

# BAB I

## PENDAHULUAN



### 1.1 Latar Belakang

Reformasi merupakan bagian dari dinamika masyarakat, dalam arti bahwa perkembangan akan menyebabkan tuntutan terhadap pembaharuan dan perubahan untuk menyesuaikan diri dengan tuntutan perkembangan tersebut. Secara harfiah, reformasi bermakna suatu gerakan untuk memformat ulang, menata ulang, atau menata kembali hal-hal yang menyimpang untuk dikembalikan pada format atau bentuk semula sesuai dengan nilai-nilai ideal yang dicita-citakan rakyat. Sampai saat ini, istilah reformasi masih sangat didambakan perwujudannya oleh sebagian besar masyarakat Indonesia yang diarahkan pada terwujudnya efisiensi, efektivitas, dan *clean government*, salah satunya di sektor publik.

Birokrasi Indonesia di sektor publik di era Reformasi saat ini bisa dikatakan belum menunjukkan arah perkembangan yang baik karena masih banyak ditemukan birokrat yang arogan dan menganggap rakyatlah yang membutuhkannya, praktik KKN yang masih banyak terjadi, dan mentalitas birokrat yang masih jauh dari harapan. Oleh sebab itu, salah satu pembaharuan dan perubahan yang dilakukan pada sektor publik adalah reformasi birokrasi. Menurut Khan (2011), reformasi adalah suatu perubahan pokok dalam suatu sistem birokrasi yang bertujuan mengubah struktur, tingkah laku, dan keberadaan atau kebiasaan yang telah lama. Sedangkan, menurut Quah (2010), reformasi adalah suatu proses untuk mengubah proses, prosedur birokrasi publik dan sikap, serta tingkah laku birokrat untuk mencapai efektivitas birokrasi dan tujuan pembangunan nasional.

Sebagai organisasi sektor publik, organisasi yang dikelola oleh pemerintahan dengan tujuan untuk melayani masyarakat sering digambarkan tidak produktif, tidak efisien, selalu rugi, rendah kualitas, miskin inovasi dan kreativitas, dan berbagai kritikan lainnya. Bagi kondisi tersebut, banyak hal yang perlu untuk diperbaharui, disesuaikan dengan tuntutan kebutuhan nyata di masyarakat.

Reformasi di sektor publik yang bergulir saat ini mengarahkan terjadinya perubahan pola dan gaya penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik, demokratis, terbuka, luwes, efisien, dan akuntabel. Hal ini sesuai dengan pola pengembangan pemerintahan (*governance*) yang sering kali dimaknai sebagai *minimal state*, artinya pekerjaan harus ditangani organisasi yang dikelola pemerintah yang begitu banyak dan kompleks (akibat kesalahannya sendiri yang terlalu sering mengekspansi dan mengintervensi masalah-masalah masyarakat), membutuhkan anggaran yang lebih besar yang diperoleh dari utang, tetapi tidak mampu menanganinya dengan baik (*inefficiency*, korupsi, dan sebagainya) maka perannya direduksi lewat restrukturisasi birokrasi, pengurangan anggaran, atau privatisasi dan meningkatkan sumber daya manusia yang lebih mampu dan profesional untuk menangani tugas pelayanan dan pembangunan bagi masyarakat.

Salah satu konsep pengelolaan organisasi pemerintah supaya mampu melayani masyarakat dengan baik adalah konsep *good governance* yang menunjukkan kinerja pada upaya untuk memperbaiki dan meningkatkan proses manajemen pemerintahan sehingga kinerja pelayanan menjadi lebih baik. Pola dan gaya pemerintahan harus segera dibenahi dan dikembangkan dengan konsep *good governance* dengan upaya meningkatkan sumber daya manusia yang lebih profesional dan berperilaku baik dalam melayani masyarakat.

Organisasi dapat berkembang merupakan keinginan setiap individu yang berada di dalam organisasi tersebut. Karena setiap individu diharapkan dengan perkembangan tersebut organisasi mampu bersaing mengikuti kemajuan zaman. Karena itu tujuan yang diharapkan oleh organisasi dapat tercapai dengan baik. Kemajuan organisasi dipengaruhi oleh faktor-faktor lingkungan yang bersifat internal dan eksternal. Sejauh mana tujuan perusahaan telah tercapai dapat dilihat dari seberapa besar organisasi memenuhi tuntutan lingkungannya. Memenuhi tuntutan lingkungan berarti dapat memanfaatkan kesempatan atau mengatasi tantangan lingkungan atau ancaman dari lingkungan dalam rangka menghadapi atau memenuhi tuntutan

dan perubahan-perubahan di lingkungan organisasi.

Setiap organisasi tentu memiliki sejumlah tujuan yang hendak dicapai. Salah satu tujuan yang ingin dicapai organisasi adalah meningkatnya kinerja karyawan/pegawai karena dengan meningkatnya kinerja tentu menunjukkan terjadinya peningkatan efektivitas organisasi.

Mahmudi yang mendefinisikan efektivitas sebagai berikut: “Efektivitas merupakan hubungan antara *output* dengan tujuan. Semakin besar kontribusi (sumbangan) *output* terhadap pencapaian tujuan, semakin efektif organisasi, program, atau kegiatan” (Mahmudi 2005). Berdasarkan pendapat tersebut, efektivitas mempunyai hubungan timbal balik antara *output* dengan tujuan. Semakin besar kontribusi *output*, semakin efektif suatu program kegiatan. Efektivitas berfokus pada *outcome* (hasil), program, atau kegiatan yang dinilai efektif apabila *output* yang dihasilkan dapat memenuhi tujuan yang diharapkan atau dikatakan *spending wisely*.

Sehubungan dengan hal tersebut maka efektivitas menggambarkan seluruh siklus *input*, proses, dan *output* yang mengacu pada hasil guna daripada suatu organisasi, program, atau kegiatan yang menyatakan sejauh mana tujuan (kualitas, kuantitas, dan waktu) yang telah dicapai, serta ukuran berhasil tidaknya suatu organisasi mencapai tujuannya dan mencapai target-targetnya. Hal ini berarti bahwa pengertian efektivitas yang dipentingkan adalah semata-mata hasil atau tujuan yang dikehendaki.

Pandangan yang sama menurut pendapat Moenir (2006) bahwa “*Effectiveness, on the other hand, is the ability to choose appropriate objectives. An affective manager is one who selects the right things to get done.*” (Efektivitas pada sisi lain, menjadi kemampuan untuk memilih sasaran yang tepat. Seorang manajer efektif adalah seseorang yang memilih pekerjaan yang benar untuk dilaksanakan.)

Memperhatikan pendapat para ahli tersebut, konsep efektivitas merupakan suatu konsep yang bersifat multidimensional, artinya dalam mendefinisikan efektivitas berbeda-beda sesuai dengan dasar ilmu yang dimiliki walaupun tujuan akhir dari efektivitas adalah pencapaian tujuan. Kata efektif sering dicampur-adukkan dengan kata efisiensi walaupun artinya tidak sama. Sesuatu yang dilakukan secara efisien belum tentu efektif.

Berdasarkan penjelasan tersebut, efektivitas lebih memfokuskan pada akibat atau pengaruh, sedangkan efisiensi lebih menekankan pada ketepatan mengenai sumber daya, yaitu mencakup anggaran, waktu, tenaga, alat, dan cara supaya dalam pelaksanaannya tepat waktu.

Kurniawan mendefinisikan efektivitas, sebagai berikut: “Efektivitas adalah kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan program atau misi) daripada suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak adanya tekanan atau ketegangan di antara pelaksanaannya.” (Kurniawan, 2005)

Efektivitas dapat dilihat dari berbagai sudut pandang (*view point*) dan dapat dinilai dengan berbagai cara dan mempunyai kaitan yang erat dengan efisiensi. Efektivitas adalah sebagai tingkat keberhasilan organisasi dalam usaha untuk mencapai tujuan dan sasaran melalui *input*, proses, dan *output* (Etzioni dkk, 1985: 54). Salah satu organisasi yang terus disoroti efektivitas pelayanannya adalah institusi publik. Institusi publik adalah sebuah lembaga pamerintahan yang ditugaskan untuk melayani kepentingan masyarakat banyak.

Menurut Pinchot dan Pinchot dalam Kaloh (2003: 34), tuntutan nasional dan tantangan global untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, diperlukan sumber daya manusia aparatur yang memiliki kompetensi jabatan dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan. Ini terjadi karena sifat hakikat pekerjaan dan organisasi modern mulai berubah. Besarnya struktur kelembagaan pemerintah mengakibatkan Indeks Efektivitas Pemerintah berada di posisi paling rendah dibandingkan negara-negara lain di Asia Tenggara. Skor Indeks Efektivitas Pemerintah Indonesia saat ini hanya berada pada skor -0,29 (dari skala -2,5 sampai +2,5) jika dibandingkan dengan Malaysia, Thailand, dan Singapura yang berada pada skala positif. Sementara itu, nilai efektivitas Indonesia hanya lebih unggul dibandingkan dengan satu negara di Asia Tenggara, yaitu Negara Vietnam. Hal ini dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1.1: Nilai Efektivitas

Tahun	Nilai Efektivitas					Keterangan
	Indonesia	Malaysia	Thailand	Singapura	Vietnam	
2009	-0,28	1,00	0,28	2,28	-0,25	Skala pengukuran interval -2,5 (terburuk sampai dengan 2,5 terbaik)
2010	-0,20	1,13	-,19	2,26	-0,26	
2011	-0,25	1,03	0,21	2,17	-0,23	
2012	-0,29	1,01	0,21	2,15	-0,30	
2013	-0,24	1,10	0,21	2,07	-0,30	

Sumber: *economic global.co.id*, 2014

Menurut Kompasiana.com (2014), salah satu penyebab rendahnya efektivitas adalah masalah postur kelembagaan ini juga dinilai bertentangan dengan kebijakan desentralisasi yang dijalankan. Rendahnya indeks efektivitas pemerintahan Indonesia secara otomatis turut berpengaruh terhadap kehidupan sosial dan ekonomi. Pasalnya, minat investor untuk menanamkan investasinya menjadi kecil. Jika problem ini tidak diatasi, kita akan kesulitan mengakselerasi perekonomian dan pembangunan.

Besarnya struktur kelembagaan pemerintah tidak hanya berpengaruh terhadap tingkat efektivitas pemerintahan saja, tetapi juga bertentangan dengan kebijakan desentralisasi yang selama lima belas tahun terakhir ini dijalankan. Kenapa bertentangan, karena kewenangan itu sekarang banyak yang didistribusikan ke pusat. Hal ini sejalan dengan penelitian Sanusi (2014) bahwa besarnya postur kelembagaan pemerintah pusat merupakan ironi. Karena sering kali terjadi *over lapping* antarkementerian/lembaga, lembaga pemerintah non kementerian (LPNK), dan lembaga non struktural (LNS). Kondisi ini jelas memerlukan penataan. Jika dibiarkan, postur kelembagaan ini menyedot porsi anggaran negara yang besar.

Penataan kelembagaan pemerintah sangat mendesak dilakukan. Terlebih, postur kelembagaan menjadi alat untuk mencapai tujuan berbangsa dan bernegara. Jika tidak didukung postur organisasi yang tepat fungsi dan ukuran, mustahil tujuan itu dapat tercapai. Untuk diketahui, postur kelembagaan pemerintahan Indonesia terdiri atas 34 kementerian ditambah beberapa wakil menteri.

Jumlah ini mengalami peningkatan dibandingkan Kabinet Pembangunan I dan II yang hanya terdiri atas 25 kementerian. Sebagai perbandingan jumlah postur kelembagaan ini dengan beberapa negara lain, seperti RRC, Korea Selatan, dan Jepang. Menurutnya, RRC hanya memiliki jumlah kementerian sebanyak 23, Korea Selatan sekitar 17 kementerian, dan Jepang sebanyak 11 kementerian. Postur kelembagaan Indonesia masih di atas Sri Lanka atau India (Kompasiana.com, 2014). Besarnya jumlah kementerian/lembaga memang menjadi problem tersendiri. Untuk mengatasi masalah kemiskinan, setidaknya ada 18 lembaga yang mengurusinya. Namun, hingga kini jumlah penduduk miskin tetap tidak berkurang. Siapa yang harus bertanggung jawab kalau program penanggulangan kemiskinan ini tidak tercapai. Jadi, dipelukan sumber daya manusia yang mampu melakukan tata kelola yang baik sehingga tujuan organisasi dapat tercapai secara efektif. Berikut tabel yang menyajikan data terkait Indeks Pembangunan Manusia (IPM).

Tabel 1.2 : Indeks Pembangunan Manusia

Tahun	IPM Sulsel	IPM Rata-Rata Nasional
2008	70,22	71,17
2009	70,94	71,76
2010	71,62	72,27
2011	72,14	72,77
2012	72,70	73,29
2013	73,28	73,81

Sumber : [www.bps.co.id](http://www.bps.co.id), 2014

Berdasarkan tabel tersebut, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) adalah pengukuran perbandingan dari harapan hidup, melek huruf, pendidikan, dan standar hidup. Untuk IPM Sulawesi Selatan, jika dibandingkan dengan IPM rata-rata nasional perbedaannya tidak terlalu signifikan, tetapi masih berada di bawah IPM rata-rata nasional. Hal ini menunjukkan bahwa indeks pembangunan manusia di Sulawesi Selatan masih perlu ditingkatkan dari tahun ke tahun menjadi lebih baik, utamanya kinerja birokrasi lebih ditingkatkan dalam hal sebagai penyedia pelayanan publik lebih efektif.

Efektivitas organisasi pada sektor publik sangat ditentukan oleh kemampuan manajerial dalam pelaksanaan pengembangan sumber daya aparatur yang relevan dan mampu menjawab tuntutan dinamika perkembangan lingkungan. Oleh sebab itu, efektivitas organisasi diharapkan berjalan maksimal karena sesuai dengan visi, misi program, dan rancangan tugas pokok dan fungsi masing-masing sektor publik. Berikut disajikan data tahunan mengenai realisasi anggaran penerimaan dan pengeluaran daerah.

Tabel 1.3. Realisasi Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Daerah

Provinsi (1)	Penerimaan (Juta Rupiah)			Pengeluaran (Juta Rupiah)	
	Tahun (2)	Pendapatan (3)	Pembiayaan (4)	Belanja (5)	Pembiayaan (6)
Sulawesi Selatan	2006	1.480.115	190.188	1.392.341	277.962
	2007	1.809.499	266.251	1.833.767	241.983
	2008	2.133.625	208.670	2.134.521	207.774
	2009	2.175.750	183.706	2.122.192	237.264
	2010	2.564.076	230.448	2.486.160	308.364
	2011	3.110.567	290.515	3.177.044	224.038
	2012	4.433.967	212.338	4.603.648	42.653
	2013 <sup>1</sup>	5.022.565	623.462	5.644.379	1.630

Sumber : [www.bps.go.id](http://www.bps.go.id), 2014

Tabel tersebut menunjukkan penerimaan anggaran setiap tahun meningkat yang bersumber dari pajak, retribusi, dan sumber-sumber lain sesuai aturan pemerintah. Demikian juga dengan realisasi anggaran untuk pengeluaran pemerintah terjadi peningkatan setiap tahun. Namun, mulai 2011 sampai 2013 penerimaan anggaran lebih sedikit dibanding realisasinya. Hal ini membuat neraca RAPBD defisit. Diperlukan upaya pemerintah dalam manajemen atau tata kelola anggaran yang lebih baik untuk meminimalisir defisit anggaran yang terjadi.

Manajemen organisasi maupun pegawai perlu umpan balik tentang kerja mereka. Hasil penilaian kinerja pegawai dapat memperbaiki keputusan-keputusan personalia dan memberikan umpan balik kepada pegawai tentang pelaksanaan kerja mereka sehingga tujuan organisasi tercapai secara efektif.

Selain itu, menurut Yudhaningsih (2011), terjadinya perubahan-perubahan dalam organisasi juga mempunyai dampak pada terjadinya perubahan dalam tugas dan kewajiban pegawai. Para pegawai diharapkan menjadi lebih kreatif mencari cara baru untuk memperbaiki efektivitas dan efisiensi kerja di organisasi. Ketika organisasi mengurangi jumlah pegawai, organisasi itu akan lebih bergantung pada pegawai yang tetap tinggal untuk melakukan hal-hal melebihi apa yang ditugaskan kepada mereka.

Ada beberapa pendapat yang dikemukakan oleh ilmuwan mengenai kinerja. Sebagaimana dikemukakan oleh Mathis dan Jackson (2008) yang menyatakan bahwa kinerja pada dasarnya adalah apa yang dilakukan pegawai. Kinerja pegawai adalah yang memengaruhi seberapa banyak mereka memberi kontribusi kepada organisasi yang antara lain termasuk kuantitas output, kualitas output, jangka waktu, kehadiran ditempat kerja dan sikap kooperatif. Hasibuan (2008) menyatakan bahwa kinerja adalah suatu hasil kerja yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya yang didasarkan atas kecakapan, pengalaman, dan kesungguhan serta waktu. Berdasarkan definisi tersebut, dapat dikatakan bahwa kinerja pegawai adalah prestasi kerja atau hasil kerja (*output*) yang dicapai oleh pegawai baik dari segi kualitas maupun kuantitas persatuan waktu dalam melaksanakan pekerjaan sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya mengenai kinerja atau prestasi dan pengukuran kinerja adalah efektivitas.

Titisari (2012) mengemukakan bahwa rendahnya kinerja pegawai pada institusi publik terus dirasakan masyarakat, seperti pelayanan yang kurang nyaman, terkesan tergesa-gesa, kerap terjadi di lapangan. Selain itu, rendahnya kinerja institusi publik juga dapat dilihat dengan adanya perhitungan yang keliru terhadap berbagai kewajiban yang harus dibayarkan masyarakat. Kondisi tersebut tentu menciptakan suasana tidak nyaman dan menciptakan citra yang buruk dalam diri masyarakat terhadap institusi publik tersebut sehingga membuat pelayanan organisasi tidak efektif.

Berdasarkan hal tersebut, dapat dikatakan bahwa efektivitas adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi, dan misi organisasi yang tertuang dalam perumusan skema strategi suatu organisasi. Secara umum, dapat dikatakan bahwa efektivitas merupakan sasaran yang dapat dicapai oleh organisasi dalam periode tertentu melalui pelaku-pelaku yang ada dalam organisasi.

Pelaku organisasi adalah sumber daya manusia yang ada dalam organisasi yang mempunyai perbedaan dalam sikap (*attitude*) dan pengalaman (*experience*). Perbedaan tersebut menyebabkan tiap individu yang melakukan kegiatan dalam organisasi mempunyai kemampuan kerja atau kinerja (*performance*) yang berbeda-beda pula sehingga dapat menghambat pencapaian efektivitas organisasi.

Untuk mencapai efektivitas organisasi yang maksimal, dituntut adanya perilaku pegawai yang bekerja sesuai tugas dan fungsinya serta mampu bekerja



di luar peran (*extra role performance*). Kinerja *extra role* sangat penting artinya bagi efektivitas organisasi, dalam rangka meningkatkan kinerja organisasi yang pada akhirnya akan berdampak pada kelangsungan hidup organisasi, terutama di tengah lingkungan bisnis yang sedang bergejolak saat ini (Konovsky dan Pugh, 1994).

Bentuk *extra role* yang telah dikonsepsikan ke berbagai variabel penelitian dikenal dengan istilah *organizational citizenship behavior* (OCB). Menurut Organ dalam Podsakoff et al., (2000) mendefinisikan OCB sebagai suatu perilaku individu yang bebas, yang tidak secara langsung dan eksplisit mendapatkan penghargaan dari sistem formal, dan secara keseluruhan mendorong keefektifan fungsi-fungsi organisasi. Bersifat bebas dan sukarela karena perilaku tersebut tidak diharuskan oleh persyaratan peran dan atau deskripsi jabatan, melainkan sebagai pilihan personal.

Perilaku *extra role* merupakan perilaku yang sangat dihargai ketika dilakukan oleh pegawai walau tidak terdeskripsi secara formal karena akan meningkatkan efektivitas dan kelangsungan hidup organisasi. Perilaku *extra role* di dalam organisasi juga dikenal dengan istilah *organizational citizenship behavior* (OCB). OCB merupakan istilah yang digunakan untuk mengidentifikasi perilaku pegawai sehingga ia dapat disebut sebagai “anggota yang baik” (Sloat, 1999, dalam Wijaya, 2002).

Pegawai yang baik (*good citizenship*) cenderung menampilkan OCB. Organisasi tidak akan berhasil dengan baik atau tidak dapat bertahan tanpa ada anggota-anggotanya yang bertindak sebagai “*good citizens*” (Markoczy dan Xin, 2002).

Demikian halnya Kats (2002) mengisyaratkan peran penting OCB bagi organisasi ketika mengemukakan bahwa tanpa keterlibatan pegawai di dalam perilaku-perilaku ekstra, pencapaian efektivitas organisasi menjadi sebuah sistem sosial yang rapuh dan lambat. Akibatnya, akan segera tergilas dalam persaingan. Perilaku ini menjadi semakin penting dalam kondisi di mana basis kompetensi telah bergeser dan bergantung pada produktivitas, kecepatan untuk bergeser, dan bergantung pada produktivitas, fleksibilitas, kecepatan untuk merespons perubahan, serta kemampuan berinovasi.

Namun demikian, Konovsky dan Pugh (1994) menyatakan bahwa perkembangan teori-teori OCB masih terkesan lamban. Pernyataan ini diperkuat oleh Podsakoff et al. (2003) yang menyatakan bahwa penelitian-penelitian berkaitan dengan faktor-faktor yang memengaruhi OCB masih berada pada tahap awal. Akibatnya basis teori untuk membuat justifikasi

mengenai peran penting OCB bagi keefektifan organisasi juga masih lemah (Bolino et al., 2002.). Untuk itu masih perlu dilakukan penelitian lebih lanjut mengenai OCB, khususnya mengenai anteseden-anteseden yang membentuk perilaku ini.

Sehubungan dengan hal itu maka peran OCB dalam suatu organisasi sangat penting untuk dibudayakan karena dengan dibudayakannya perilaku *organizational citizenship behavior* dapat meningkatkan efektivitas organisasi yang diimplementasikan dalam bentuk perilaku altruism (kepekaan membantu teman kerja), *conscientiousness* (kedisiplinan), *sportmanship* (sikap positif), *courtesy* (kehormatan), dan *civic virtue* (kebaikan anggota) dalam organ (1988).

Menurut Trinanto (2008), faktor yang paling penting dalam organisasi adalah karyawan. Ada anggapan bahwa meningkatkan kinerja karyawan secara otomatis akan meningkatkan efektivitas organisasi. Meningkatkan efektivitas karyawan dapat dicapai dengan desain ulang pekerjaan, rekayasa ulang, atau mengelola tim dengan baik. Semua kegiatan tersebut harus diikuti dengan upaya untuk mengubah asumsi tentang hubungan antara karyawan dan manajemen di mana karyawan harus menjadi mitra bisnis. Organisasi harus lebih menekankan efektivitas pada penerapan sistem manajemen kinerja.

Manajemen kinerja pegawai yang baik akan menunjukkan pengelolaan organisasi yang baik sehingga efektivitas organisasi dapat terwujud. Hasil penilaian kinerja pegawai dapat memperbaiki keputusan-keputusan personalia dan memberikan umpan balik kepada pegawai tentang pelaksanaan kerja mereka sehingga tujuan organisasi lebih efektif. Akumulasi dalam bisnis yang efektif akan meningkatkan kinerja karyawan dan kinerja organisasi dan setidaknya akan meningkatkan produktivitas organisasi yang lebih optimal. Sedangkan, menurut Usman (2010) berdasarkan temuan dalam penelitiannya, disarankan agar program masing-masing bidang lebih memperhitungkan penerapan manajemen kinerja dalam rangka untuk melakukan perbaikan terus-menerus mengingat bahwa manajemen kinerja mendukung aktivitas jaminan kualitas. Hal ini juga menyarankan bahwa masing-masing bidang harus menerapkan pemerintahan yang baik secara formal. Namun, pelaksanaannya harus memberdayakan masing-masing bidang untuk melakukan perbaikan tersebut.

Sangkala dan Hamsinah (2014) mengatakan bahwa pemerintah daerah dalam mengukur efektivitas organisasi menggunakan sistem pengukuran kinerja yang berbeda sehingga kinerja akhir yang dihasilkan oleh kedua pihak yang diukur (unit terukur) tidak memiliki titik anjak, focus, dan alur yang sama.