antar variabel. Adapun evaluasi pemerintah daerah Sragen menempatkan kuantitas, kualitas dan kepastian dan komitmen penugasan PNS, kapasitas organisasi, sistemik, fiskal daerah, sustainability fiskal daerah, kualitas pelayanan publik dan aksesibilitas pelayanan publik sebagai variabel. Semua yang disebut sebagai variabel dalam evaluasi yang dilakukan pemerintah daerah Sragen digunakan sebagai variabel operasional. Perbedaan kedua terdapat pada analisis hubungan antar variabel. Pada penelitian ini, setelah seluruh variabel dianalisis, dilanjutkan dengan analisis hubungan antar variabel pada tahun 2014. Sedangkan evaluasi yang dilakukan pemerintah daerah Sragen tidak mengevaluasi hubungan antarvariabel. Perbedaan ketiga terdapat pada kriteria optimalisasi kapasitas organisasi. Penelitian ini menggunakan kriteria optimal, belum optimal dan tidak optimal sebagaimana dilakukan oleh Riyardi dan Widodo (2012) sedangkan evaluasi pemerintah daerah Sragen menggunakan kriteria istimewa, sangat baik, baik, buruk dan sangat buruk. Perbedaan keempat terdapat pada lingkup penelitian. Penelitian ini ruang lingkungannya lebih luas dibandingkan dengan evaluasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah Sragen dilihat dari tahun data dan obyek penelitian. Pada tahun 2015 akan dilakukan perumusan *OCA tool* sebagai alat analisis kapasitas kelembagaan melalui FGD

pakar, pemerintah daerah Sragen dan pemerintah kota Surakarta.

**GAMBAR 2.5**

**RENCANA PENELITIAN DARI TAHUN 2013 HINGGA TAHUN 2015**

