

**MODUL
PELATIHAN KEPEMIMPINAN NASIONAL TINGKAT I**

Benchmarking Kebijakan

**LEMBAGA
ADMINISTRASI
NEGARA
2021**

Hak Cipta © pada:

Lembaga Administrasi Negara

Edisi Tahun 2021

Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia

Jl. Veteran No. 10 Jakarta Pusat 10110

***BENCHMARKING* KEBIJAKAN**

Modul Pelatihan Kepemimpinan Nasional Tingkat I

TIM PENGARAH SUBSTANSI:

1. Dr. Muhammad Taufiq, DEA
2. Erna Irawati, S.Sos., M.Pol.Adm.

PENULIS MODUL:

Dr. Hary Supriadi, S.H., M.A.

REVIEWER: Dr. Adi Suryanto, M.Si.

EDITOR: Mulia Ela Syifaurohmah, S.IP.

KATA PENGANTAR

Arah pembangunan SDM Aparatur ditujukan pada SDM Aparatur yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik KKN, mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain itu, pembangunan SDM juga diarahkan agar mampu beradaptasi terhadap perubahan global yang sangat dinamis. Oleh karena itu, penyiapan SDM Aparatur ke depan harus diarahkan pada peningkatan daya saing yang komprehensif baik terkait penguatan teknologi, infrastruktur, dan sistem, maupun penguatan terhadap penguasaan pengetahuan, *networking*, dan kolaborasi. Kunci keberhasilan dari semua unsur tersebut terletak pada kualitas sumber daya manusia yang akan berperan sebagai penggerak utamanya.

Perkembangan teknologi informasi mengubah *business process* di segala bidang dan menjadikan kegiatan yang semula dilakukan secara manual dapat dilakukan melalui teknologi informasi. Penyelenggaraan pelatihan menjadi bidang yang wajib mengikuti perkembangan teknologi. Orang tidak perlu datang ke tempat pelatihan, namun tetap dapat mengikuti pembelajaran melalui model pembelajaran e-learning. Hal ini tentu membawa pengaruh perubahan mindset dalam pengembangan kompetensi ASN dimana pembelajaran jarak jauh melalui e-learning menjadi hal yang tidak dapat dihindarkan.

Lembaga Administrasi Negara sebagai Instansi Pembina Pelatihan harus melakukan berbagai penyesuaian sesuai dengan tuntutan zaman. Memenuhi tuntutan tersebut maka perubahan mendasar dalam penyiapan kompetensi bagi Aparatur Sipil Negara telah dilakukan oleh Lembaga Administrasi Negara melalui perubahan kurikulum dan bahan ajar.

Akhir kata, kami atas nama Lembaga Administrasi Negara, mengucapkan terima kasih kepada tim penulis yang telah meluangkan waktu dan pikiran sehingga bahan ajar ini dapat hadir di tengah-tengah Bapak dan Ibu peserta pelatihan. Kami berharap bahan ajar ini dapat menjawab tuntutan pembelajaran dan membawa manfaat bagi

pembacanya. Namun demikian, kami menyadari bahwa bahan ajar ini masih jauh dari sempurna, maka kami membuka lebar terhadap masukan dan saran perbaikan atas isi bahan ajar ini.

Demikian, selamat membaca. Semoga bermanfaat.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI.....	v
PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
BAB II.....	5
KONSEPSI BENCHMARKING KEBIJAKAN	5
A. Pengertian <i>Benchmarking</i>	5
B. Jenis dan Metode <i>Benchmarking</i>	7
C. <i>Benchmarking</i> Kebijakan Sebagai <i>Tool</i> Pembuatan Kebijakan	11
D. Prinsip-prinsip Pelaksanaan <i>Benchmarking</i> Kebijakan.....	16
E. Rangkuman.....	18
F. Soal Latihan	19
BAB III	20
TAHAPAN PELAKSANAAN BENCHMARKING KEBIJAKAN	20
A. Aspek Substansi	20
B. Aspek Teknis Pelaksanaan.....	22
C. Rangkuman.....	28
D. Soal Latihan	28
BAB IV.....	30
PEMBELAJARAN DAN REKOMENDASI.....	30
A. Analisis Keunggulan Kebijakan sebagai Pembelajaran.....	30
B. Rekomendasi Adopsi dan Adaptasi.....	31
C. Penyajian Hasil <i>Benchmarking</i> Kebijakan.....	32
D. Rangkuman.....	36
E. Soal Latihan	37

*MODUL
PELATIHAN KEPEMIMPINAN NASIONAL TINGKAT I
PEMBANDINGAN KEBIJAKAN
(POLICY BENCHMARKING)*



<i>BAB V</i>	38
<i>PENUTUP</i>	38
<i>DAFTAR PUSTAKA</i>	39

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

a. Alasan Penulisan Modul

Dalam rangka mencapai tujuan pembelajaran PKN Tingkat I khususnya Agenda II yakni Pengelolaan Kebijakan (*Managing Policy*), dimana salah satu Mata Pelatihan dalam Agenda tersebut adalah *Benchmarking* Kebijakan (Pembandingan Kebijakan), maka dibutuhkan rujukan materi sebagai acuan dalam proses pembelajaran. Rujukan ini meliputi konsep *benchmarking* kebijakan sebagai *tool* untuk meningkatkan kualitas kebijakan sebagai penguatan kemampuan peserta dalam melaksanakan tugasnya sebagai Pimpinan Tinggi Madya.

Sebagai rujukan modul ini memberikan konsep utama sekaligus metode yang menjadi panduan peserta, yang mendorong prakarsa peserta pelatihan untuk memperkaya dan mengembangkan sendiri melalui berbagai sumber pembelajaran lainnya.

b. Kaitan Modul dengan Pengalaman Peserta Diklat

Dalam menggunakan modul ini peserta diklat diasumsikan memiliki latar belakang pengetahuan dan pengalaman terkait dengan kebijakan publik maupun upaya perbaikan kualitas kebijakan publik. Salah satu upaya perbaikan kualitas kebijakan publik adalah dengan melakukan perbandingan terhadap berbagai kebijakan publik dengan isu yang sama atau sejenis.

Pengetahuan dan pengalaman peserta sebagai modal dasar selanjutnya dikembangkan lebih jauh melalui mata pelatihan ini disertai dengan prakarsa pengayaan dan pengembangan dari sumber lainnya oleh

peserta. Perpaduan antara pengalaman dengan pengetahuan dan pandangan baru diharapkan pemanfaatan pembelajaran lebih sesuai dengan kebutuhan nyata peserta di lingkungan kerjanya.

c. Kegunaan Modul Dengan Lingkup Pekerjaan Peserta Diklat

Sebagai Pimpinan atau calon Pimpinan Tinggi Madya, peserta akan berhadapan dengan proses pengambilan keputusan yang berwujud kebijakan publik. Baik kebijakan tersebut menjadi kewenangan pada jabatan yang diemban atau bagian dari proses perumusan kebijakan yang selanjutnya diputuskan oleh Pembuatan Kebijakan yang lebih tinggi.

d. Keterkaitan dengan Modul-Modul Lain

Modul *Benchmarking* Kebijakan ini bersama dengan Mata Pelatihan Kerangka Manajemen Kebijakan Publik, Komunikasi dan Advokasi Kebijakan, dan Isu Strategis Kebijakan menjadi satu kesatuan agenda pembelajaran yakni Pengelolaan Kebijakan (*Managing Policy*). Agenda ini memberikan penguatan kompetensi peserta dalam pengelolaan kebijakan publik, baik dalam lingkup instansi maupun lintas instansi dengan mengedepankan sinergi antar unit dan antar instansi.

Modul *Benchmarking* Kebijakan ini juga berkaitan langsung dan menjadi bahan untuk penyusunan Kertas Kebijakan (*Policy Paper*) pada Agenda IV yakni Aktualisasi Kepemimpinan Kolaboratif. Oleh karena itu pemilihan isu substansi dan lokus perbandingan harus sejalan dengan tema *policy paper* yang disusun. Demikian pula produk yang dihasilkan dari kegiatan perbandingan akan menjadi bahan penting dalam penyusunan *policy paper* tersebut.

1. Deskripsi Singkat

Modul mata Pelatihan *Benchmarking* Kebijakan merupakan Modul Pelatihan Agenda Pengelolaan Kebijakan (Managing Policy) pada Pelatihan Kepemimpinan Nasional Tingkat I berisi materi pokok terkait konsep dan metode serta pedoman praktik *benchmarking* (perbandingan) kebijakan dalam rangka meningkatkan kualitas kebijakan. Pengetahuan dan pemahaman tentang *benchmarking* kebijakan sebagai alat (*tool*) untuk meningkatkan kualitas kebijakan diharapkan dapat meningkatkan kemampuan peserta dalam melaksanakan tugasnya terkait kebijakan publik. Peserta juga didorong untuk mendalami dan memperluas pengetahuan dan pemahamannya terkait perbandingan kebijakan melalui berbagai sumber pengetahuan lainnya yang tersedia.

2. Tujuan Pembelajaran

Setelah mengikuti pembelajaran ini, Peserta diharapkan mampu mengidentifikasi aspek yang menjadi keunggulan pengelolaan suatu kebijakan dan mampu mengadaptasi keunggulan tersebut untuk memperkaya penyusunan Kertas Kebijakan (*Policy Paper*) sesuai dengan tema pembelajaran yang telah ditetapkan.

3. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok

Materi dalam modul ini meliputi pemahaman konsep dan metode untuk melaksanakan *benchmarking* kebijakan dengan materi pokok dan sub materi pokok sebagai berikut :

1. Materi Pokok : Konsep *Benchmarking* Kebijakan

a. Sub Materi : *Benchmarking* sebagai *Tool* Pembuatan Kebijakan

- b. Sub Materi : Jenis dan Model *Benchmarking*
- c. Sub Materi : Metode dan Langkah *Benchmarking* Kebijakan
- 2. Materi Pokok : Tahapan Pelaksanaan *Benchmarking* Kebijakan
 - a. Sub Materi : Tahap Persiapan dan Perencanaan
 - b. Sub Materi : Pelaksanaan *Benchmarking* Kebijakan
- 3. Materi Pokok : Pembelajaran dan Rekomendasi
 - a. Sub Materi : Analisis Keunggulan Kebijakan sebagai Pembelajaran
 - b. Sub Materi : Adopsi dan Adaptasi sesuai Tema sebagai Rekomendasi

BAB II

KONSEPSI *BENCHMARKING* KEBIJAKAN

A. Pengertian *Benchmarking*

Sesuai terjemahannya kata *benchmarking* dapat diartikan sebagai “pembandingan”. Oleh karena itu kegiatan *benchmarking* adalah aktivitas membandingkan sesuatu. Namun makna kontekstual dari pembandingan ini adalah mengukur capaian dengan memperbandingkannya melalui penggunaan indikator tertentu sebagai ukuran yang kesimpulannya dapat dimanfaatkan sebagai bahan evaluasi. Baik kesimpulan tersebut menunjukkan bahwa hal yang diperbandingkan lebih baik atau lebih buruk, terjadi kenaikan atau penurunan, apakah telah memenuhi standar dan target atau belum. Pada gilirannya hasil evaluasi tersebut selanjutnya dimanfaatkan untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan sesuai kesimpulan yang didapatkan.

Menurut Kouzim et al. (1999) istilah *benchmarking* berasal dari istilah yang digunakan oleh surveyor lahan untuk membandingkan ketinggian bumi. R Camp (dalam Kouzim et al. 1999) mendefinisikan *benchmarking* sebagai proses berkelanjutan untuk mengukur produk, layanan dan praktik dengan pesaing berat atau dengan perusahaan-perusahaan yang dikenal sebagai pemimpin terdepan. Tujuannya tentu pada akhirnya bagaimana mengambil pelajaran agar dapat menemukan cara untuk mengatasi kekurangan atau kelemahan yang dimiliki.

Sementara itu Cowper & Samuels ([https:// www. oecd. org/unitedkingdom/1902895.pdf](https://www.oecd.org/unitedkingdom/1902895.pdf)) mengemukakan bahwa *benchmarking* adalah tool yang efisien. Tool ini mengukur kinerja sebuah organisasi untuk dibandingkan dengan suatu standar, baik absolut atau relatif

terhadap organisasi lainnya. Adapun kemanfaatannya menurut Cowper & Samuels adalah :

- Melakukan pengukuran kinerja secara objektif;
- Mengetahui dibidang apa perbaikan perlu dilakukan;
- Menemukan organisasi lain yang dengan suatu proses menghasilkan kinerja yang unggul, dengan maksud untuk melakukan adopsi; dan
- Untuk menguji program-program perbaikan apakah telah berhasil mencapai targetnya.

Benchmarking menjadi suatu instrumen yang makin banyak digunakan sejalan dengan pendekatan manajerialisme. Kouzim et al. (1999) menyatakan dengan penekanan pada kinerja organisasi, fokus pada pelanggan, dan kepentingan pemangku kepentingan maka *benchmarking* semakin banyak digunakan untuk mengukur kinerja organisasi dan sarana transfer pengetahuan dan pembelajaran dengan organisasi lainnya.

Dengan definisi dalam arti luas tersebut maka perbandingan dilakukan baik terhadap suatu standar, maupun atas capaian entitas lainnya (perbandingan antar entitas). Penggunaannya pun dilakukan pada berbagai bidang namun terutama untuk mengukur kinerja dan menjadi bahan evaluasi selanjutnya. Selain itu perbandingan juga dapat dilakukan dalam hal kebijakan publik.

Dominique et al. (2013) bahkan menyebutkan bahwa perbandingan kebijakan antar negara secara internasional semakin meningkat, meskipun studi tentang hal ini masih sangat sedikit. Sedangkan pemanfaatan hasil *benchmarking* menurut M. Evan (dalam Dominique et al. 2013), bisa dalam beberapa bentuk yaitu :

- Meniru (*copying*), yakni melakukan transfer tanpa melakukan adaptasi;
- Emulasi (*emulation*) yakni menerima program dari luar yang biasa menjadi praktik terbaik untuk mengatasi permasalahan serupa di daerah sendiri;
- Hibridisasi (*hybridization*), yakni mengkombinasikan unsur-unsur yang ditemukan dalam program-program yang dipelajari dalam berbagai situasi (*setting*) untuk menyesuaikan dengan kondisi domestik; dan
- Sebagai inspirator, yakni didapatkannya ide untuk mendorong pemikiran baru.

Untuk kepentingan dan konteks pembelajaran PKN Tingkat I, maka perbandingan dilakukan pada jenis perbandingan antar kebijakan yang dilakukan oleh entitas yang berbeda. Perbandingan ini ditujukan untuk mendapatkan pembelajaran praktik terbaik apa yang bisa diadopsi dan diadaptasi untuk kepentingan perumusan dan perbaikan kebijakan publik pada organisasi perbandingan. Dengan demikian *benchmarking* kebijakan dalam proses ini adalah untuk keperluan berbagi pengetahuan dalam rangka pembelajaran (*knowledge sharing*) maupun untuk kepentingan transfer kebijakan (*policy transfer*).

B. Jenis dan Metode *Benchmarking*

Sebagai aktivitas manajemen, *benchmarking* diterapkan dengan banyak variasi (Papaioannou et al. 2006). Salah satu upaya klasifikasi dari banyak variasi tersebut menurut Papaioannou et al. (2006) dilakukan oleh Bessan dan Rush yang mengklasifikasinya berdasarkan tujuan. Klasifikasi *benchmarking* dimaksud adalah :

- Kompetitif, yakni perbandingan kinerja suatu organisasi dengan pesaingnya);
- Kinerja, yakni pengukuran dan perbandingan suatu proses tertentu dengan proses lain yang serupa yang dilakukan oleh organisasi lain yang dianggap lebih baik atau terbaik;
- Proses, yakni perbandingan fungsi suatu organisasi dengan fungsi yang ada di organisasi lain); dan
- Keseluruhan, yakni membandingkan seluruh proses dalam suatu organisasi dengan organisasi lain dalam bidang industri yang sama.

Sementara itu Sylvie Trosa dan Suzanne Williams (dalam Cowper & Samuels ([https:// www. oecd. org/unitedkingdom/1902895.pdf](https://www.oecd.org/unitedkingdom/1902895.pdf)) mengemukakan bahwa *benchmarking* memiliki tiga aspek utama yaitu :

- *Standards benchmarking*, yakni menetapkan sebuah standar kinerja dimana suatu organisasi dapat mencapainya. Penyampaian standar yang menantang dapat memotivasi karyawan untuk menunjukkan komitmennya dalam upaya pencapaian. Informasi kinerja sebuah organisasi yang dibandingkan dengan suatu standar dapat digunakan untuk alat monitoring oleh para pimpinan;
- *Results benchmarking*, yakni melakukan perbandingan kinerja sejumlah organisasi yang bergerak dalam bidang yang sejenis. Di sektor publik pendekatan ini akan memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk melihat bagaimana organisasi publik mereka mencapai kinerja dibandingkan dengan organisasi lain, yang menggambarkan bagaimana efektifitas pemanfaatan sumberdaya. Cara ini cukup efektif jika dalam ketiadaan kompetisi dengan sektor swasta untuk mendorong efisiensi.

- *Process benchmarking*, yakni upaya menguji secara detail apa yang terjadi dalam sebuah organisasi untuk melihat proses yang terjadi dalam rangka menghasilkan suatu keluaran tertentu. Analisis ditujukan untuk memahami kenapa terjadi perbedaan kinerja sehingga bisa dipilih bagaimana proses yang terbaik.

Pada prinsipnya jenis dan metode *benchmarking* dilakukan secara bervariasi disesuaikan dengan tujuan, fokus atau penekanan yang diinginkan, demikian juga pada bidang apa. Dengan demikian perbandingan tersebut dapat berupa :

- Perbandingan kualitas suatu produk dengan standar yang ditetapkan, umumnya hal ini diterapkan dalam lingkup produksi baik berupa barang atau layanan tertentu;
- Perbandingan kinerja dengan suatu standar tertentu karena kesepakatan atau keharusan suatu entitas dengan entitas lain. Kesepakatan atau keharusan ini terutama dikaitkan dengan akuntabilitas selalu instansi publik yang wajib memenuhi ekspektasi publik yang harus dilayaninya. Misalnya kontrak pelayanan, standar pelayanan, dan standar yang ditetapkan sendiri sebagai target;
- Perbandingan sebagai sebuah strategi pembelajaran khususnya bagi suatu organisasi, unit, atau kelompok. Dengan tujuan ini maka perbandingan dilakukan untuk dapat berbagi pengetahuan dan pengalaman praktik yang dapat memperbaiki kinerja.
- Perbandingan sebagai sarana perbaikan kualitas kebijakan publik. Perbandingan ini secara khusus bergerak dalam lingkup kebijakan, dengan mempelajari keberhasilan pencapaian

kebijakan untuk dapat diterapkan pada entitas yang melakukan perbandingan.

Pembandingan sarana perbaikan kualitas kebijakan inilah yang akan menjadi fokus dalam modul mata pelatihan *Benchmarking* Kebijakan ini. Selain memahami konsepsi dan perkembangan teoritik dan praktik, dalam mata pelatihan ini peserta akan melaksanakan proses pembandingan kebijakan sebagai bagian dari proses pembelajaran.

Pembandingan kebijakan dilakukan pada aspek indikator (instrumen) kebijakan dan indikator kinerja kebijakan. Instrumen yang baik akan menghasilkan kinerja yang baik pula. Oleh karena itu fokus pembandingan adalah melihat apakah pada entitas yang melakukan pembandingan telah memiliki instrumen tersebut atau telah memiliki tetapi belum efektif. Selain itu pembandingan juga dapat dimanfaatkan untuk melihat efektifitas atau dampak atau suatu pilihan kebijakan. Entitas pembanding dapat mengambil pelajaran berharga dengan entitas lokus yang terlebih dahulu telah melaksanakan kebijakan serupa dalam waktu yang relatif.

Sedangkan terkait metode pembandingan Kouzin et al. (1999) menyebutkan bahwa bentuk-bentuk *benchmarking* terbaru saat ini adalah pembandingan organisasi berbasis penilaian mandiri (*self-assessment*), kerjasama *benchmarking* dengan mengelompokkan organisasi atau unit untuk saling belajar satu sama lain, dan *benchmarking* yang diperluas dengan melibatkan studi empiris atas berbagai jalur berbeda sejalan dengan proses modernisasi sosial yang berlangsung. Selain itu Kouzin et al. juga menyebutkan bahwa sejalan dengan perkembangan tersebut juga terjadi perkembangan instrumen dalam

penilaian mandiri dan pengukuran tingkat dan profil modernisasi serta strategi reformasi.

C. *Benchmarking* Kebijakan Sebagai *Tool* Pembuatan Kebijakan

Sebagaimana disebutkan sebelumnya bahwa dari beberapa jenis dan metode serta tujuan perbandingan (*benchmarking*), mata pelatihan ini memberikan fokus pada perbandingan kebijakan. Perbandingan kebijakan bertujuan untuk melakukan pembelajaran terkait praktik baik (*good practices*) maupun praktik terbaik (*best practices*) sehingga dapat diterapkan pada lingkup organisasi yang melakukan perbandingan.

Benchmarking (BM) sendiri merupakan pendekatan yang dilakukan oleh sektor swasta sejak awal 1980-an bersama dengan manajemen strategis, *Just-In-Time* (JIT), *business reengineering*, *lean and agile manufacturing*, *total quality management* (TQM), secara meskipun implementasinya di sektor publik termasuk BUMN cukup telat (Gupta, 2008). Demikian pula para pembuat kebijakan yang berusaha menemukan pendekatan agar suatu kebijakannya efektif telah melakukan banyak kegiatan *benchmarking* secara internasional (Dominique et al. (2013). Menurutnya para pembuat kebijakan merasakan *benchmarking* sebagai sumber inspirasi dan pembelajaran kebijakan yang menarik.

Selanjutnya guna mendapatkan gambaran bagaimana praktik perbandingan kebijakan dibawah ini disajikan beberapa contoh perbandingan kebijakan yang didapatkan dari berbagai sumber.

Contoh *Benchmarking* Kebijakan (1)

*Policy Benchmarking for Productivity and Growth
Review and Proposed Framework for the Caribbean*

Michael D'Acosta, Karl Melgarejo & Valerie Mercer-Blackman

*Inter-American Development Bank Caribbean Country
Department TECHNICAL NOTE No. IDB-TN-578
August 2013*

Pembelajaran yang diambil dalam *benchmarking* kebijakan di bidang ekonomi antara negara-negara OECD dengan negara-negara Karibia.

Benchmarking dilakukan secara khusus terkait kebijakan untuk mendorong produktivitas dan pertumbuhan ekonomi. Perbandingan dilakukan antara Negara-negara Karibia yakni The Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica, Suriname, Trinidad dan Tobago dengan Negara-negara OECD.

Tujuannya adalah menemukan faktor penentu produktivitas yang berkontribusi kepada pertumbuhan ekonomi khususnya untuk memperbaiki pertumbuhan berkelanjutan bagi negara-negara Karibia. Dalam konteks kebijakan *benchmarking* ini bertujuan untuk mempersempit gap antara kinerja dengan kebijakan. Artinya suatu kebijakan idealnya dapat menghasilkan kinerja optimal, dan sebaliknya

jika ada gap, maka diperlukan upaya perbaikan kebijakan. Bagaimana cara memperbaiki itulah yang berusaha ditemukan dalam kegiatan *benchmarking*.

Dalam proses ini ditemui permasalahan terbatasnya data dan informasi pada negara-negara Karibia. Untuk mengatasi hal ini maka disusun langkah-langkah dan dibuatnya asumsi-asumsi.

Selanjutnya dipilih bidang-bidang kebijakan berdasarkan kriteria :

- (1) Indikator kinerja terkait dengan kebijakan yang berada dibawah yang menjadi *benchmark*; dan
- (2) Indikator kebijakan yang bisa membawa perbaikan kinerja, yang saat ini belum ada atau masih belum efektif.

Terkait dengan isu produktivitas dan pendapatan riil tersebut, maka *benchmarking* kebijakan yang dilakukan memiliki beberapa komponen utama yaitu :

- Menekankan peran sentral faktor produktivitas khususnya produktivitas tenaga kerja sebagai faktor kunci penentu pendapatan riil. Sedangkan penentu tambahan adalah tingkat penyerapan tenaga kerja dan lingkungan usaha yang mendukung produktivitas, kewirausahaan, dan inovasi;
- Memadukan pengetahuan berbagai faktor yang berkontribusi pada produktivitas tenaga kerja pada pendapatan yang lebih tinggi atau ekonomi yang bertumbuh lebih tinggi, atau dapat pula menentukan faktor-faktor yang bertanggung jawab atas lemahnya produktivitas tenaga kerja pada pendapatan yang lebih rendah atau ekonomi yang bertumbuh lebih rendah;

- Menghitung celah (*gap*) antara kinerja dengan kebijakan, antara negara yang melakukan perbandingan (*benchmarking countries*) dengan negara yang diperbandingkan (*benchmark countries*);
- Berlandaskan pada kumpulan pengetahuan negara yang menjadi perbandingan (*benchmark countries*), dilahirkan rekomendasi yang berpotensi untuk meningkatkan produktivitas dari negara-negara yang melakukan perbandingan (*benchmarking countries*); dan
- Melakukan monitoring kemajuan atas upaya penyempitan jurang (*gap*) dan desiminasi informasi kepada publik.

Landasan intelektual kerangka tersebut menurut D'Acosta et al, (2013) adalah terkait dengan dua pilar riset. Pertama hubungan antara pendapatan riil dengan produktivitas domestik, dan kedua, penggunaan *benchmarking* sebagai *tool* untuk mengidentifikasi jurang (*gap*) dalam produktivitas dan mempertimbangkan pilihan kebijakan untuk mengurangi *gap* tersebut.

Bahan selengkapnya untuk contoh ini dapat dilihat pada laman berikut ini:

<https://publications.iadb.org/publications/english/document/PolicyBenchmarking-for-Productivity-and-Growth-Review-and-Proposed-Framework-for-the-Caribbean.pdf>

Contoh *Benchmarking* Kebijakan (2)

City of Simi Valley Benchmarking Policy

Benchmarking Policy to support the California Long-Term Energy Efficiency Strategic Plan

Berkeinginan menjadi praktik terbaik dalam manajemen energi, Kota Simi Valley melakukan pendataan mereka yang menerapkan

program penghematan energi, kebijakan, atau prosedur terkait penghematan energi. Untuk itu diterapkan pola *benchmarking* antar berbagai fasilitas besar dalam penggunaan energi sebagai bahan evaluasi. Hasil evaluasi akan dipergunakan untuk perbaikan project/program penghematan energi dan praktik terbaik yang didapatkan akan menjadi acuan bagi fasilitas lain untuk diterapkan.

Staff pada Dinas Pekerjaan Umum, Pelayanan Administrasi, dan Dinas Lingkungan Hidup bersama-sama menyusun *benchmark*, standar, prosedur dalam rangka monitoring rutin berbagai fasilitas kota. Hasil monitoring digunakan untuk perbandingan dengan fasilitas serupa di kota lain. Hasil *benchmark* juga digunakan untuk menyusun *benchmark* dalam konservasi energi penggunaan air.

Walikota memberikan dukungan dan melakukan pengawasan kelancaran implementasi kebijakan *benchmarking* tersebut. Sementara itu Dewan Kota akan mengevaluasi kemanfaatan dan implementasi kebijakan *benchmarking* secara tahunan. Laporan tahunan disusun oleh staf Pemerintah Kota yang juga memuat bagaimana data *benchmark* tahun sebelumnya diperoleh. Laporan ini mencantumkan :

- Hasil identifikasi peluang dan strategi untuk meningkatkan efisiensi energi dan pengurangan efek gas rumah kaca;
- Menelusuri dan melaporkan perkembangan pencapaian target di bidang energi dan target pengurangan efek gas rumah kaca;
- Menemukan dan memperbaiki fasilitas yang masing di bawah standar; dan
- Menemukan dan memberikan penghargaan kepada fasilitas yang kinerjanya istimewa.

Bahan contoh *benchmarking* ini dapat diakses pada laman berikut ini :

<https://www.simivalley.org/home/showpublisheddocument/7825/636979247642200000>

D. Prinsip-prinsip Pelaksanaan *Benchmarking* Kebijakan

Untuk dapat melaksanakan *benchmarking* yang efektif, Papaioannou et al. (2006) mensyaratkan beberapa prinsip utama yang harus diperhatikan. Prinsip-prinsip tersebut meliputi :

- Fokus (*focus*), dengan memilih sisi atau dimensi yang terbatas akan mempermudah dibandingkan dengan perbandingan yang bersifat luas;
- Pengukuran (*measurement*), indikator kinerja apa yang menjadi ukuran sebaiknya jelas sehingga mempermudah dalam melakukan perbandingan;
- Diferensiasi (*differentiation*), melihat antara kinerja dan praktik. Apakah terdapat perbedaan dalam praktik atau cara kerja sehingga kinerja atau capaian menjadi berbeda;
- Pembelajaran (*learning*), perlu menjadi ruh dalam kegiatan perbandingan, dimana semangat untuk belajar diimplementasikan dalam proses yang nyata, untuk mendapatkan pelajaran guna perbaikan kinerja;
- Keterbandingan (*comparability*), yakni membandingkan sesuatu yang masih wajar, dimana perbedaan tidak terlampau besar. Selain dari segi ukuran juga perlu dipertimbangkan perbedaan dimensi-dimensi sosial ekonomi antar entitas yang diperbandingkan;
- Integrasi (*integration*), yakni mengaitkan proses perbandingan dengan upaya meningkatkan akuntabilitas, bukan hal yang berdiri sendiri; dan

- Dapat diaplikasikan (*applicability*), dimana tentu hasil perbandingan diharapkan dapat berkontribusi dalam memperbaiki kinerja kebijakan. Perlu diperhatikan jika perbandingan kebijakan dilakukan pada negara yang berbeda maka aspek kesejarahan, sosial ekonomi, politik, dan institusional harus menjadi pertimbangan.

Berdasarkan beberapa hal tersebut di atas, maka langkah-langkah yang perlu disusun dan diperhatikan dalam melakukan perbandingan kebijakan adalah perlunya studi pendahuluan (*preliminary study*), penetapan indikator baik indikator kinerja maupun indikator kebijakan. Hal penting berikutnya adalah bagaimana mengaitkan indikator kebijakan dengan indikator-indikator kinerja (*performance indicators*), termasuk mempertimbangkan dimensi lingkungan kebijakan yang akan turut memberikan pengaruh kepada kinerja yang dicapai.

Dominique et al. (2013) menyimpulkan bahwa meskipun pola melaksanakan *benchmarking* sangat variatif, namun pola *benchmarking* kebijakan yang umum dilakukan adalah :

- Identifikasi praktik terbaik (*best performer*);
- Memilih indikator yang relevan baik yang kualitatif maupun kuantitatif;
- Cara pengukuran dan perbandingan atas serangkaian indikator yang terpilih;
- Implementasi dalam bentuk aksi untuk meningkatkan kinerja; dan
- Melakukan *monitoring* dan evaluasi atas hasil penerapan hasil pembelajaran.

Demikian pula perlu diwaspadai beberapa kelemahan praktik *benchmarking* kebijakan sebagaimana temuan dari penelitian yang

dilakukan oleh Dominique et al. (2013) terhadap praktik *benchmarking* kebijakan internasional. Temuan yang merupakan kesimpulan dari penelitiannya tersebut adalah :

- *Benchmarking* bukan digunakan untuk pembelajaran kebijakan, namun digunakan untuk mengarahkan agenda politik;
- Adanya resistensi pembuat kebijakan atas “pelajaran” yang didapat antara lain dengan alasan bahwa mereka adalah pengecualian; dan
- Kalau keberhasilan baik ranking atau angka-angka dapat menutupi faktor-faktor kontekstual yang lebih penting untuk melihat proses pembelajaran kebijakan.

Tentu saja tiga temuan dalam kesimpulan penelitian Dominique et al. perlu menjadi perhatian karena sangat mungkin terjadi dan akhirnya mengurangi manfaat dari *benchmarking* sebagai proses pembelajaran.

E. Rangkuman

Benchmarking pada dasarnya adalah metode untuk belajar dengan melakukan perbandingan. Berasal dari pendekatan di dunia teknik, metode ini kemudian digunakan hingga bidang manajemen strategis.

Dalam bidang manajemen, *benchmarking* digunakan untuk mengevaluasi kinerja dan capaian, baik untuk organisasi itu sendiri dengan melihat kepada suatu standar. Namun perbandingan juga bisa dilakukan dengan membandingkan capaian kinerja antar satu organisasi dengan organisasi lainnya. Hasil perbandingan merupakan bahan evaluasi khususnya jika capaian masih dibawah atau kurang dibandingkan dengan standar maupun capaian organisasi lainnya dalam bidang yang sejenis. Lebih jauh metode ini juga digunakan untuk menjadi

bahan pembelajaran yakni dengan membandingkan capaian pada organisasi lain yang diakui lebih baik atau merupakan praktik terbaik.

Demikian pula dalam bidang kebijakan, keberhasilan pelaksanaan kebijakan perlu ditingkatkan dengan belajar dari berbagai praktik kebijakan oleh entitas lain, baik organisasi, daerah, wilayah, atau negara lain. Kinerja kebijakan dalam lapangan kebijakan yang sama yang menghasilkan kinerja yang lebih baik perlu menjadi bahan pembelajaran. Aspek yang dicermati baik meliputi indikator kinerja maupun indikator kebijakan serta lingkungan kebijakan yang berpengaruh. Fokus diberikan pada faktor indikator kebijakan yakni *tool* atau instrumen kebijakan yang digunakan untuk menjadi bahan evaluasi apakah instrumen tersebut telah ada atau telah digunakan namun belum optimal. Jika telah digunakan namun belum optimal maka perlu dicari penyebabnya, yakni faktor-faktor apa yang berbeda, termasuk lingkungan kebijakan yang mungkin mempengaruhi.

F. Soal Latihan

Beberapa pertanyaan yang dapat dipergunakan untuk memastikan proses pembahasan mencapai tujuan pembelajaran pada pembahasan konsepsi *benchmarking* kebijakan antara lain :

1. Konsepsi dan praktik *benchmarking* pada dasarnya berasal dari bidang apa, bagaimana perkembangannya hingga diterapkan pada kebijakan?
2. Jelaskan esensi perbandingan pada lapangan kebijakan, hal-hal apa yang menjadi fokus dan apa tujuan yang ingin dicapai?
3. Apa saja masalah dalam praktik *benchmarking* kebijakan?

BAB III

TAHAPAN PELAKSANAAN *BENCHMARKING* KEBIJAKAN

A. Aspek Substansi

Tahapan persiapan dan perencanaan meliputi aspek substansi dan aspek teknis perbandingan. Pada aspek substansi perlu ditentukan isu kebijakan, studi awal dan pemetaan entitas sasaran perbandingan, dan penentuan indikator perbandingan.

1. Isu dan Masalah Kebijakan

Terkait dengan langkah pertama untuk menentukan isu kebijakan sesuai dengan tema Pelatihan, maka peserta perlu melakukan diskusi untuk menemukan isu kebijakan dari tema yang diusung dalam pelatihan. Apabila isu kebijakan telah ditemukan dan disepakati, maka langkah selanjutnya adalah merumuskannya dalam rumusan masalah (pertanyaan) kebijakan. Isu dan rumusan masalah atau pertanyaan kebijakan ini penting untuk disepakati agar dalam proses selanjutnya dapat lebih fokus dalam menggunakan sumber daya yang tersedia dalam proses perbandingan.

Untuk mencapai tujuan tersebut, diperlukan proses pengumpulan data dan informasi terkait dengan capaian kinerja kebijakan entitas yang melakukan perbandingan. Data dan informasi ini diperlukan sebagai bahan pemdingan dengan entingan lokus tujuan perbandingan.

2. Studi Pendahuluan dan Pemetaan

Langkah kedua yakni melakukan studi pendahuluan (*preliminary study*) untuk memetakan entitas atau wilayah mana saja yang melaksanakan atau mengalami isu kebijakan serupa namun dapat mengatasinya dengan lebih baik. Apabila ditemukan beberapa kandidat

lokus perbandingan, maka perlu disepakati lokus yang dipilih atau disesuaikan dengan ketersediaan sumberdaya dalam kegiatan.

Apabila calon lokus telah disepakati maka selanjutnya perlu dilakukan penelusuran dan konfirmasi awal dengan entitas teridentifikasi untuk memastikan kemungkinan dapat dilakukannya perbandingan khususnya kesediaan calon lokus untuk menjadi lokus perbandingan. Pemetaan sangat diperlukan agar penentuan lokus entitas perbandingan bisa efektif dan efisien sebagai pilihan terbaik melakukan perbandingan.

3. Penetapan Indikator Perbandingan

Langkah ketiga yang perlu dilakukan terkait substansi perbandingan adalah menentukan indikator kinerja dan indikator kebijakan. Asumsi yang digunakan adalah bahwa kinerja kebijakan yang tinggi adalah hasil dari indikator (instrumen) kebijakan yang efektif. Adapun yang perlu diperhatikan terkait dengan kedua indikator tersebut adalah :

- a. Indikator kinerja (*performance indicator*). Kumpulkan data indikator kinerja sesuai dengan isu kebijakan dan rumusan masalah (pertanyaan) kebijakan pada entitas yang disepakati (*benchmarking*). Demikian pula diperlukan data awal indikator kinerja pada lokus perbandingan (*benchmark*) yang asumsinya adalah memiliki capaian yang lebih baik;
- b. Indikator kebijakan (*policy indicator*). Sebagaimana disebutkan oleh OECD (dalam D'Acosta et al., 2013) indikator kebijakan adalah indikator terukur dimana otoritas dapat memberikan pengaruh terhadap suatu proses pertumbuhan. Dengan pengertian tersebut maka dapat diartikan bahwa indikator kebijakan dapat berupa berbagai instrumen (*tool*) kebijakan yang dipilih dan diterapkan.

Untuk itu perlu evaluasi awal bagaimana keberadaan indikator kebijakan tersebut pada entitas *benchmarking* (pembanding). Pada akhir proses *benchmarking* perlu disimpulkan apakah entitas pembanding telah memiliki instrumen dimaksud atau belum. Atau jika telah memiliki mengapa tidak berfungsi optimal. Jawaban dari pertanyaan-pertanyaan tersebutlah yang akan menuntun pada rekomendasi dalam proses perbandingan.

4. Menentukan metode atau pola perbandingan.

Untuk memastikan tujuan perbandingan kebijakan dapat dicapai, maka pola atau metode perbandingan akan sangat menentukan. Metode perbandingan tentu sangat tergantung dengan karakteristik kebijakan yang menjadi fokus, sesuai isu dan masalah kebijakan. Untuk itu perlu operasionalisasi indikator kinerja maupun indikator kebijakan. Misalnya terkait ukuran, pengelompokan jenis indikator (kualitatif, kuantitatif). Demikian pula keterkaitan antar indikator atau faktor-faktor pengaruh lainnya (lingkungan kebijakan).

B. Aspek Teknis Pelaksanaan

Langkah-langkah yang perlu ditempuh untuk melaksanakan *benchmarking* kebijakan dalam rangka PKN Tingkat I ini selengkapnya adalah :

1. Penyusunan Rencana.

Untuk menyusun rencana ini sebaiknya dilaksanakan diskusi angkatan dan kelompok untuk menyiapkan Rencana *Benchmarking* Kebijakan. Ruang lingkup Rencana disusun terkait aspek substansi maupun teknis pelaksanaan *benchmarking*. Terkait substansi setidaknya menyakuti isu kebijakan, masalah atau pertanyaan

kebijakan, indikator perbandingan khususnya indikator kinerja dan indikator kebijakan, dan aspek lingkungan kebijakan.

Sebagai catatan untuk memperkuat isu dan masalah kebijakan, maka data-data awal yang dimiliki sebagai entitas yang akan melakukan perbandingan perlu dikumpulkan dan dikaji dengan baik. Hal ini mengingatkan proses perbandingan harus dapat menyajikan data dari dua atau lebih pihak yang diperbandingkan baik terkait indikator kinerja, indikator kebijakan, lingkungan kebijakan, maupun hal-hal lain yang relevan dengan isu kebijakan. Sedangkan dari segi teknis pelaksanaan antara lain dapat memuat lokus perbandingan, alternatif metode pelaksanaan; waktu pelaksanaan, pembagian tugas, metode pengumpulan data, instrumen pengumpulan data, dan sebagainya.

Sebagian isi Rencana *Benchmarking* Kebijakan dapat dituangkan dalam bentuk atau melengkapi *term of reference* (TOR)/Kerangka Acuan Kerja (KAK) yakni terkait hal-hal yang bersifat garis besar dan umum.

2. Pemilihan Lokus

Sebelum menentukan lokus tentu perlu dilakukan penelitian pendahuluan khususnya untuk memetakan alternatif lokus sesuai dengan isu dan masalah kebijakan.

Dari berbagai alternatif lokus yang mungkin timbul pertimbangan pemilihan adalah pada calon lokus yang memiliki kinerja lebih baik (*best* atau *good practices*). Demikian pula pertimbangan kesediaan dan kemungkinan teknis pelaksanaan perbandingan. Untuk kepentingan pemilihan lokus ini peserta melalui perwakilan

angkatan dan kelompok perlu melakukan koordinasi dengan penyelenggara utk penyesuaian dengan anggaran dan pertimbangan teknis lainnya.

3. Pengumpulan data pendahuluan sesuai lokus yang disepakati

Setelah lokus dipilih sesuai dengan proses pemilihan lokus, maka langkah selanjutnya adalah melaksanakan pengumpulan data pendahuluan. Pengumpulan data pendahuluan diperlukan agar dalam tahapan pelaksanaan, khususnya pelaksanaan diskusi atau observasi dapat lebih maksimal. Hal tersebut karena telah diketahuinya beberapa data dan informasi lebih dahulu, sehingga dapat melaksanakan pendalaman dengan lebih baik.

4. Menyusun instrumen pengumpulan data

Proses ini dapat dilakukan antara lain dengan menyusun daftar pertanyaan, kuesioner, dan atau pedoman wawancara serta observasi. Ada baiknya jika memungkinkan menyampaikan daftar pertanyaan atau kuesioner terlebih dahulu kepada narasumber lokus perbandingan sebelum dilakukan Pertemuan atau diskusi.

5. Pembagian Tugas dan Komunikasi

Mengingat cukup banyak yang harus dilakukan dan dicermati, maka ada baiknya dilakukan pembagian tugas baik dalam persiapan, pelaksanaan, penyusunan laporan, maupun pemaparan hasil *benchmarking* kebijakan.

Sedapat mungkin seluruh kelompok dan anggotanya terlibat dalam proses tersebut.

Disamping itu perlu dilakukan upaya komunikasi dengan PIC lokus, konfirmasi kehadiran penerima maupun pemimpin rombongan (delegasi). Untuk mempermudah kendali kegiatan sebaiknya dibuat daftar periksa (*check list*) dari semua hal yang perlu dipersiapkan dan dilaksanakan.

6. Pelaksanaan Pertemuan (Diskusi) dan Kunjungan

Forum Pertemuan dapat dilakukan dengan penyampaian paparan oleh narasumber lokus perbandingan dan kegiatan diskusi pendalaman oleh kelompok dengan narasumber.

Jika pengumpulan data dilakukan secara langsung maka sebaiknya dilakukan observasi dan pengambilan sampel yang relevan.

7. Melaksanakan Diskusi Analisis dan Penyusunan Laporan

Kegiatan ini dilaksanakan dalam rangka menyiapkan Laporan Hasil *Benchmarking* Kebijakan. Hasil diskusi disajikan dalam bentuk Naskah Laporan dan Bahan Paparan dan dapat pula dilengkapi dengan penyiapan video dokumentasi pelaksanaan kegiatan *benchmarking*.

Substansi video selain berisi dokumentasi kegiatan juga sebaiknya dilengkapi dengan dokumentasi tentang informasi terkait substansi kebijakan, demikian pula dapat diperkaya dengan berbagai informasi terkait isu kebijakan yang relevan.

Diskusi sebaiknya dilaksanakan setelah ada penyusunan bahan awal oleh Tim Perumus yang disepakati penunjukkan secara kelas dengan unsur keanggotaan yang merepresentasikan kelompok.

8. Melaksanakan paparan (penyajian) dan diskusi hasil *benchmarking* kebijakan

Setelah hasil *benchmarking* kebijakan disusun, maka selanjutnya adalah melakukan diseminasi sekaligus pengayaan melalui pelaksanaan pemaparan hasil *benchmarking* kebijakan. Forum pemaparan dimaksudkan sebagai media diseminasi juga sebagai forum diskusi guna mendapatkan masukan atau pengayaan dari berbagai pihak yang berhasil. Pada kegiatan pemaparan maka bahan paparan, naskah, dokumentasi video maupun bahan-bahan lain yang dapat di presentasi dapat disampaikan pada kesempatan tersebut.

Kegiatan pemaparan akan difasilitasi oleh penyelenggara baik waktu, tempat, maupun hal-hal teknis lainnya. Peserta perlu menyiapkan pembagian tugas yang sedapat mungkin melibatkan segenap anggota kelompok maupun kelas secara baik.

Produk Laporan Hasil *Benchmarking* merupakan bahan untuk menyusun Kertas Kebijakan (*Policy Paper*) yang disusun oleh Kelas (Angkatan) Pelatihan. Kesimpulan tentang faktor yang mempengaruhi perbedaan capaian indikator kinerja maupun indikator kebijakan yang diterapkan merupakan pembelajaran yang menjadi fokus perhatian. Namun demikian berbagai aspek yang berpotensi mempengaruhi kebijakan yakni lingkungan kebijakan perlu menjadi catatan dan bahan pertimbangan.

Untuk mencapai hasil maksimal kegiatan *benchmarking* kebijakan, maka beberapa aspek teknis perbandingan lainnya yang harus diperhatikan oleh peserta adalah :

1. Ketersediaan sumber informasi (lokus) untuk berbagi
Penggunaan dan kegunaan data serta informasi yang diperoleh. Hal ini perlu dilakukan agar tidak menimbulkan permasalahan serta penghormatan kepada lokus perbandingan sebagai narasumber. Secara umum perlu disampaikan bahwa proses pembelajaran dengan pendekatan *experiential learning* menjadi kegiatan sebagai proses pembelajaran namun sekaligus memberikan manfaat nyata bagi entitas perbandingan secara kelompok maupun masing-masing anggota kelompok.
Penghargaan atas sikap menjaga rahasia suatu data atau informasi tertentu tentu harus diberikan. Dalam kondisi demikian pembelajaran masih bisa didapatkan jika terdapat prinsip atau praktik tertentu yang berpengaruh terhadap kinerja. Relevansi prinsip dan praktik tersebut masih bisa diterapkan untuk entitas perbandingan.
2. Penetapan ruang lingkup
Penetapan terkait ruang lingkup disesuaikan dengan rencana *benchmarking* yang menggambarkan isu, masalah kebijakan, indikator kinerja maupun indikator kebijakan. Rencana tersebut akan menjadi bahan pertimbangan bagi lokus perbandingan untuk menyatakan ketersediaan dan persiapan bahan seperlunya.
3. Penetapan waktu, tempat, dan cara *sharing* data dan informasi

Berbagai aspek teknis terkait waktu, tempat dan tata cara sharing sebaiknya dikomunikasikan terlebih dahulu dengan lokus tujuan perbandingan. Terkait tata cara *sharing* misalnya perlu disepakati apakah cukup menerima data dan informasi yang disajikan atau diberikan kesempatan untuk melakukan observasi, dan jika memungkinkan berdiskusi dengan sumber-sumber informasi tambahan pada lokus perbandingan.

Ketiga hal tersebut sebaiknya dikomunikasikan dengan lokus perbandingan untuk mendapatkan persetujuan.

C. Rangkuman

Dalam rangka mencapai tujuan *benchmarking* kebijakan yang maksimal, maka dibutuhkan langkah-langkah persiapan yang memadai. Langkah persiapan ini meliputi aspek substansi maupun aspek teknis pelaksanaan perbandingan.

Dalam aspek substansi hal-hal yang perlu dipersiapkan adalah menetapkan isu dan masalah kebijakan, studi pendahuluan dan pemetaan kebijakan, menetapkan indikator perbandingan, dan menentukan metode atau pola perbandingan.

Sedangkan persiapan atau perencanaan dalam aspek-aspek teknis perbandingan yang perlu dilaksanakan adalah berupa langkah-langkah sejak pemilihan dan komunikasi dengan lokus perbandingan, hingga diseminasi dan pengayaan melalui kegiatan pemaparan dan diskusi.

D. Soal Latihan

Beberapa pertanyaan yang dapat digunakan sebagai pedoman untuk memastikan berjalannya diskusi dalam aspek tahapan pelaksanaan *benchmarking* kebijakan ini antara lain adalah :

1. Aspek-aspek substansial apa saja yang perlu dipersiapkan untuk melaksanakan *benchmarking* yang mencapai hasil yang baik?
2. Apakah yang menjadi fokus dalam melakukan perbandingan agar didapatkan pembelajaran untuk perbaikan kebijakan entitas yang melakukan perbandingan?
3. Aspek-aspek teknis pelaksanaan *benchmarking* apa saja yang perlu dipersiapkan agar penyelenggaraan *benchmarking* dapat berjalan lancar dan mencapai target yang diinginkan?

BAB IV

PEMBELAJARAN DAN REKOMENDASI

A. Analisis Keunggulan Kebijakan sebagai Pembelajaran

Pada upaya perbandingan dengan contoh *good* atau *best practice*, maka perlu diidentifikasi nilai-nilai yang lebih unggul. Demikian pula perlu didapatkan apa faktor atau situasi yang mendorong hal tersebut terjadi. Untuk itu dibutuhkan proses analisis atas data dan informasi yang telah dikumpulkan.

Secara sederhana analisis dalam *benchmarking* terdiri dari tiga langkah yaitu:

- (1) Evaluasi diri sendiri apa yang telah dilakukan dan bagaimana capaiannya;
- (2) Temukan perbedaan dalam cara dan aspek-aspek relevan yang dilakukan oleh entitas perbandingan yang notabene memiliki kinerja yang lebih baik dalam hal yang sama; dan
- (3) Ambil pelajaran dan perbaiki efektivitas dengan cara kerja yang benar sesuai pembelajaran yang didapat.

Esensi analisis dalam *benchmarking* adalah melakukan perbandingan indikator kinerja (*performance indicator*) dengan indikator kebijakan (*policy indicator*). Menemukan faktor yang mempengaruhi kinerja dikaitkan dengan indikator (instrumen) kebijakan yang digunakan. Baik keberadaannya atau efektifitasnya. Jika instrumen (*tool*) telah sama-sama digunakan namun dampak kinerjanya berbeda maka perlu ditemukan perbedaan dalam hal penerapan pada entitas perbandingan dan bagaimana pelaksanaannya pada lokus perbandingan.

Pada bagian akhir analisis berbagai kekurangan atau kelemahan yang menyebabkan indikator kinerja (*performance indicator*) belum sebaik entitas pembandingan tentu perlu menjadi bahan penyusunan rekomendasi. Hal-hal terkait dengan indikator (instrumen) kebijakan (*policy indicator*) yang masih belum ada atau belum maksimal dilaksanakan harus menjadi fokus perbaikan entitas pembanding.

Dengan demikian secara sederhana pastikan apakah indikator kebijakan berupa *tool* atau instrumen kebijakan telah sama-sama diberlakukan baik pada entitas yang melakukan pembandingan maupun lokus tujuan pembandingan. Jika indikator kebijakan tersebut belum ada maka tentu menjadi masukan dan pertimbangan untuk menerapkannya pada entitas yang melakukan pembandingan. Namun jika instrumen atau *tool* kebijakan telah sama-sama ada pada entitas pembanding maupun lokus pembandingan, maka perlu dilakukan pendalaman untuk menemukan apa faktor yang menyebabkannya. Faktor inilah yang perlu menjadi pembelajaran untuk dapat dipertimbangkan kemungkinan penerapannya atau langkah-langkah penyesuaian yang relevan.

Namun demikian berbagai karakteristik atau keadaan lingkungan kebijakan entitas pembandingan juga perlu menjadi pencermatan. Lingkungan kebijakan yang perlu dicermati adalah *enabling factor* dan *constraining factor* yang mungkin ada. Dalam mencermati *constraining factor* perlu digali juga bagaimana entitas pembandingan mengelola atau mengatasi *constraining factor* tersebut.

B. Rekomendasi Adopsi dan Adaptasi

Sasaran utama *benchmarking* adalah untuk mendapatkan pembelajaran yang dapat digunakan untuk perbaikan kinerja entitas pembanding. Apa yang harus diperbaiki dan bagaimana perbaikan itu

dapat dilakukan perlu dituangkan dalam rekomendasi. Rekomendasi ini selanjutnya dipergunakan oleh peserta dalam menunjang penyusunan *Policy Paper* Angkatan Pelatihan.

Adapun substansi pokok rekomendasi adalah mengadopsi (memanfaatkan) kesimpulan hasil analisis, khususnya faktor-faktor yang menyebabkan kinerja kebijakan entitas perbandingan lebih baik. Namun demikian perlu dilakukan pertimbangan dalam merekomendasikan pengadopsian faktor-faktor penentu tersebut dengan kondisi dan situasi entitas perbandingan. Dengan kembali mempertimbangkan kondisi dan situasi dimaksud perlu dirumuskan pula apa adaptasi yang perlu dilakukan terkait penerapan faktor-faktor pendorong kinerja kebijakan dimaksud.

C. Penyajian Hasil *Benchmarking* Kebijakan

Penyajian data, hasil analisis, dan rekomendasi perlu dituangkan dalam beberapa format agar dapat dengan mudah digunakan. Sebagai bagian akhir dari aktivitas dalam Mata Pelatihan *Benchmarking* Kebijakan Peserta perlu menuangkan hasil *benchmarking* secara kelompok maupun perorangan. Untuk penuangan secara kelompok peserta melakukan penyajian dalam format :

1. Laporan *Benchmarking* Kebijakan per Kelompok sesuai lokus;
2. Bahan Paparan;
3. Bahan pelengkap seperti video dan bentuk-bentuk dokumentasi lain, bahan peraga atau contoh (sampel) yang didapatkan;
4. Melaksanakan pemaparan dan diskusi

Berdasarkan hasil pemaparan peserta melalui kelompok memperbaiki (menyempurnakan) laporan yang telah dibuat baik informasi tambahan atau perbaikan analisis dan rekomendasi.

Adapun *outline* Laporan *Benchmarking* menyesuaikan dengan konteks model dan substansi *benchmarking* yang dilakukan. Sebagai acuan umum yang dapat disesuaikan lebih lanjut dengan ruang lingkup, substansi, dan metode *benchmarking* :

- Latar Belakang

Dalam bagian ini sebaiknya menjelaskan urgensi kegiatan, fokus, tujuan, dan manfaat dari kegiatan perbandingan. Umumnya dapat dicantumkan bagaimana kondisi atau tingkat kinerja serta permasalahan kebijakan dari entitas perbandingan. Penjelasan yang menggambarkan adanya permasalahan dan keinginan untuk melakukan perbaikan atau peningkatan.

- **Isu dan Masalah Kebijakan**

Bagian ini menjelaskan lebih rinci dan kepentingan untuk menindaklanjuti sesuai urgensi kegiatan perbandingan. Isu kebijakan menyangkut apa yang menjadi pokok persoalan kepedulian masyarakat atau pihak-pihak yang berkepentingan, sedangkan masalah kebijakan adalah tantangan apa yang harus dijawab oleh pembuat kebijakan terkait dengan suatu isu kebijakan.

- **Metodologi dan Indikator**

Bagian ini menjelaskan bagaimana proses perbandingan dilakukan sejak persiapan hingga pelaksanaan. Fokus diberikan kepada indikator apa yang digunakan yakni elemen utama yang menjadi perbandingan. Demikian tentu lokus yang dipilih dengan alasan atau pertimbangan mengapa dijadikan lokus perbandingan. Alasan ini juga sedapatnya menggambarkan kesesuaian keterbandingan, termasuk memperhatikan dimensi lingkungan kebijakan antara perbandingan dan lokus perbandingan.

Metodologi juga diharapkan menggambarkan jenis data dan informasi apa yang dibutuhkan dan dilakukan penggalian. Selanjutnya bagaimana proses data dan informasi tersebut dikumpulkan dan didokumentasikan.

- Hasil Pengumpulan Data dan Analisis

Data dan informasi yang berhasil dikumpulkan selanjutnya dianalisis dengan melakukan pengelompokkan dan melihat hubungan satu sama lain. Analisis ditekankan pada perbandingan antara apa yang terjadi dan dipraktikkan di entitas perbandingan dengan apa yang terjadi dan dilakukan di entitas lokus perbandingan.

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya bahwa analisis dalam perbandingan kebijakan pada pokoknya meliputi tiga langkah dan aspek yakni melihat atau mengevaluasi pada apa kekurangan pada diri sendiri, menemukan apa perbedaan antara kedua atau beberapa entitas yang dibandingkan, dan mengambil kesimpulan apa tindak lanjut atau pembelajaran yang bisa diterapkan pada entitas perbandingan.

- Kesimpulan dan Rekomendasi

Pada dasarnya kesimpulan menarik kembali hasil analisis, namun dalam cakrawala yang lebih luas yakni dikembalikan kepada tujuan awal mengapa melakukan perbandingan sebagaimana dituangkan dalam Latar Belakang.

Demikian pula rekomendasi disusun berdasarkan temuan dan kesimpulan hasil analisis dan menjadikannya masukan untuk dapat dilaksanakan. Rekomendasi dengan demikian sebaiknya disusun dengan memperhatikan dimensi kemudahan dan kelayakan untuk dilaksanakan. Perlu diperhitungkan dan diperhatikan berbagai aspek yang menyertainya sebagai konsekuensi jika rekomendasi dilaksanakan. Hasil

benchmarking kebijakan khususnya rekomendasi ini akan menjadi bahan untuk penyusunan Kertas Kebijakan (Policy Paper) yang disusun bersama-sama sebagai produk pembelajaran Angkatan/Kelas Pelatihan.

Sedangkan untuk penuangan hasil secara perorangan, peserta menuangkan dalam bentuk Jurnal Pembelajaran (*Learning Journal*). Pada jurnal ini peserta disamping menuangkan informasi yang didapat juga melakukan pembahasan relevansi informasi tersebut bagi organisasi peserta. Untuk kepentingan itu Jurnal Pembelajaran dapat disusun dengan pokok-pokok isi sebagai berikut :

- **Gambaran Pelaksanaan *Benchmarking* Kebijakan**

Pada bagian ini disampaikan gambaran secara umum pelaksanaan *benchmarking* kebijakan sesuai dengan kegiatan yang dilaksanakan secara kelompok;

- **Data dan Informasi yang Didapatkan serta Kesimpulan**

Apa yang didapatkan oleh kelompok termasuk analisis dan kesimpulan, dapat diringkas ke dalam Jurnal Pembelajaran individu, ditambahkan dengan pencermatan atas data, informasi yang relevan dengan instansi masing-masing anggota kelompok.

Dalam hal substansi tidak berkaitan langsung dengan tugas pokok instansi anggota kelompok, maka pembelajaran diambil secara lebih umum, prinsip, filosofi atau inspirasi yang mungkin dapat dilahirkan dari kegiatan *benchmarking* kelompok.

- **Relevansi dan Potensi Tindak Lanjut untuk Instansi**

Untuk memaksimalkan pembelajaran dari proses kegiatan *benchmarking* kebijakan, anggota kelompok perlu mencermati apa yang mungkin diterapkan untuk instansi anggota kelompok masing-masing. Sedapat mungkin diberikan saran masukan yang bersifat operasional sehingga kemanfaatan akan lebih dapat dicapai.

Melalui produk laporan perorangan ini diharapkan memberikan manfaat baik secara individu sebagai proses pembelajaran, maupun sebagai bahan masukan kepada entitas organisasi peserta. Penerapan pendekatan hasil pembelajaran *benchmarking* kebijakan bisa dilaksanakan pada saat peserta kembali pada tugasnya masing-masing serta dapat dimanfaatkan untuk memperkaya kualitas pelaksanaan proyek perubahan yang dilaksanakan peserta dalam kegiatan pelatihan.

D. Rangkuman

Bab ini secara khusus membahas hal-hal untuk memastikan bahwa pelaksanaan *benchmarking* kebijakan memberikan hasil sesuai yang diinginkan. Untuk itu maka proses analisis dapat menghasilkan hal-hal pembelajaran yang kemudian merumuskan rekomendasi yang relevan sesuai dengan kesimpulan yang didapatkan.

Proses analisis dilakukan dengan tiga kegiatan utama yaitu : (1) mengevaluasi entitas yang melaksanakan perbandingan terkait dengan berbagai aspek kebijakan sesuai tema; (2) menemukan perbedaan antara entitas perbandingan dengan entitas lokus perbandingan; dan (3) mengambil pembelajaran dan merumuskannya dalam rekomendasi.

Bab ini juga memberikan panduan umum tentang bagaimana menuangkan hasil *benchmarking* kebijakan dalam beberapa bentuk produk sekaligus proses diseminasi atau penyampaiannya. Produk

pembelajaran ini dipersiapkan oleh peserta secara kelompok maupun perorangan.

E. Soal Latihan

Beberapa pertanyaan yang dapat menjadi pedoman dalam proses pembelajaran dan diskusi aspek pembelajaran dan rekomendasi ini antara lain :

1. Apa langkah-langkah yang diperlukan untuk mendapatkan pembelajaran berdasarkan hasil kegiatan pengumpulan data dan informasi pada kegiatan *benchmarking* kebijakan?
2. Dalam format dan forum apa saja hasil pembelajaran perlu dibuat dan dilaksanakan baik secara kelompok maupun individu.
3. Apa saja kemanfaatan dan penggunaan produk pembelajaran *benchmarking* kebijakan tersebut baik kelompok maupun individu?

BAB V

PENUTUP

Dengan berpedoman pada modul ini, pengajar dan peserta diharapkan dapat memperkuat pemahaman tentang konsepsi, urgensi, dan cara menerapkan konsep *benchmarking* kebijakan. Refleksi dengan situasi organisasi masing-masing peserta juga diharapkan dapat menjadi bahan bahasan dan rencana tindak lanjut dalam pembelajaran.

Selain itu peserta sangat dianjurkan untuk membaca referensi yang relevan terutama bacaan sebagaimana tercantum dalam daftar pustaka modul ini. Berbagai penjelasan lebih utuh akan didapatkan dari referensi tersebut sehingga pemahaman dan pedoman tindak lanjut menjadi lebih rinci.

Contoh-contoh hasil *benchmarking* kebijakan banyak ditemukan di internet sehingga akan memberikan gambaran tentang berbagai variasi bidang kebijakan maupun dari segi metode perbandingan. Untuk itu peserta sangat dianjurkan untuk mempelajari berbagai praktik *benchmarking* kebijakan, termasuk sebagai bahan diskusi dalam proses pembelajaran.

DAFTAR PUSTAKA

1. Jurnal/Artikel

Cowper, Jeremy & Samuels, Martin. *Performance Benchmarking in the Public Sector: the United Kingdom Experience*. OECD. <https://www.oecd.org/unitedkingdom/1902895.pdf>. Accessed : 22 November 2021

D'Acosta, Michael. Melgarejo, Karl & Mercer-Blackman, Valerie. 2013. *Policy Benchmarking for Productivity and Growth Review and Proposed Framework for the Caribbean*. Inter-American Development Bank Caribbean Country Department TECHNICAL NOTE No. IDB-TN-578 August 2013. <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Policy-Benchmarking-for-Productivity-and-Growth-Review-and-Proposed-Framework-for-the-Caribbean.pdf>. Diakses 22 November 2021.

Dominique, Kathleen C. Malik, Ammar Anees & Jenni, Valerie Remoquillo. 2013. *International Benchmarking: Politics and Policy*. Science and Public Policy 40 (2013) pp. 504–513.

Gupta, A. Gunasekaran, K. M. 2008. *Benchmarking in Public Administration and Public Policy*. Paper. <https://www.semanticscholar.org/paper/Benchmarking-in-Public-Administration-and-Public-Gunasekaran-Gupta/f784038d3101d62f5494f98498d55b978f98d29b> . Diakses: 22 November 2021

Kouzman, Alexander; Loëffler, Elk; Helmut, Klages; & Korac-Kakabadse, Nada. 1999. *Benchmarking and Performance Measurement in Public Sectors : Towards Learning for Agency Effectiveness*. The International Journal of Public Sector Management, Vol. 12 No. 2, 1999, pp. 121-144.

Papaioannou, Theodoros. Rush, Howard & Bessant, John. 2006. *Benchmarking as a Policy-Making Tool: from the Private to the Public Sector*. Science and Public Policy, volume 33, number 2, March 2006, pages 91-102, Beech Tree Publishing, 10 Watford Close, Guildford, Surrey GU1 2EP, England