

BALANCED SCORE CARD UNTUK MENGUKUR KINERJA SEKTOR PUBLIK

Oleh : Siswoyo Haryono

Guru Besar Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Abstrak

Pelaksanaan otonomi daerah yang didasari UU No. 22 Tahun 1999 *juncto* UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 25 Tahun 1999 *juncto* UU No. 33 Tahun 2004 menunjukkan usaha pemerintah untuk memperbaiki kinerja sektor publik sistem pemerintahan lama dan mewujudkan *good government governance*.

Organisasi sektor publik berhubungan langsung dengan penyediaan *services and goods* untuk memenuhi keinginan dan kebutuhan masyarakat. Dalam hal ini masyarakat merupakan pelanggan yang harus dilayani dengan baik sehingga dalam rangka memenuhi *customer satisfaction*, sangat perlu ditanamkan pola pikir (*mind set*) terhadap para pengelola organisasi layanan publik tentang bagaimana meningkatkan kepuasan pelanggan (masyarakat). Peningkatan *income* tanpa diimbangi dengan kepuasan masyarakat belum menunjukkan keberhasilan organisasi publik seperti ini.

Kinerja organisasi publik harus dilihat secara luas dengan mengidentifikasi keberhasilan organisasi tersebut dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Pendekatan dalam pengukuran kinerja bisa dimodifikasi agar layak digunakan untuk menilai kinerja akuntabilitas publik dengan sebenarnya. *Balanced Scorecard* dan *Value for Money* bisa digunakan dalam berbagai macam cara agar mampu mendeteksi ketercapaian organisasi publik dalam melayani pelanggan (masyarakat).

Pendahuluan

Balanced Scorecard (BSC) merupakan pendekatan baru terhadap manajemen, yang dikembangkan pada tahun 1990-an oleh Robert Kaplan (Harvard Business School) dan David Norton (Renaissance Solution, Inc.). Pengakuan atas beberapa kelemahan dan ketidakjelasan dari pendekatan pengukuran kinerja keuangan sebelumnya, BSC menyajikan sebuah perspektif yang jelas sebagaimana sebuah perusahaan harus mengukur supaya tercapai keseimbangan perspektif keuangan. Kaplan dan Norton merangkum rasional untuk BSC sebagai berikut. BSC tetap mempertahankan pengukuran keuangan tradisional. Tetapi pengukuran keuangan menceritakan kejadian masa lalu, suatu laporan yang cukup untuk era industri untuk kemampuan investasi jangka panjang dan *relationship* pelanggan tidak secara kritis untuk keberhasilan. Pengukuran keuangan adalah tidak layak, bagaimanapun juga, untuk memandu dan mengevaluasi suatu perjalanan yang mana perusahaan pada era informasi harus membuat suatu nilai masa depan melalui investasi dalam pelanggan, pemasok, pekerja, proses, teknologi, dan inovasi. BSC menyarankan bahwa kita melihat suatu kinerja organisasi dari empat perspektif berikut: (1) *The Learning and Growth*

Perspective, (2) The Business Process Perspective, (3) The Customer Perspective, dan (4) The Financial Perspective.

Balanced Scorecard Model ini pada awalnya memang ditujukan untuk memperluas area pengukuran kinerja organisasi swasta yang profit-oriented. Pendekatan ini mengukur kinerja berdasarkan aspek finansial dan non finansial yang dibagi dalam empat perspektif, yaitu perspektif finansial, perspektif pelanggan, perspektif proses internal, dan perspektif inovasi & pembelajaran (Quinlivan, 2000).

- a. **Perspektif Finansial**
Perspektif ini melihat kinerja dari sudut pandang profitabilitas ketercapaian target keuangan, sehingga didasarkan atas sales growth, return on investment, operating income, dan cash flow.
- b. **Perspektif Pelanggan.**
Perspektif pelanggan merupakan faktor-faktor seperti customer satisfaction, customer retention, customer profitability, dan market share
- c. **Perspektif Proses Internal**
Perspektif ini mengidentifikasi faktor kritis dalam proses internal organisasi dengan berfokus pada pengembangan proses baru yang menjadi kebutuhan pelanggan.
- d. **Perspektif Inovasi dan Pembelajaran.**
Perspektif ini mengukur faktor-faktor yang berhubungan dengan teknologi, pengembangan pegawai, sistem dan prosedur, dan faktor lain yang perlu diperbaharui.

Definisi sektor publik menurut Mahsun (2006 : 9) bahwa sektor publik dapat dipahami sebagai segala sesuatu yang berhubungan dengan kepentingan umum dan penyediaan barang dan jasa kepada publik yang dibayar melalui pajak atau pendapatan negara lainnya yang diatur dengan hukum. Dalam kerangka pemahaman sektor public maka barang publik yang dimaksud tidak hanya berupa dalam bentuk barang secara fisik namun juga mengandung makna non fisik yaitu pelayanan publik (untuk selanjutnya dalam bab ini barang publik juga diartikan sebagai pelayanan publik). Dari berbagai literatur, barang publik dapat dikategorisasikan menjadi dua jenis, yaitu:

1. Barang publik murni (*pure public goods*), contohnya: pertahanan nasional (*defence*) dan layanan pemadam kebakaran (*fire service*), dimana pengadaan barang publik murni ini dibiayai dari pajak. Dengan begitu terdapat empat karakteristik barang publik murni, sebagai berikut:

- a. *Non rivalry in consumption*, maksudnya barang publik merupakan konsumsi umum sehingga konsumen tidak bersaing dalam mengkonsumsinya.
- b. *Non exclusive*, maksudnya penyediaan barang publik tidak hanya diperuntukkan bagi seseorang dan mengabaikan yang lainnya sehingga tidak ada yang eksklusif antar individu dalam masyarakat, semua orang memiliki hak yang sama untuk mengkonsumsinya.
- c. *Low excludability*, maksudnya penyedia atau konsumen suatu barang tidak bisa menghalangi atau mengecualikan orang lain untuk menggunakan atau memperoleh mamfaat dari barang tersebut.
- d. *Low competitive*, maksudnya antar penyedia barang publik tidak saling bersaing secara ketat, hal ini karena keberadaan barang ini tersedia dalam jumlah dan kualitas yang sama.

2. Barang semi publik (*quasi public goods*) atau biasa juga disebut *commonpool goods*, yaitu barang-barang atau jasa kebutuhan masyarakat yang mamfaat barang atau jasa dapat dinikmati oleh seluruh masyarakat, namun apabila dikonsumsi oleh individu tertentu akan mengurangi konsumsi orang lain akan barang tersebut. Barang atau jasa ini sebetulnya mempunyai daya saing yang tinggi tetapi *non excludable*, maksudnya penyedia atau konsumen barang atau pelayanan publik ini tidak bisa menghalangi/mengecualikan orang lain untuk menggunakan serta memperoleh mamfaat dari barang tersebut, meskipun konsumsi seseorang akan mengurangi keberadaan barang atau jasa tersebut. Contohnya adalah pelayanan kesehatan dan pendidikan. Penyediaan barang atau jasa semi publik ini sebagian dapat dibiayai oleh sektor publik dan sebagian lainnya dibiayai oleh sektor privat. Berdasarkan penjelasan diatas, keberadaan sektor publik tidak dapat dipisahkan dengan keberadaan barang publik yang menjadi kebutuhan masyarakat, sehingga keberadaan sektor publik ditengah masyarakat tidak bisa dihindarkan (*inevitable*). Dengan demikian, Menurut Jones (1993) dalam Mahsun (2006 : 9) terdapat tiga peran utama sektor publik dalam masyarakat yaitu:

- a. *Regulatory role*, sektor publik berperan dalam menetapkan segala aturan yang berkaitan dengan kepentingan umum, karena tanpa ada aturan maka ketimpangan akan terjadi dalam masyarakat. Bisa saja sebagian masyarakat akan dirugikan karena tidak mampu/mendapatkan akses memperoleh barang atau layanan yang sebetulnya untuk umum sebagai akibat dari penguasaan barang atau layanan tersebut oleh kelompok masyarakat lainnya.
- b. *Enabling role*, adalah peran sektor publik dalam menjamin terlaksananya peraturan yang sudah ditetapkan dalam penyediaan barang dan jasa publik, dimana sektor publik harus dapat memastikan kelancaran aktivitas pelaksanaan program dan kegiatan yang diperuntukkan masyarakat.
- b. Implikasinya sektor publik diberi kewenangan untuk penegakkan hokum (*law enforcement*) dalam kaitannya menjamin ketersediaan barang dan jasa publik yang sesuai dengan hukum.
- c. *Direct provision of goods and services*, karena semakin kompleksnya area yang harus di 'cover' oleh sektor publik dan adanya keterbatasan dalam pembiayaan barang dan jasa publik secara langsung maka pemerintah dapat melakukan privatisasi. Sehingga disini peran sektor publik adalah ikut mengendalikan/mengawasi sejumlah proses pengadaan barang dan jasa publik serta regulasi yang ditetapkan sehingga tidak merugikan masyarakat. Jika dilihat dari definisi dan peran sektor publik tersebut diatas, maka dengan kata lain sektor publik adalah *government* (pemerintah) yang berfungsi untuk mensejahterakan masyarakat, dimana pemerintah diberi '*kekuasaan*' oleh masyarakat untuk mengatur dan menjamin pemenuhan kebutuhan barang dan jasa publik yang berdasarkan hukum.

2.1.2. Organisasi Sektor Publik

Organisasi secara umum dapat diartikan sebagai sekelompok orang yang berkumpul dan berkerjasama dengan cara yang terstruktur untuk mencapai tujuan atau sejumlah sasaran tertentu yang telah ditetapkan bersama-sama. Apabila dilihat dari tujuan dan sumber pendanaannya maka terdapat 4 tipe organisasi (Mahsun, 2006 : 5) yaitu:

1. *Pure profit organization*, tujuan organisasi ini adalah menyediakan atau menjual barang dan/atau jasa dengan maksud untuk memperoleh laba sebesar-besarnya sehingga dapat

dinikmati oleh para pemilik. Sumber pendanaan organisasi ini berasal dari investor dan kreditor.

2. *Quasi profit organization*, tujuan organisasi ini adalah menyediakan atau menjual barang dan/atau jasa dengan maksud untuk memperoleh laba dan sasaran lainnya sebagaimana yang dikehendaki para pemilik. Sumber pendanaan organisasi ini bersal dari investor pemerintah/swasta dan kreditor.
3. *Quasi non profit organization*, tujuan organisasi ini adalah menyediakan atau menjual barang dan/atau jasa dengan maksud untuk melayani dan memperoleh keuntungan (surplus). Sumber pendanaan organisasi ini bersal dari investor pemerintah/swasta dan kreditor.
4. *Pure non profit organization*, tujuan organisasi ini adalah menyediakan atau menjual barang dan/atau jasa dengan maksud untuk melayani dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sumber pendanaan organisasi ini berasal dari pajak, retribusi, utang, obligasi, laba BUMD/BUMN, penjualan asset Negara dan penerimaan pemerintah lainnya.

Dalam perkembangannya di setiap negara cakupan organisasi sector publik sering tidak sama, sehingga tidak ada definisi yang secara komprehensif memformulasikan secara baku menyatakan cakupan organisasi sektor public untuk semua sistem pemerintahan. Sehingga dalam suatu pemerintahan dimungkinkan terdiri dari berbagai macam organisasi sektor publik yang pendirian dan fungsinya memiliki misi tersendiri sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Di Indonesia sendiri organisasi sektor publik yang bertujuan non profit contohnya adalah Badan Layanan Umum (BLU) dan yayasan sosial yang dibiayai pemerintah. Sedangkan organisasi sektor publik yang bertujuan mencari laba contohnya adalah BUMN/BUMD. Jadi perlu ditegaskan bahwa organisasi sektor public bukan hanya organisasi social, bukan hanya organisasi non profit dan bukan hanya organaisasi pemerintahan. Organisasi sector public adalah organisasi yang berhubungan dengan kepentingan umum dan penyediaan barang dan jasa kepada public yang dibayar melalui pajak atau pendapatan negara lainnya yang diatur dengan hukum.

Ada beberapa perbedaan dan karakteristik antara organisasi sector public dibandingkan dengan swasta. Menurut Mrdiasmo (2002 : 8) perbedaan dan karakteristik antara organisasi sector public dibandingkan dengan swasta dapat dilihat dari tujuan organisasi, sumber pembiayaan, pola pertanggungjawaban, struktur organisasi, karakteristik anggaran, stake holders yang dipengaruhi, serta system akuntansi yang diterapkan. Tabel 1.1. berikut ini menjelaskan perbedaan dan karakteristik antara organisasi sector public dibandingkan dengan swasta.

Tabel 1.1. Perbedaan dan karakteristik antara organisasi sector public dibandingkan dengan swasta.

No	Aspek Perbedaan	Sektor Publik	Sektor Swasta
1	Tujuan organisasi	Motif keuntungan	Motif bukan keuntungan
2	Sumber pembiayaan	Pajak, retribusi, utang, obligasi, laba BUMD/N, penjualan asset Negara, dsb.	Suber internal : Modal sendiri, laba ditahan, penjualan aktiva. Sumber eksternal : utang

			bank, obligasi, penerbitan saham.
3	Pola pertanggungjawaban	Kepada Publik/Parlemen (DPR/DPRD)	Kepada pemegang saham/kreditur
4	Struktur organisasi	Birokratis, kaku dan hirarkis	Fleksibel, datar, pyramid, lintas fungsional, dsb.
5	Karakteristik anggaran	Terbuka bagi publik	Tertutup untuk public (Kecuali perusahaan yang <i>Go Public</i>)
6	Sistem akuntansi	Cash accounting	Accrual accounting
7	Kriteria keberhasilan	Ekonomi, Efisiensi dan efektivitas	Laba
8	Kecenderungan sifat	Organisasi politis	Organisasi bisnis
9	Dasar operasional	Di luar mekanisme pasar	Berdasar mekanisme pasar

Sumber : Mardiasmo (2002 : 8).

Banyaknya variasi dari organisasi sektor publik juga disebabkan adanya perubahan lingkungan organisasi itu sendiri karena secara *natural* para manager/pimpinan organisasi akan selalu berupaya mengembangkan berbagai pendekatan yang paling efektif dan efisien untuk meningkatkan kinerja organisasi secara terus menerus, bahkan menurut Grote (2000), berbagai organisasi sektor publik di Amerika terutama agen-agen pemerintahan justru yang memulai dalam inovasi dan pengembangan manajemen kinerja.

Selanjutnya menurut Mahsun (2006 : 19) bentuk adaptasi organisasi sektor publik dalam menghadapi pesatnya perubahan lingkungan antara lain:

1. Struktur yang terlalu birokratik dan bertingkat mengalami pemangkasan, karena model struktur yang terlalu birokratik dalam prakteknya tidak efektif untuk meningkatkan produktifitas organisasi, memicu terjadinya praktek KKN dan sering mengecewakan *users*.
2. Sistem sentralisasi mulai banyak diubah menjadi desentralisasi, yaitu memunculnya unit-unit pertanggungjawaban atas pendelegasian kewenangan yang mempunyai keleluasaan untuk mengatur dan mengelola sumber daya yang dimiliki.
3. Melakukan perbaikan organisasi berbasis kinerja, dimana laporan pengukuran kinerja mulai dilengkapi tidak hanya berisikan tentang penggunaan anggaran tetapi lebih berorientasi pada *input*, *output*, *outcome* dan *benefit*. Disamping itu juga adanya umpan balik berupa saran dan rekomendasi perbaikan kinerja untuk tahun berikutnya.
4. Pengambilan keputusan dilakukan secara cepat dengan membangun system informasi manajemen yang handal sebagai respon atas semakin kompleksnya transaksi organisasi.
5. Adanya perbedaan yang sistematis terhadap individu-individu dalam organisasi, merupakan akibat dari pengembangan kapasitas anggota organisasi atas respon dari perubahan lingkungan organisasi.
6. Munculnya kesadaran yang tinggi atas pentingnya ukuran kinerja non finansial, sebagai akibat dari tuntutan optimalisasi tingkat kepuasan masyarakat atas penyediaan barang atau pelayanan publik.

Berdasarkan ciri-ciri adaptasi organisasi sektor publik tersebut diatas, jika dikaitkan dengan perkembangan organisasi sektor publik di Indonesia maka dapat dilihat bahwa pemerintah kita saat ini telah mengarah pada perubahan manajemen sektor publik secara sistematis dimulai dari pembentukan undang-undang otonomi daerah sampai dengan undang-undang yang mengatur keuangan negara.

2.2. Kinerja dan Pengukuran Kinerja Sektor Publik

2.2.1. Kinerja Sektor Publik

Kinerja adalah kemampuan kerja yang ditunjukkan dengan hasil kerja. Hawkins (*The Oxford Paperback Dictionary*, 1979) mengemukakan pengertian kinerja sebagai berikut: “*Performance is: (1) the process or manner of performing, (2) a notable action or achievement, (3) the performing of a play or other entertainment*”.

Kata “Kinerja” merupakan istilah yang diberikan untuk kata “*performance*” di dalam bahasa Inggris, yang berarti pekerjaan/perbuatan. Dalam kamus Bahasa Indonesia (1995), pengertian kinerja diartikan sebagai sesuatu yang harus dicapai, prestasi yang diperlihatkan, dan kemauan kerja. Dalam pengertian lebih luas, kata-kata *performance* selalu digunakan dengan kata-kata seperti *job performance* atau *work performance* yang berarti hasil kerja atau prestasi. Dari beberapa pendapat tentang pengertian kinerja sebagai prestasi dan kemampuan kerja, maka umumnya para ahli manajemen memberikan pengertian yang sama antara kinerja Dengan prestasi kerja, atau juga dengan produktivitas kerja (Dessler, 1994).

Pengertian kinerja adalah: (1) terjemahan dari bahasa Inggris *performance*, (2) tampilan berupa proses dan hasil kerja yang dapat diamati dan diukur, dan (3) kemampuan yang diwujudkan dalam bentuk proses dan hasil kerja, atau prestasi kerja. Kinerja mempunyai makna lebih luas, bukan hanya menyatakan hasil kerja tetapi juga bagaimana proses kerja berlangsung.

Kinerja karyawan dilihat dari kinerja *Corporate Governance Internal* perusahaan. Jika kinerja *Corporate Governance Internal* sudah baik, maka kinerja perusahaan baik dan juga sebaliknya, jika kinerja *Corporate Governance Internal* perusahaan tidak baik, maka kinerja perusahaanpun tidak baik (Mardjana, 2000). Sejak munculnya iklim yang lebih demokratis dalam pemerintahan, kinerja instansi pemerintah semakin menjadi sorotan dan masyarakat mulai banyak menuntut nilai yang diperoleh atas pelayanan yang diberikan instansi pemerintah. Tuntutan tersebut diutarakan karena masyarakat masih merasa belum puas atas kualitas pelayanan yang diberikan oleh instansi pemerintah.

Menurut Permana (2005), kinerja adalah penampilan hasil karya personil baik kuantitas maupun kualitas dalam suatu organisasi. Kinerja dapat merupakan penampilan individu maupun kelompok kerja personal, penampilan hasil karya maupun struktur, tetapi juga pascakeseluruhan ajaran personil dalam organisasi. Kinerja merupakan suatu kesuksesan di dalam melaksanakan suatu pekerjaan. Kinerja sendiri dalam pekerjaan yang sesungguhnya tergantung kepada kombinasi antara kemampuan dan iklim kerja yang mendukungnya (Prihadi, 2004). Kinerja merupakan hasil pekerjaan yang mempunyai hubungan yang kuat dengan tujuan strategi Organisasi, kepuasan konsumen dan memberikan kontribusi ekonomi.¹ Mahoney menyatakan kinerja (*performance*) adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka mencapai tujuan organisasi.

Kinerja adalah perilaku anggota organisasi yang mendorong perusahaan dalam mencapai tujuannya (Pierce, *et. al.*, 2002: 662). Sementara menurut Moehariono (2009: 60), kinerja dimaknai sebagai gambaran mengenai tingkat pencapaian suatu program, kegiatan dan kebijakan dalam mewujudkan visi dan misi organisasi. Secara lebih lengkap Moehariono (2009: 61) mengartikan kinerja sebagai:

“Suatu hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam suatu organisasi, baik secara kuantitatif maupun kualitatif, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam rangka mencapai tujuan organisasi yang bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum, dan sesuai dengan moral dan etika”.

Untuk mengetahui kinerja organisasi maka setiap organisasi harus memiliki kriteria keberhasilan berupa target-target tertentu yang hendak dicapai, dimana tingkat pencapaian atas target tersebut didasarkan pada suatu konsep tertentu yang sudah teruji validitasnya dalam melakukan pengukuran kinerja suatu organisasi. Menurut Robertson dalam Mahmudi (2010), pengukuran kinerja didefinisikan sebagai suatu proses penilaian kemajuan pekerjaan terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditentukan sebelumnya, termasuk informasi atas efisiensi, penggunaan sumber daya dalam menghasilkan barang dan jasa, kualitas barang dan jasa, perbandingan hasil kegiatan dengan target, dan efektivitas tindakan dalam mencapai tujuan. Sementara menurut Lohman (2003) pengukuran kinerja merupakan suatu aktivitas penilaian pencapaian target-target tertentu yang diderivasi dari tujuan strategis organisasi.

Kinerja dalam organisasi merupakan jawaban dari berhasil atau tidaknya tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Kinerja adalah pelaksanaan fungsi-fungsi yang dituntut dari seorang atau suatu perbuatan, suatu prestasi, suatu pameran umum ketrampilan. Kinerja merupakan suatu kondisi yang harus diketahui dan dikonfirmasi kepada pihak tertentu untuk mengetahui tingkat pencapaian hasil suatu instansi dihubungkan dengan visi yang diemban suatu organisasi atau perusahaan serta mengetahui dampak positif dan negatif dari suatu kebijakan operasional (Permana, 2005).

Pengukuran kinerja instansi pemerintah dalam melaksanakan tugas belum dilakukan secara obyektif sampai saat ini. Hal tersebut disebabkan karena belum dilaksanakannya sistem pengukuran kinerja yang berisi keberhasilan dan kegagalan instansi Pemerintah. Teori yang mendasari variable kinerja pemerintah kabupaten/kota mengadopsi pendapat Mannind & Curts (1988), LAN (2000), Boland (2000), Anthony (2003) yang menyatakan : *the problem of measuring the performance of public sector organization is fundamental to any society concerned with the accountability and performance of its institution*. Sedangkan dimensi dan indicator variable kinerja organisasi pemerintahan daerah mengadopsi pendapat Kloot (1999) dan Boland (2000), yaitu *value for money* (VFM) yang meliputi : *economy, efficienc dan effectiveness*.

Kinerja organisasi baik yang berorientasi *profit* (laba) maupun *non-profit* (nir-laba) termasuk di dalamnya organisasi pemerintahan merupakan sesuatu yang dihasilkan oleh suatu organisasi dalam periode tertentu dengan mengacu pada standar yang ditetapkan. Kinerja organisasi hendaknya merupakan hasil yang dapat diukur dan menggambarkan kondisi empirik suatu perusahaan dari berbagai ukuran yang disepakati. Untuk mengetahui kinerja yang dicapai maka dilakukan penilaian kinerja.

Beberapa pendapat juga menyatakan bahwa pengukuran kinerja merupakan suatu alat manajemen yang digunakan untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas dalam organisasi (Whitakker dan Simons dalam BPKP, 2000). Jadi pengukuran kinerja dapat disimpulkan sebagai suatu metode atau alat yang digunakan untuk menilai pencapaian pelaksanaan kegiatan berdasarkan rencana strategis sehingga dapat diketahui kemajuan organisasi serta untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas.

Kata penilaian sering diartikan dengan kata *measurement* atau *assessment*. Sedangkan kinerja organisasi merupakan sesuatu yang dihasilkan oleh suatu organisasi dalam periode tertentu dengan mengacu pada standar yang telah ditetapkan. Dengan

demikian penilaian kinerja organisasi (*Organizational performance measurement/assessment*) mengandung makna suatu proses atau sistem penilaian mengenai pelaksanaan kemampuan kerja suatu organisasi berdasarkan standar tertentu (Kaplan dan Norton, 1996; Lingle dan Schiemann, 1996; Brandon & Drtina, 1997).

Kinerja birokrasi pemerintah adalah konsep efektivitas organisasi yang menjelaskan tentang pencapaian pelaksanaan suatu program, kegiatan atau kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi dan misi pemerintahan daerah yang dituangkan melalui perencanaan strategi suatu organisasi lembaga Administrasi Negara (LAN) memberikan pengertian kinerja sebagai gambaran mengenai tingkatan pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/ program/ kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi dan misi organisasi (Widodo, 2007 : 78).

Kinerja birokrasi pemerintah (pusat/daerah) harus dapat di ukur atau dinilai tingkat keberhasilannya apartur pemerintahan (pusat/daerah) harus dapat diukur atau dinilai tingkat keberhasilannya apartur pemerintah (pusat/ daerah). Manfaat penilaian kinerja organisasi public atau birokrasi pemerintah, Hatry yang di kutip Keban (1995: 5) menyatakan sebagai berikut : “Dalam organisasi public, penilaian kinerja sangat berguna untuk menilai kuantitas, kualitas, dan efesiensi pelayanan, memotivasi para birokrat pelaksana, memonitor para kontraktor, melakukan penyesuaian budget, mendorong pemerintah agar lebih memperhatikan kebutuhann masyarakat yang melayani dan menuntut dalam pelayanan public.”

Organisasi publik di Indonesia, adalah birokrasi pemerintah (Pusat dan Daerah), terdiri dari pemerintah pusat, propinsi dan kabupaten/ kota yang tersusun secara biroktatis. Penilaian organisasi public sebagaimana yagn di kemukakan oleh Hatry, adalah penilaian terhadap kinerja birokrasi pemerintah (pusat/daerah) dalam pelaksanaan seluruh kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Dari segi kuantitas, pengukuran/ penilaian terhadap kegiatan pemerintahan dan pembangunan mencakup jenis dan jumlah kegiatan yang dilaksanakan.

Semakin banyak jenis dan jumlahnya, semakin tinggi kinerja birokrasi pemerintahan tersebut. Dari segi kualitas, penilaian kinerja meliputi penilaian terhadap kebaikan dan keburukan proses dan hasil kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Ukuran yang di pakai untuk menilai kualitas kinerja birokrasi pemerintah tidak hana sebatas baik atau buruk, melainkan dapat di ukur dengan besaran (parameter) terhadap input, output, outcome, benefit dan impact dari kegiatan pemerintahan dan pembangunan.

Kinerja juga berkaitan dengan penggunaan sumber daya (manusia, uang, waktu, bahan – bhan, dan peralatan) yang dimiliki dan selalu bersifat terbatas. Semakin hemat dan berdaya guna penggunaan sumber daya dalam suatu kegiatan pemerintahan dan pembangunan, maka semakin tinggi kinerja birokrasi pemerintahan yang bersangkutan. Mengingat tugas utama birokrasi pemerintah adalah menyediakan atau memproduksi barang – barang dan jasa publik, memberikan layanan publik dan menciptakan kesejahteraan umum, maka semangat kerja para apartur birokrasinya perlu di perhatikan. Semangat kerja mendorong para birokrat untuk b ekerja dengan sungguh –sungguh dalam mengusahakan tersedianya barang – barang public dan memberikan pelayanan dengan cepat, tepat, murah, mudah dan berkeadilan, sebagaimana yang di kemukakan Keban (2003: 199) berikut : “penilaian kerja seharusnya di landasi oleh suatu paradig yang di arahkan tidak hanya untuk mencegah masalah di dalam organisasi, tetapi juga harus memperhatikan dan memenuhi kebutuhan public , yang seharusnya mereka layani, sebagai misi rganisasi pelayanan public secara umum. ”

Walaupun demikian, model pengukuran kerja yang diajukan dalam pengukuran kinerja sektor public cukup beragam. Whittaker (1995: 36) menyatakan bahwa : *“pengukuran kinerja instansi pemerintah sebagai alat manajemen yang di pergunakan untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas dalam rangka menilai keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan atau program sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan.”*

Hal senada diajukan oleh Mawardi (dalam Nasir dkk, 2003 : 11) yang mengatakan bahwa : *“pengukuran kinerja pemerintahan daerah merupakan suatu yang perlu untuk dilakukan guna meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas dalam rangka menilai keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan perancangan strategis, sesuai dengan sasaran strategis, sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah di tetapkan dalam rangka mewujudkan misi dan visi pemerintah daerah yang bersangkutan .”*

Dari kedua pengertian yang diajukan di atas, jika dibandingkan dengan konsep pengukuran kinerja organisasi non-public pada umumnya, menurut Hatry (dalam Nasir, dkk, 2003 : 37) ada kesamaan bahwa *“permasalahan utama dalam pengukuran kinerja adalah proses pertanggung jawaban kepada stakeholders”*. Sehingga model pengukuran kinerja yang paling objektif adalah pengukuran kinerja yang melibatkan kepentingan stakeholder.

Sejalan dengan konsep tersebut, menurut poister (2003 : 1) bahwa dimensi-dimensi pengukuran kinerja yang paling penting termasuk dalam sector publik dan birokrasi adalah : *effectiveness, operating efficiency, productivity, service quality, customer satisfaction, dan cost – effectiveness*. Kemudian masih menurut Poister (2003 : 4), bahwa pengukuran kinerja akan cenderung memberi dampak kepada perilaku dan kebijaksanaan, yang memfokuskan perhatian pada dimensi-dimensi yang di ukur dan kinerja itu sendiri. Tujuannya adalah untuk memotivasi pemimpin atau manager suatu organisasi berusaha memperbaiki kinerjanya.

Pengukuran kinerja juga akan membantu para manager untuk melakukan penilaian terhadap status kinerja organisasinya dan upaya peningkatan efektivitas pelaksanaan program – program. Sebagaimana yang di katakana Osbone dan Gaebler (1992 : 13), *“if you can’t tell success from failure”, “if you can’t see success, you can’t reward it” dan “if you can’t recognize failure, you can’t correct it”*. Sehingga pengukuran kinerja adalah sangat essensial agar para manager tahu *“how thing stand”* sepanjang proses pelaksanaan program sekaligus dapat melakukan perbaikan dan peningkatan kinerja.

Selanjutnya menurut Waal dan Gerritsen – Medema (2006 ; 26), pengukuran kinerja adalah suatu kewajiban bagi para manager untuk melakukan analisa terhadap gambaran kinerja manajemen guna mengevaluasi *“degree of performance drive”*nya. Hasil evaluasi terhadap tingakt kinerja organisasi kemudian dapat dijadikan sebagai dasar dalam penyempurnaan kinerja organisasi ke depan. Waal dan Gerritsen- medama (2006 : 26) telah mempraktekkan suatu metoda Analisa Kerja Manajemen (*Performance Management Analysis*) atau disingkat PMA pada salah satu Dutch municipality tepatnya di Municipality lelystad, The Netherlands.

Hasil dari PMA di Municipaly tersebut menunjukkan masih di perlukan untuk melakukan upaya peningaktan kinerja mangemen pada proyek – proyek tertentu dengan pendekatan yang efektif dan efisien. PMA itu sendiri melakukan analisis pad dus sisi manajemen, yaitu sisi structural (structural side) dan sisi perilaku (behavioral side) organisasi. PMA dilakukan dengan paradigm positivism dengan menggunakan instrument penelitian berupa suatu kuesionar yang meliputi 9 (sembilan) dimensi, yaitu : *responsibility, content, integrity, management style, action orientation, communication dan alignment*.

Menurut Waal dan Gerritsen Medma (2006 : 27), bahwa : *“the structural dimensions deal with the content of performance management and the way organized in the organization. The behavior dimensions deal with the way organizational member apply performance management.”*

Uraian ke Sembilan dimensi Kinerja Organisasi adalah :

1. Responsibility structure (struktur pertanggung jawaban), adalah suatu dimensi structural yang menunjukkan kejelasan style organisasi yang di aplikasikan, dengan tugas – tugas (tasks) dan tanggung jawab (responsibilities) yang di definisikan secara jelas serta di aplikasi secara konsisten pada semua level manajemen.
2. Content (isi) adalah suatu dimensi structural dimana para anggota – anggota organisasi menggunakan serangkaian informasi yang berkaitan dengan kinerja financial dan non-finansial yang seragam, focus secara strategis (critical Success Factors) dan indicator – indicator kunci untuk mengukur tingkat kinerja suatu organisasi (key performance indicators)
3. Integrity (integritas) adalah suatu dimensi structural dimana informasi kinerjanya dapat di percaya (reliable), tepat waktu (timely) dan konsisten (consistent)
4. Manageability (kemampuan manajemen), adalah dimensi structural dimana sistem pelaporan manajemen dan sistem kinerja manajemen mudah di operasi para pengguna (user-friendly) dan informasi tentang kinerjanya sangat lengkap serta mudah untuk diakses (easily accessible) dengan menerapkan ICT (information and Communication Technology,
5. Accountability (akuntabilitas) adalah dimensi perilaku di mana seluruh anggota organisasi merasa bertanggung jawab (responsible) agar indicator – indicator kunci yang dapat di capai baik pada lingkup tanggung jawabnya maupun organisasi secara menyeluruh.
6. Management style (gaya manajemen) adalah dimensi perilaku dimana senior management memiliki keinginan yang jelas (visibility interested) dan terlibat (involved) dalam kinerja seluruh anggota organisasi dan merangsang (stimulates) perbaikan kultur (improvement culture) dan pribadi yang proaktif (Pro- active behaviour)
7. Action Orientation (orientasi aksi), adalah dimensi perilaku dimana informasi kinerja terintegrasi di dalam aktifitas seluruh anggota organisasi harian (daily activities of organization members) dengan demikian permasalahan yang timbul segera dicari cara pemecahan masalahnya atau dapat diselesaikan secara tuntas (corrective or preventive action taken).
8. Communication (komunikasi), adalah dimensi perilaku di mana komunikasi top – down dan bottom up dilaksanakan secara rutin, adanya saling mengisi dalam kaitannya dengan perkembangan ilmu pengetahuan (sharing knowledge) dan saling memberikan informasi kinerja antar unit – unit organisasi (sharing of the performance information between organization units)
9. Alignment (penyelarasan) adalah dimensi tambahan termasuk penelaah terhadap sistem manajemen lainnya yang di aplikasikan dalam organisasi seperti sistem manajemen sumber daya manusia yang terkait langsung dengan manajemen kinerja, juga penting untuk dilakukan evaluasi dan penghargaan (evaluated and rewarded) secara regular untuk melihat kinerja sistem manajemen lain terhadap inti sistem (core of system) dalam organisasi tersebut.

Menurut Mahsun (2009) dari berbagai literatur secara umum disarikan kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam perencanaan strategis suatu organisasi. Sedangkan menurut Mahmudi (2010) kinerja diartikan sebagai suatu konstruksi yang bersifat multidimensional dan pengukurannya sangat bergantung pada kompleksitas faktor-faktor yang membentuk dan mempengaruhinya, antara lain:

1. Faktor personal/individu, meliputi: pengetahuan, *skill*, kepercayaan diri, motivasi dan komitmen yang dimiliki oleh setiap individu.
2. Faktor kepemimpinan, meliputi: kualitas dalam memberikan dorongan, semangat, arahan dan dukungan yang diberikan oleh manager atau *team leader*.
3. Faktor tim, meliputi: kualitas dan semangat yang diberikan oleh rekan dalam satu tim, kepercayaan terhadap sesama anggota tim, kekompakkan dan keeratan anggota tim.
4. Faktor sistem, meliputi: sistem kerja, fasilitas kerja atau infrastruktur yang diberikan oleh organisasi, proses organisasi dan kultur kinerja organisasi.
5. Faktor kontekstual/situasional, meliputi: tekanan dan perubahan lingkungan eksternal dan internal organisasi.

Menurut Campbell (1990) faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja dapat dinyatakan kedalam suatu bentuk hubungan fungsional antara kinerja dengan atribut kinerja sebagai berikut:

$$\text{Kinerja} = f(\text{knowledge, skill, motivation, role perception,.....})$$

Dimana, *knowledge* adalah pengetahuan yang dimiliki oleh pegawai, *skill* mengacu pada kemampuan pegawai dalam melakukan pekerjaan, *motivation* adalah dorongan dan semangat untuk melakukan pekerjaan dan *role perception* menunjukkan peran individu dalam melakukan pekerjaan.

2.2.2. Tujuan dan Manfaat Pengukuran Kinerja

Untuk memberikan jaminan pencapaian suatu kinerja dibutuhkan pengukuran kinerja. Sebab rangkaian pengukuran kinerja dan sistem pengendalian merupakan alat yang digunakan oleh seorang manajer atau pemimpin yang efektif dalam mencapai tujuan dan strategi yang diharapkan (Simons, 2000: 15).

Konsep pengukuran kinerja dapat dirujuk dari Pyzdek (2000: 213) yang mengartikan pengukuran sebagai penetapan angka-angka untuk mengamati gejala sesuai dengan aturan tertentu. Pendapat lain, adalah dari Gary Siegel dan Helene Ramanauskas-Marconi (dalam Mulyadi, 1993: 419) yang mengemukakan bahwa “penilaian kinerja adalah penentuan secara periodik efektivitas operasional suatu organisasi, bagian organisasi, dan karyawannya berdasarkan sasaran, standar, dan kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya.”

Selanjutnya dikemukakan bahwa penilaian kinerja organisasi merupakan bagian dari manajemen kinerja yang diartikan oleh Doherty and Horne (2002: 336) sebagian:

“As the process of communicating organizational aims and objectives to all stakeholders, setting performance target in order to measure the achievement of those aims and objectives, and ensuring that all this activity provides the basic for continual improvement”.

Selanjutnya menurut Doherty and Horne (2002:336) disebutkan ada tiga E ditambah tiga E yang lain, yang dapat mengukur kinerja yaitu: **efisiensi, efektivitas, ekonomi, serta equity, empati dan ekologis**. Sejalan dengan itu, maka penilaian kinerja sebaiknya mengandung indikator kinerja, yaitu: (1) memperhatikan setiap aktivitas organisasi dan menekankan pada perspektif pelanggan, (2) menilai setiap aktivitas dengan menggunakan alat ukur kinerja yang memberikan kesan terhadap pelanggan, (3) memperhatikan semua aspek aktivitas kinerja secara komprehensif yang mempengaruhi pelanggan, dan (4) menyediakan informasi berupa umpan balik untuk membantu anggota organisasi mengenali permasalahan dan peluang untuk melakukan perbaikan.

Sistem pengukuran kinerja terdiri dari berbagai teknik yang memungkinkan manajer untuk menyeimbangkan kesenjangan antara: keunggulan, pertumbuhan, dan pengendalian; kinerja jangka pendek dan jangka panjang; harapan pihak lain; dan berbagai motif berbagai perilaku. Pengukuran kinerja yang dilakukan dengan baik dapat digunakan untuk mengatasi kendala organisasi yang menghalangi potensi orang-orang yang berada di organisasi tersebut.

Pengukuran kinerja menurut Mulyadi (2001, p 419) adalah penentuan secara periodik efektifitas operasional suatu organisasi, bagian organisasi dan karyawan berdasarkan sasaran, standar, dan kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Menurut Anderson dan Clancy pengukuran kinerja adalah *“feed back from the accountant to management that provide information about how well the actions represent the plans; it also identifies where managers say need to make corrections or adjustments in future planning and controlling activities”* Yuwono, Sukarno, Ichsan, 2004, p21).

Definisi pengukuran kinerja menurut Anthony, Banker, Kaplan, dan Young adalah kegiatan pengukuran kinerja dari sebuah aktivitas atau keseluruhan aktivitas pada rantai nilai. (Yuwono, Sukarno, Ichsan, 2004, p23). Dari definisi-definisi di atas dapat disimpulkan dalam pengukuran kinerja adalah tindakan pengukuran yang dilakukan terhadap berbagai aktivitas dalam rantai nilai yang ada pada perusahaan. Hasil pengukuran tersebut kemudian digunakan sebagai umpan balik yang akan memberikan informasi tentang prestasi pelaksana suatu rencana dan titik dimana perusahaan memerlukan penyesuaian-penyesuaian atas aktivitas perencanaan dan pengendalian.

Menurut Lynch dan Cross (Yuwono, Sukarno, Ichsan, 2004, p29) manfaat pengukuran kinerja yang baik adalah sebagai berikut:

1. Menelusuri kinerja terhadap harapan pelanggan sehingga akan membawa perusahaan lebih dekat dengan pelanggannya dan membuat seluruh orang dalam organisasi terlibat dalam upaya memberikan kepuasan kepada pelanggannya.
2. Memotivasi pegawai untuk melakukan pelayanan sebagai bagian dari mata rantai pelanggan dan pemasok internal.
3. Mengidentifikasi berbagai pemborosan sekaligus mendorong upaya-upaya pengurangan terhadap pemborosan tersebut (reduction of wastes).
4. Membuat suatu tujuan strategis yang biasanya masih kabur menjadi lebih konkret sehingga mempercepat proses pembelajaran organisasi.
5. Membangun konsensus untuk melakukan suatu perubahan dengan memberi reward atas perilaku yang diharapkan tersebut.

Kinerja merupakan kondisi yang harus diketahui dan diinformasikan kepada pihak-pihak tertentu untuk mengetahui tingkat pencapaian hasil suatu instansi dihubungkan dengan visi yang diemban suatu organisasi serta mengetahui dampak positif dan negatif suatu kebijakan operasional yang diambil. Kinerja ini dapat dipergunakan manajemen untuk melakukan penilaian secara periodik mengenai efektivitas operasional suatu

organisasi, bagian organisasi, dan karyawan berdasarkan sasaran, standar, dan kriteria yang ditetapkan sebelumnya.

Selanjutnya, bagaimana sebuah kinerja bisa dipertahankan, artinya sebuah organisasi dapat secara terus menerus berkinerja tinggi menurut Light (2005: xx) adalah dengan memperhatikan empat kerawanan, yaitu pengabaian, kekakuan, ketidakpedulian serta inkonsistensi serta membentuk empat pilar pokok organisasi yaitu bersikap waspada, menjaga kegesitan, bersifat adaptif dan menjaga keselarasan.

“... organisasi yang berkinerja tinggi selalu *bersikap waspada*, dengan cara mengukur hasil, mengevaluasi keberhasilan program, dan menciptakan kinerja yang diharapkan dengan jelas. Mereka selalu menjaga *kegesitan* dengan memberikan wewenang pada karyawan untuk membuat keputusan rutin sendiri... Mereka tetap *bersifat adaptif* dengan melakukan penelitian... dan tetap *menjaga keselarasan* dengan membanjiri organisasi dengan informasi dan teknologi” (Light, 2005: viii).

Pengukuran kinerja merupakan bagian penting bagi proses pengendalian manajemen bagi sektor publik, menurut Mahmudi (2010) terdapat enam tujuan dalam pengukuran kinerja sektor publik yaitu:

1. Untuk mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi.
2. Menyediakan sarana pembelajaran pegawai.
3. Memperbaiki kinerja pada periode berikutnya.
4. Memberikan pertimbangan yang sistematis dalam pembuatan keputusan *reward* dan *punishment*.
5. Memotivasi pegawai.
6. Menciptakan akuntabilitas publik.

Sedangkan manfaat dari pengukuran kinerja sektor publik bagi pihak internal dan eksternal organisasi (BPKP, 2000), antara lain:

1. Memastikan pemahaman para pelaksana akan ukuran yang digunakan untuk penilaian kinerja.
2. Memastikan tercapainya rencana kinerja yang telah disepakati.
3. Memantau dan mengevaluasi pelaksanaan kinerja dan membandingkannya dengan rencana kerja serta melakukan tindakan untuk memperbaiki kinerja.
4. Memberikan penghargaan dan hukuman yang obyektif atas prestasi pelaksana yang telah diukur sesuai dengan sistem pengukuran kinerja yang telah disepakati.
5. Menjadi alat komunikasi antar bawahan dan pimpinan dalam upaya memperbaiki kinerja organisasi.
6. Mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi.
7. Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah.
8. Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara obyektif.
9. Menunjukkan peningkatan yang perlu dilakukan.
10. Mengungkapkan permasalahan yang terjadi.

2.2.3. Kendala Dalam Pengukuran Kinerja

Pengukuran kinerja pada sektor swasta bertumpu pada aspek *financial* karena tujuannya adalah mencari laba sehingga mudah diukur karena bersifat kuantitatif dan nyata. Namun kondisi ini berbeda dengan organisasi sektor publik, dimana penilaian keberhasilan organisasi sektor publik dalam menjalankan fungsinya adalah kepuasan yang dirasakan oleh masyarakat atas penyediaan barang dan jasa publik yang bersifat kualitatif.

Mahsun (2006 : 25) menjelaskan beberapa kendala yang dihadapi dalam pengukuran kinerja organisasi sektor publik, antara lain:

1. Tujuan organisasi bukan memaksimalkan laba. Tujuan organisasi sector publik adalah peningkatan pelayanan publik dan penyediaan barang publik.
2. Sifat output adalah kualitatif, *intangible* dan *indirect*. Output yang dihasilkan dari kegiatan organisasi publik pada umumnya bersifat kualitatif, tidak berwujud dan tidak langsung dirasakan pada saat itu sehingga kinerja organisasi lebih sulit diukur.
3. Antara input dan output tidak mempunyai hubungan secara langsung (*discretionary cost centre*). Dalam konsep akuntansi pertanggungjawaban, organisasi sektor publik merupakan sebuah entitas yang harus diperlakukan sebagai pusat pertanggungjawaban (*responsibility centre*). Sedangkan disisi lain karakteristik input (biaya) yang terjadi sebagian besar tidak dapat ditelusur secara langsung dengan outputnya, sebagaimana sifat biaya kebijakan (*discretionary cost*). Hal ini menyebabkan sulitnya ditetapkan standar tolok ukur kinerja.
4. Tidak beroperasi berdasarkan *market force* sehingga memerlukan instrumen pengganti mekanisme pasar. Organisasi sektor publik tidak beroperasi sebagaimana adanya *market competition* sehingga tidak semua output yang dihasilkan tersedia di pasar. Oleh karena itu tidak ada pembandingan yang independen maka dalam pengukuran kinerja diperlukan instrumen pengganti mekanisme pasar.
5. Berhubungan dengan kepuasan pelanggan (masyarakat). Organisasi sector publik menyediakan jasa pelayanan bagi masyarakat yang sangat heterogen, dengan demikian mengukur kepuasan masyarakat yang mempunyai kebutuhan dan harapan yang beraneka ragam adalah pekerjaan yang tidak mudah.

2.2.4. Pendekatan Pengukuran Kinerja

Kinerja organisasi sektor publik yang bersifat multidimensional memiliki makna bahwa tidak ada indikator tunggal yang dapat digunakan untuk menunjukkan tingkat keberhasilan secara komprehensif untuk semua jenis organisasi sektor publik, dengan begitu indikator kinerja yang dipilih akan sangat bergantung pada faktor kritical keberhasilan yang telah diidentifikasi. Karena adanya sifat multidimensional atas kinerja organisasi sektor publik tersebut maka pengukuran kinerja instansi pemerintah haruslah dibuat sekomprensif mungkin dengan mempertimbangkan berbagai aspek yang dapat mempengaruhi kinerja. Menurut Niven (2003) terdapat enam konsep pengukuran kinerja organisasi sektor publik dan organisasi non profit, yaitu:

1. *Financial accountability* : Adalah Pengukuran kinerja organisasi sektor publik yang hanya berfokus pada seberapa besar anggaran yang telah dikeluarkan.
2. *Program products or output* : Adalah pengukuran kinerja organisasi sektor publik bergantung pada jumlah produk atau jasa yang dihasilkan dan beberapa jumlah orang yang dilayani.
3. *Adherence to standards quality in service delivery*; Pengukuran kinerja yang terkonsentrasi pada pelayanan yang mengarah pada ketentuan badan sertifikasi dan akreditasi pemerintah. Badan tersebut juga bertujuan untuk menjaga kualitas dan konsistensi produk/jasa yang mereka berikan.
4. *Participant related measures* ; Pengukuran kinerja yang menekankan pentingnya kepastian pemberian pelayanan hanya kepada mereka yang sangat membutuhkan, oleh karena itu organisasi sektor publik akan melakukan penilaian klien atau pelanggan yang akan dilayani berdasarkan status demografinya, sehingga bisa ditentukan mana pelanggan yang layak mendapatkan pelayanan terlebih dahulu.

5. *Key performance indicators* ;Pengukuran kinerja yang berdasarkan pada pembentukan kriteria-kriteria tertentu yang dapat mewakili semua area yang ingin dinilai, untuk kemudian disusun indikator-indikator yang mampu mengukur criteria tersebut.
6. *Client satisfaction* ; pengukuran kinerja organisasi publik didasarkan pada kepuasan pelanggan atas penyediaan barang atau pelayanan publik. Beberapa faktor utama yang menentukan kepuasan pelanggan yaitu: ketepatan waktu pelayanan, kemudahan untuk mendapat layanan dan kepuasan secara keseluruhan.

Disamping itu, menurut Mahsun (2009) terdapat empat pendekatan pengukuran kinerja yang dapat diaplikasikan pada organisasi sektor publik, yaitu:

1. Analisis Anggaran

Adalah pengukuran kinerja yang dilakukan dengan cara membandingkan anggaran pengeluaran dengan realisasinya. Hasil yang diperoleh berupa selisih lebih (*favourable variance*) atau selisih kurang (*unfavourable variance*). Teknik ini berfokus pada kinerja input yang bersifat financial dan data yang digunakan adalah data anggaran dan realisasi anggaran. Analisis anggaran ini bersifat analisis kinerja yang tradisional karena tidak melihat keberhasilan program, kinerja instansi pemerintah dikatakan baik jika realisasi pengeluaran anggaran lebih kecil daripada anggarannya dan sebaliknya jika realisasi pengeluaran anggaran lebih besar daripada anggarannya maka kinerja instansi pemerintah tersebut dinilai tidak baik.

2. Analisis Rasio Laporan Keuangan

Berikut dibawah ini beberapa pendapat mengenai definisi analisis laporan keuangan yang dikutip dari Mahsun (2009), antara lain:

- a. Menurut Bernstein (1983), analisis laporan keuangan mencakup penerapan metode dan analisis atas laporan keuangan dan data lainnya untuk melihat dari laporan itu ukuran-ukuran dan hubungan tertentu yang sangat berguna dalam proses pengambilan keputusan.
- b. Menurut Foster (1986), analisis laporan keuangan adalah mempelajari hubungan-hubungan dalam satu set laporan keuangan pada suatu saat tertentu dan kecenderungan-kecenderungan dari hubungan ini sepanjang waktu.
- c. Menurut Helfert (1982), analisis laporan keuangan merupakan alat yang digunakan dalam memahami masalah dan peluang yang terdapat dalam laporan keuangan.

Dari ketiga pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa analisis laporan keuangan merupakan alat yang digunakan untuk memahami masalah dan peluang yang terdapat dalam laporan keuangan pada suatu periode tertentu. Dalam menganalisis laporan keuangan terdapat berbagai cara yang digunakan untuk menggambarkan kondisi keuangan suatu organisasi salah satunya adalah teknik analisis rasio keuangan yang membandingkan angka-angka yang ada dalam satu laporan keuangan ataupun berberapa laporan keuangan pada satu periode waktu tertentu.

Bagi tipe organisasi publik yang bertujuan *non profit* maka rasio keuangan yang berhubungan dengan kemampuan pembiayaan pemerintah dalam menyediakan barang dan jasa publik dapat menjadi ukuran kinerja organisasi *non profit*. Rasio keuangan dimaksud adalah Rasio Likuiditas yang bertujuan mengukur kemampuan suatu organisasi untuk membayar kewajiban jangka pendek atau kewajiban yang segera jatuh tempo berdasarkan jumlah aset lancar yang dimiliki dan Rasio Solvabilitas yang bertujuan untuk mengukur seberapa besar aset organisasi yang dibiayai dengan hutang usaha.

3. *Balanced Scorecard*

Pengukuran kinerja organisasi sektor publik yang berbasis pada aspek finansial dan non finansial yang diterjemahkan dalam empat perspektif kinerja, yaitu perspektif finansial, persektif kepuasan pelanggan, perspektif bisnis internal dan perspektif pertumbuhan/pembelajaran.

4. Audit Kinerja (Pengukuran *Value For Money*)

Adalah pengukuran kinerja yang didasarkan pada konsep *value for money* yang merupakan perluasan ruang lingkup dari audit finansial. Indikator pengukuran kinerjanya terdiri dari ekonomi, efisiensi dan efektivitas. Pengukuran kinerja ekonomi berkaitan dengan pengukuran seberapa hemat pengeluaran yang dilakukan dengan cara membandingkan realisasi pengeluaran dengan anggarannya. Efisiensi berhubungan dengan pengukuran seberapa besar daya guna anggaran dengan cara membandingkan realisasi pengeluaran untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan. Sedangkan efektifitas berkaitan dengan seberapa tepat dalam pencapaian target dengan cara membandingkan *outcome* dengan *output*.

2.3. *Balanced Scorecard*.

2.3.1. Sejarah dan Perkembangan *Balanced Scorecard*

Organisasi sektor publik berhubungan langsung dengan penyediaan *services and goods* untuk memenuhi keinginan dan kebutuhan masyarakat. Dalam hal ini masyarakat merupakan pelanggan yang harus dilayani dengan baik sehingga dalam rangka memenuhi *customer satisfaction*, sangat perlu ditanamkan pola pikir (*mind set*) terhadap para pengelola organisasi layanan publik tentang bagaimana meningkatkan kepuasan pelanggan (masyarakat). Peningkatan *income* tanpa diimbangi dengan kepuasan masyarakat belum menunjukkan keberhasilan organisasi publik seperti ini.

Kinerja organisasi publik harus dilihat secara luas dengan mengidentifikasi keberhasilan organisasi tersebut dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Pendekatan dalam pengukuran kinerja bisa dimodifikasi agar layak digunakan untuk menilai kinerja akuntabilitas publik dengan sebenarnya. *Balanced Scorecard* dan *Value for Money* bisa digunakan dalam berbagai macam cara agar mampu mendeteksi ketercapaian organisasi publik dalam melayani pelanggan (masyarakat).

Balanced Scorecard (BSC) merupakan pendekatan baru terhadap manajemen, yang dikembangkan pada tahun 1990-an oleh Robert Kaplan (Harvard Business School) dan David Norton (Renaissance Solution, Inc.). Secara harfiah, pengertian *balanced scorecard* dapat dibagi dua yaitu '*scorecard*' yang diartikabagain sebagai sebuah kartu laporan kinerja yang berisikan angka-angka dan '*balanced*' yang artinya seimbang. Menurut Kaplan dan Norton (1996) *balanced scorecard* adalah suatu kerangka kerja baru untuk mengintegrasikan berbagai ukuran yang diturunkan dari strategi perusahaan. Selain ukuran kinerja finansial masa lalu *balanced scorecard* juga memperkenalkan pendorong kinerja finansial masa depan yang meliputi: perpektif pelanggan, proses bisnis internal dan pembelajaran serta pertumbuhan yang diturunkan dari proses penterjemahan strategi perusahaan yang dilaksanakan secara eksplisit dan ketat ke dalam berbagai tujuan dan ukuran nyata.

Pengakuan atas beberapa kelemahan dan ketidakjelasan dari pendekatan pengukuran kinerja keuangan sebelumnya, BSC menyajikan sebuah perspektif yang jelas sebagaimana sebuah perusahaan harus mengukur supaya tercapai keseimbangan perspektif keuangan. Kaplan dan Norton merangkum rasional untuk BSC sebagai berikut. BSC tetap

mempertahankan pengukuran keuangan tradisional. Tetapi pengukuran keuangan menceritakan kejadian masa lalu, suatu laporan yang cukup untuk era industri untuk kemampuan investasi jangka panjang dan relationship pelanggan tidak secara kritis untuk keberhasilan. Pengukuran keuangan adalah tidak layak, bagaimanapun juga, untuk memandu dan mengevaluasi suatu perjalanan yang mana perusahaan pada era informasi harus membuat suatu nilai masa depan melalui investasi dalam pelanggan, pemasok, pekerja, proses, teknologi, dan inovasi. BSC menyarankan bahwa kita melihat suatu kinerja organisasi dari empat perspektif berikut: (1) *The Learning and Growth Perspective*, (2) *The Business Process Perspective*, (3) *The Customer Perspective*, dan (4) *The Financial Perspective*.

Balanced Scorecard Model ini pada awalnya memang ditujukan untuk memperluas area pengukuran kinerja organisasi swasta yang *profit-oriented*. Pendekatan ini mengukur kinerja berdasarkan aspek finansial dan non finansial yang dibagi dalam empat perspektif, yaitu perspektif finansial, perspektif pelanggan, perspektif proses internal, dan perspektif inovasi & pembelajaran (Quinlivan, 2000).

1. Perspektif Finansial

Perspektif ini melihat kinerja dari sudut pandang profitabilitas ketercapaian target keuangan, sehingga didasarkan atas *sales growth*, *return on investment*, *operating income*, dan *cash flow*.

2. Perspektif Pelanggan.

Perspektif pelanggan merupakan faktor-faktor seperti *customer satisfaction*, *customer retention*, *customer profitability*, dan *market share*

3. Perspektif Proses Internal

Perspektif ini mengidentifikasi faktor kritis dalam proses internal organisasi dengan berfokus pada pengembangan proses baru yang menjadi kebutuhan pelanggan.

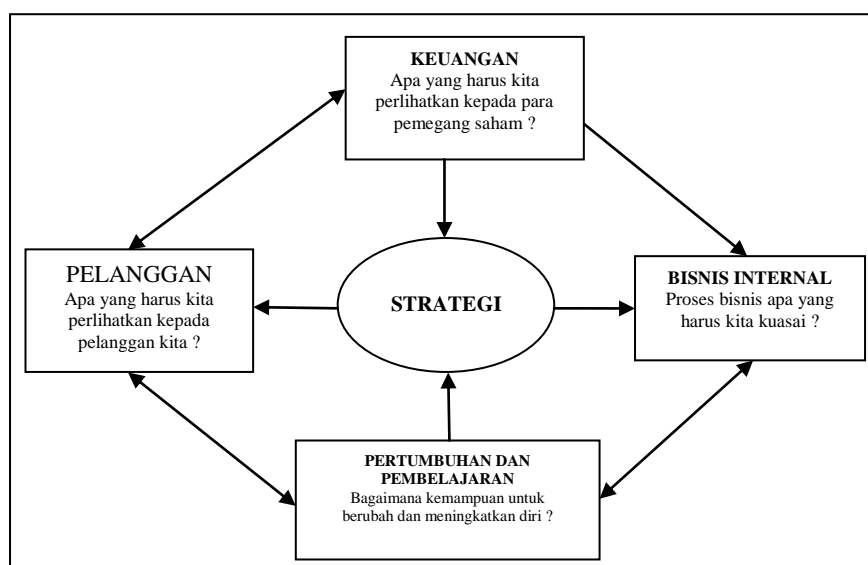
4. Perspektif Inovasi dan Pembelajaran.

Perspektif ini mengukur faktor-faktor yang berhubungan dengan teknologi, pengembangan pegawai, sistem dan prosedur, dan faktor lain yang perlu diperbaharui.

Dalam perkembangannya *balanced scorecard* tidak hanya sekedar alat pengukuran kinerja, tetapi telah bertransformasi sebagai sebuah sistem manajemen strategik perusahaan yang digunakan untuk menterjemahkan visi, misi, tujuan dan strategi kedalam sasaran strategik dan inisiatif strategik yang komprehensif, koheren dan terukur. Menurut Mahmudi (2010) perkembangannya *balanced scorecard* telah mengalami beberapa penyempurnaan, pada generasi pertama yaitu pada awal tahun 90an, *balanced scorecard* hanya didesain sebagai alat pengukuran kinerja manajemen dalam empat perspektif yang harus dapat memberikan jawaban terhadap empat pertanyaan dasar (gambar 2.1) yaitu:

1. Apa yang harus kita perhatikan kepada pelanggan kita ?
2. Apa yang harus kita perhatikan kepada para pemegang saham ?
3. Proses bisnis apa yang harus kita kuasai?
4. Bagaimana kita memelihara kemampuan kita untuk berubah dan meningkatkan diri?

Evaluasi kinerja dilakukan dengan cara membandingkan rencana kerja yang ingin diwujudkan dengan realisasi hasil kerja, model *balanced scorecard* generasi pertama ini menimbulkan kesulitan terutama terkait dengan penentuan ukuran kinerja serta pengelompokkan ukuran kinerja ke setiap perspektif.

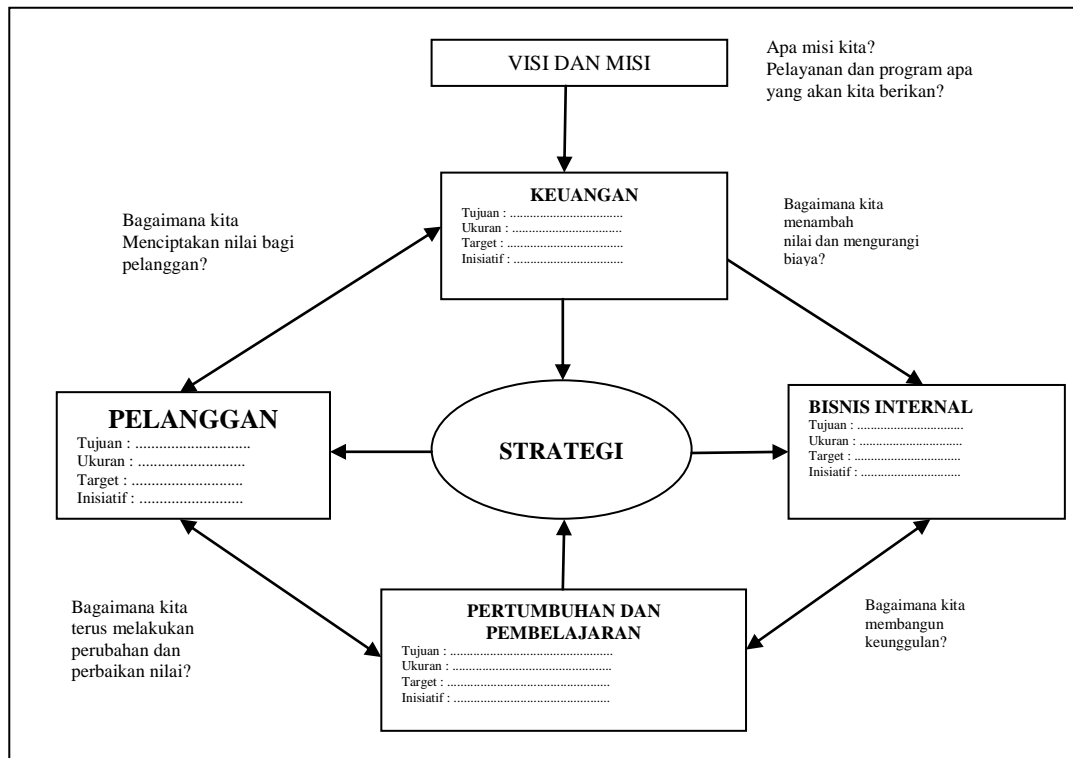


Gambar 2.1. *Balanced Scorecard* Untuk Pengukuran Kinerja
(Sumber: Kaplan dan Norton,1996)

Untuk mengatasi kesulitan tersebut diatas, pada generasi kedua *balanced scorecard* mulai dikembangkan dengan sistem hubungan kausalitas (sebab-akibat) antara berbagai item ukuran kinerja yang ada didalam empat perspektif kinerja. Hubungan kausalitas ini dibuktikan oleh adanya keterkaitan yang sangat erat antara item ukuran kinerja, jadi *balanced scorecard* pada generasi kedua ini tidak hanya terbatas pada hubungan antara empat perspektif secara umum. Konsekuensi dari adanya perubahan ini adalah perubahan metodologi pendesainan *balanced scorecard* yaitu dengan cara membuat kaitan strategi organisasi langsung dengan item-item yang menjadi ukuran kinerja. Namun begitu masih terdapat kelemahan dalam model generasi kedua ini yaitu adanya kesulitan manajemen dalam menentukan prioritas tujuan strategik dan target yang mendukung pencapaian visi dan misi organisasi.

Balanced scorecard terus berkembang sampai pada generasi ketiga, dimana perbaikan model *balanced scorecard* lebih berfokus relevansi penentuan target kinerja dan validitas pemilihan sasaran strategik. Pada gambar 2.2 dibawah *balanced scorecard* digunakan sebagai alat untuk menerjemahkan visi dan misi organisasi kedalam sasaran strategik dan insiatif strategik yang terukur, terencana, komprehensif, koheren dan seimbang. Penentuan target kinerja dan insiatif strategi merupakan mata rantai untuk mengantarkan visi, misi, dan tujuan organisasi ke tahap implementasi. Setelah tujuan, ukuran kinerja, target kinerja, dan insiatif kinerja ditetapkan, langkah berikutnya adalah membuat kaitan antara item-item dalam kartu skor yang mencakup empat perspektif. Kaitan tersebut menunjukkan adanya hubungan sebab-akibat antara satu sasaran strategik dengan sasaran strategik lainnya. *Balanced scorecard* pada generasi ketiga ini menghasilkan model pengukuran kinerja yang

paling *powerful* karena menunjukkan adanya integrasi proses manajemen organisasi yang dimulai dari tahap perencanaan yaitu dengan menetapkan visi dan misi yang berisikan kesepakatan individu-individu dalam mencapai tujuan organisasi, kemudian diterjemahkan dalam strategi organisasi yang diimplementasikan melalui program/kegiatan organisasi dalam empat perspektif *balanced scorecard* yang saling berkaitan, selanjutnya akan diambil umpan balik atas berbagai informasi yang didapat dari evaluasi pelaksanaan program/kegiatan organisasi



Gambar 2.2. *Balanced Scorecard* Sebagai Alat Manajemen Strategik
(Sumber: Mahmudi, 2010)

2.3.2. Kelebihan Dalam Penerapan *Balanced Scorecard*

Dari berbagai literatur dapat disimpulkan bahwa kelebihan dalam penerapan pada suatu organisasi sebagai berikut:

1. Mencakup pengukuran kinerja non finansial dan sisi eksternal *Balanced scorecard* mengukur kinerja non finansial melalui perpektif kepuasan pelanggan, bisnis internal dan pertumbuhan serta pembelajaran. Sedangkan pengukuran kinerja pada sisi eksternal adalah perspektif kepuasan pelanggan. Dengan demikian, *balanced scorecard* dipandang telah secara komprehensif mengukur kinerja suatu organisasi.

2. Pengukuran kinerja yang koheren Maksudnya pengukuran kinerja dengan menggunakan *balanced scorecard* menunjukkan adanya hubungan sebab akibat antara masing-masing item ukuran kinerja yang diarahkan untuk mencapai visi organisasi.
3. Penilaian kinerja yang terukur Semua sasaran strategis dapat diukur dengan jelas dengan menggunakan model *balanced scorecard* baik untuk perspektif yang bersifat kuantitatif maupun kualitatif.
4. Keseimbangan dalam pengukuran berbagai aspek kinerja Keseimbangan dalam perencanaan strategis diwujudkan kedalam kinerja setiap perspektif *balanced scorecard* baik untuk perencanaan jangka panjang atau pendek, aspek finansial atau non finansial, ukuran kinerja masa lalu atau kinerja masa yang akan datang serta sisi eksternal ataupun untuk internal organisasi.

2.3.3. *Balanced Scorecard* Untuk Sektor Publik

Pada awalnya *balanced scorecard* didesain untuk organisasi bisnis yang bergerak di sektor swasta, namun pada perkembangannya *balanced scorecard* dapat diterapkan pada organisasi sektor publik dan organisasi non profit lainnya. Perbedaan utama organisasi sektor publik dengan sektor swasta terutama adalah pada tujuannya (*bottom line*), dimana sektor publik lebih berorientasi pada pelayanan publik sedangkan pada sektor swasta berorientasi pada laba.

Berikut tabel 2.1. dibawah ini perbandingan *balanced scorecard* pada sektor publik dan swasta:

Tabel. 2.1. Perbandingan *Balanced Scorecard* Sektor Publik dan Sektor Swasta

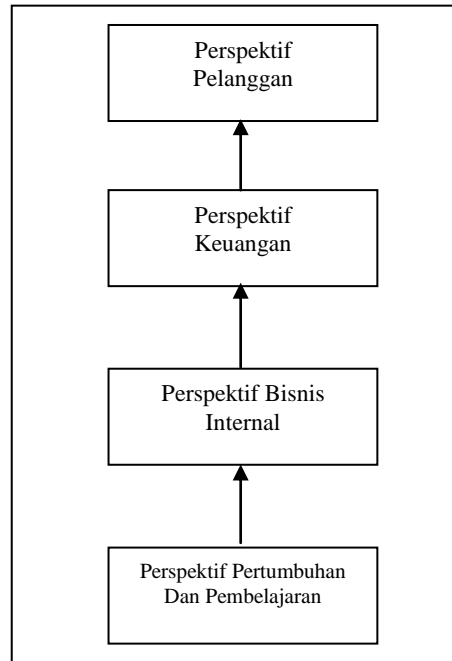
Perspektif	Sektor Swasta	Sektor Publik
Keuangan	Bagaimana kita melihat pemegang saham?	Bagaimana kita meningkatkan pendapatan dan mengurangi biaya? Bagaimana kita melihat pembayar pajak?
Pelanggan	Bagaimana pelanggan melihat kita?	Bagaimana masyarakat pengguna pelayanan publik melihat kita?
Proses Internal	Keunggulan apa yang harus kita miliki?	Bagaimana kita membangun keunggulan?
Pertumbuhan dan Pembelajaran	Bagaimana kita terus memperbaiki dan menciptakan nilai?	Bagaimana kita terus melakukan perbaikan dan menambah nilai bagi pelanggan dan <i>stakeholder</i> ?

(Sumber: Mahmudi, 2010)

Modifikasi *balanced scorecard* kedalam organisasi sektor publik juga memerlukan beberapa adaptasi dari model organisasi sektor swasta, hal ini juga dapat dilihat dari *strategy mapping* pada organisasi sektor publik. *Strategy mapping* bertujuan untuk membuat kerangka kerja bagi strategi organisasi kedalam item-item ukuran kinerja yang merupakan derivasi dari visi organisasi (Kaplan dan Norton dalam Tunggal, 2009). Sebagaimana yang telah dibahas sebelumnya bahwa organisasi sektor publik menempatkan perspektif pelanggan sebagai prioritas utama dalam menjalankan organisasi, artinya strategi organisasi sektor publik akan ditujukan untuk peningkatan pelayanan publik. Setiap target kinerja pada perspektif keuangan, bisnis internal dan pertumbuhan serta pembelajaran akan

diarahkan pada upaya-upaya peningkatan kepuasan pelanggan. Dengan demikian *strategy mapping balanced scorecard* pada organisasi sektor publik akan menjadi sebagai berikut:

Gambar 2.3. Strategy Mapping



Gambar 2.3. *Strategy Mapping balanced scorecard* Pada Organisasi Sektor Publik (Sumber: Robertson dalam Mahsun, 2009)

Pada gambar diatas menunjukkan ukuran finansial bukan merupakan tujuan utama organisasi, tetapi ukuran *outcome* lebih dominan pada organisasi sektor publik dimana perpektif pelanggan menjadi misi utama organisasi. Hal ini sejalan dengan fungsi instansi pemerintah yang dituntut untuk dapat merespon berbagai keinginan dan kebutuhan masyarakat akan penyediaan barang dan pelayanan publik.

BSC dapat diadopsi dan diadaptasikan pada *pure non profit organizations* maupun *quasy non profit organizations*. Implementasi BSC sebagai alat pengukuran kinerja tetap harus berpedoman pada tujuan organisasi. Pada jenis *quasy non profit organizations*, tujuan orgnisasinya adalah kepuasan pelanggan dan meningkatnya profitabilitas. Dengan demikian, BSC dapat dimofikasi dengan menempatkan perspektif finansial dan pelanggan sejajar pada puncak dan diikuti oleh perspektif proses internal dan selanjutnya perspektif inovasi dan pembelajaran . Hal ini berarti bahwa sasaran utama organisasi adalah tercapainya target-target keuangan dan kepuasan pelanggan yang dipicu oleh kinerja yang baik dari perspektif proses internal dan pembelajaran/inovasi. Sedangkan pada *pure non profit organizations*, pada umumnya mempunyai tujuan utama peningkatan pelayanan publik. BSC dapat diterapkan dengan memodifikasinya sehingga perspektif

pelanggan ditempatkan di puncak, diikuti perspektif finansial, perspektif proses internal, serta perspektif pembelajaran dan inovasi. Jadi, instansi pemerintah belum bisa dikatakan berhasil jika hanya berhasil meningkatkan pendapatan atau *return on investment*-nya tinggi tetapi masyarakat pengguna jasa layanannya justru banyak yang mengeluh tidak puas.

Instansi pemerintah merupakan *pure non profit organizations*. Model *balanced scorecard* dengan memodifikasi hirarki seperti tampak pada gambar 9.5 bisa digunakan. Dalam arti ukuran finansial bukan merupakan tujuan utama organisasi. Ukuran *outcome* justru lebih layak menggantikan ukuran finansial dalam puncak hirarki model BSC. Modifikasi dengan menempatkan perspektif pelanggan di puncak hirarki mewujudkan bagaimana instansi pemerintah mampu menghasilkan *outcome* sebagaimana keinginan dan kebutuhan masyarakat. Modifikasi lainnya bisa dilakukan dengan menambah ukuran finansial dengan *stakeholders* (Robertson, 2000). Gambar 9.6 menyajikan model BSC yang menempatkan ukuran finansial/*stakeholders* dan ukuran pelanggan pada puncak hirarki.

Perspektif finansial/*stakeholders* digunakan untuk menilai apa yang harus dilakukan untuk memuaskan penyedia sumber daya organisasi. Hal ini karena sebagian sumber daya instansi pemerintah berasal dari subsidi atau bantuan para *stakeholders*. Jadi, ukuran finansial yang dimaksud sebetulnya adalah sudut pandang *stakeholders* itu sendiri dalam memandang pengelolaan keuangan instansi pemerintah yang telah memperoleh pasokan sumber daya dari mereka.

Pada dasarnya BSC merupakan sistem pengukuran kinerja yang mencoba untuk mengubah misi dan strategi organisasi menjadi tujuan dan ukuran-ukuran yang lebih berwujud. Ukuran finansial dan non finansial yang dirumuskan dalam perspektif BSC sebenarnya adalah derivasi (penurunan) dari visi dan strategi organisasi. Dengan demikian, hasil pengukuran dengan BSC ini mampu menjawab pertanyaan tentang seberapa besar tingkat pencapaian organisasi atas visi dan strategi yang telah ditetapkan.

Pada organisasi penyedia layanan publik, tujuan utama pengukuran kinerjanya adalah untuk mengevaluasi keefektifan layanan jasa yang diberikan kepada masyarakat. Oleh karena itu, kepuasan pelanggan menjadi lebih penting daripada sekedar keuntungan. Trend pengukuran kinerja organisasi layanan publik saat ini adalah pengukuran kinerja berbasis *outcome* daripada sekedar ukuran-ukuran proses. (Quinlivan, 2000). Artinya, kinerja organisasi publik ini sebenarnya bukan terletak pada proses mengolah input menjadi output, tetapi justru penilaian terhadap seberapa bermanfaat dan sesuai output tersebut memenuhi harapan dan kebutuhan masyarakat. Bahkan, auditing konvensional yang semula berfokus pada ukuran proses mulai bergeser ke arah pengukuran *outcome*.

Outcome merupakan segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya output kegiatan pada jangka menengah bagi masyarakat pengguna jasa organisasi publik. *Outcome* suatu organisasi didasarkan atas keberhasilan pencapaian visi dan bukan pada keberhasilan meningkatkan profitabilitas. Jadi *final outcome* organisasi publik bukan ukuran finansial tetapi lebih cenderung pada ukuran pelanggan. Keberhasilan instansi pemerintah seharusnya diukur dari bagaimana mereka bisa memenuhi apa yang dibutuhkan masyarakat dan *stakeholders* lain yang telah menyediakan sumber daya.

Sistem pengukuran kinerja diharapkan bisa digunakan untuk memperbaiki dan meningkatkan kinerja organisasi. Adanya peningkatan kinerja setidak-tidaknya bisa dilihat dari apakah aktivitas organisasi mempunyai nilai tambah. Syarat-syarat Efektifitas BSC (Quinlivan, 2000):

1. Ada definisi yang jelas atas tujuan individu, team, unit organisasi, dan organisasi.

2. Memahami hubungan antara proses internal yang bernilai tambah dengan outcome yang dihasilkan.
3. Mengintegrasikan model pengukuran kinerja BSC dalam suatu manajemen strategic, manajemen kinerja, dan sistem penghargaan pegawai.

Pada dasarnya manajemen kinerja dan penilaian kualitas bukan ditujukan untuk memperbaiki pelayanan, tetapi hanya membantu mengidentifikasi area yang perlu diperbaiki sehingga bisa lebih focus. BSC digunakan sebagai alat pendukung untuk komunikasi, motivasi, dan mengevaluasi strategi organisasi utama. Dengan BSC ini manajemen bisa lebih efektif, tetapi BSC tidak menjamin manajemen efektif. Hal ini bisa terjadi jika manajemen tidak tepat men-*derived* visi dan strategi organisasi dalam ukuran-ukuran kinerja BSC.

Strategi yang diterapkan bagi instansi pemerintah adalah bagaimana agar masyarakat/pelanggan dapat merasakan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah dengan sebaik-baiknya tanpa harus memperhatikan berapa pendapatan yang akan diterima dari masyarakat jika pemerintah menyediakan barang dan pelayanan publik tertentu. Cara pandang demikian dikarenakan masyarakat berkewajiban membayar pajak yang dipungut oleh pemerintah sebagai sumber pembiayaan barang dan jasa publik, sehingga pemerintah sebagai imbal jasanya diwajibkan pula memberikan pelayanan yang optimal bagi masyarakat.

Perspektif Pelanggan

Perspektif Keuangan

Perspektif Bisnis Internal

Perspektif Pertumbuhan dan Pembelajaran

Berdasarkan *strategy map balanced scorecard* untuk organisasi sector publik diatas, maka dapat disusun kerangka instrumen penilaian *balancedscorecard* pada sektor publik sebagai berikut:

1. Perspektif Kepuasan Pelanggan

Tujuan dari perspektif kepuasan pelanggan antara sektor publik dengan sektor swasta pada intinya sama yaitu untuk mengetahui bagaimana pelanggan melihat organisasi?, sedangkan perbedaannya terletak pada siapa yang menjadi pelanggan. Pada organisasi sektor publik yang menjadi pelanggan utama adalah masyarakat pembayar pajak dan masyarakat pengguna layanan publik, sehingga pertanyaan yang muncul diatas dimodifikasi menjadi bagaimana masyarakat pembayar pajak dan pengguna layanan publik melihat organisasi?. Dengan begitu fokus utama organisasi sektor publik pada perspektif ini adalah penyediaan barang dan jasa publik yang berkualitas dengan harga yang terjangkau.

Untuk melihat tingkat kepuasan pelanggan, Valarie Zeithaml, A. Parasuraman, dan Leonard A. Berry (1996) telah mengembangkan sebuah instrumen yang dinamakan *Service Quality (servqual)* yang terbukti mampu mengukur tingkat kepuasan pelanggan atas pelayanan yang mereka terima kedalam 5 dimensi yaitu:

- a. Wujud fisik (*tangibles*), adalah penampilan fisik seperti: tempat pelayanan, sarana dan prasarana yang dapat dilihat langsung secara fisik oleh pelanggan.
- b. Keandalan (*reliability*), yaitu kemampuan untuk memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat waktu dan memuaskan.
- c. Daya tanggap (*responsiveness*), adalah kemampuan pegawai untuk membantu pelanggan dan memberikan pelayanan dengan tanggap.
- d. Jaminan (*assurance*), adalah pengetahuan dan keramahan pegawai yang dapat menimbulkan kepercayaan diri pelanggan terhadap perusahaan.

- e. Empati (*emphaty*), adalah ketersediaan pegawai perusahaan untuk peduli, memberikan perhatian pribadi kepada pelanggan dan kenyamanan dalam melakukan hubungan komunikasi yang baik dan memahami kebutuhan pelanggan.

2. Perspektif Keuangan

Dalam organisasi sektor publik perspektif keuangan untuk menjawab pertanyaan bagaimana kita meningkatkan pendapatan dan mengurangi biaya? Dan bagaimana kita melihat pembayar pajak?. Perspektif keuangan menjelaskan apa yang diharapkan oleh penyedia sumber daya terhadap kinerja keuangan organisasi sektor publik, dalam hal ini adalah masyarakat pembayar pajak. Dimana masyarakat tersebut mengharapkan uang yang telah dibayarkan dapat digunakan oleh pemerintah secara ekonomi, efisien dan efektif (*value for money*) serta memenuhi prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas publik. Indikator kinerja pada perpektif keuangan adalah a). Ekonomi, b). Efisiensi, c). Efektivitas, d). Likuiditas, dan e). Solvabilitas.

3. Perpektif Bisnis Internal

Pada dasarnya perspektif bisnis internal adalah membangun keunggulan organisasi melalui perbaikan proses internal organisasi yang berkelanjutan, dan perspektif ini harus mampu menjawab pertanyaan kita harus unggul dibidang apa? serta bagaimana kita membangun keunggulan?. Beberapa aspek yang dapat memberikan gambaran kinerja perspektif ini, yaitu:

- a. Sarana dan prasarana, adalah variabel yang menggambarkan kondisi sarana dan prasarana yang dimiliki dalam mendukung kegiatan internal.
- b. Proses, maksudnya adalah untuk mengetahui tingkat kemampuan pegawai atas suatu rangkaian pekerjaan yang dilakukan dalam memberikan pelayanan publik.
- c. Kepuasan berkerja, adalah variabel yang menggambarkan tingkat kepuasan berkerja pegawai.

4. Perspektif Pertumbuhan dan Pembelajaran

Dalam organisasi sektor publik perspektif pertumbuhan dan pembelajaran difokuskan untuk menjawab pertanyaan bagaimana organisasi terus melakukan perbaikan dan menambah nilai bagi pelanggan dan *stakeholdersnya*?. Dengan demikian organisasi sektor publik harus terus berinovasi, berkreasi dan belajar untuk melakukan perbaikan secara terusmenerus dan menciptakan pertumbuhan yang berkelanjutan. Indikator kinerja yang dapat menggambarkan perspektif ini adalah:

- a. Motivasi (*rewards and punishment*), variabel ini menggambarkan tingkat kepuasan pegawai atas kebijakan-kebijakan yang diambil manajemen dalam menjalankan organisasi.
- b. Kesempatan mengembangkan diri, adalah variabel yang menggambarkan tingkat kepuasan pegawai atas program-program pengembangan diri yang diterapkan oleh organisasi.
- c. Inovasi, merupakan variabel yang menunjukkan adanya kesempatan bagi pegawai untuk kreatif dan menemukan hal-hal baru dalam upaya peningkatan pelayanan publik.
- d. Suasana dalam berkerja, adalah variabel yang menggambarkan tingkat kepuasan pegawai atas suasana kerja, hubungan antara pegawai dengan pimpinan dan kerjasama tim dalam menyelesaikan pekerjaan.

Untuk lebih mudah melihat kerangka instrumen penilaian *balanced scorecard* pada sektor publik sebagaimana diuraikan diatas, maka dapat disusun kerangka instrumen *balanced scorecard* tersebut secara ringkas pada tabel tabel 2.2. dibawah ini:

Tabel. 2.2 Kerangka Instrumen Penilaian *Balanced Scorecard* Pada Sektor Publik

Perspektif	Pertanyaan	Instrumen Penilaian
Keuangan	Bagaimana masyarakat pengguna pelayanan publik melihat kita?	a. Wujud fisik (<i>tangibles</i>) b. Keandalan (<i>reliability</i>) c. Daya tanggap (<i>responsiveness</i>) d. Jaminan (<i>assurance</i>) e. Empati (<i>emphaty</i>)
Pelanggan	1. Bagaimana kita meningkatkan pendapatan dan mengurangi biaya? 2. Bagaimana kita melihat pembayar pajak?	a. Ekonomi b. Efisiensi c. Efektivitas d. Likuiditas e. Solvabilitas
Proses Internal	Bagaimana kita membangun keunggulan?	a. Sarana dan prasarana b. Proses c. Kepuasan bekerja
Pertumbuhan dan Pembelajaran	Bagaimana kita terus melakukan perbaikan dan menambah nilai bagi pelanggan dan <i>stakeholder</i> ?	a. Motivasi b. Kesempatan mengembangkan diri c. Inovasi d. Suasana dalam berkerja

(Sumber: Mahmudi, 2010, diolah kembali)

Berdasarkan tabel 2.2 diatas, maka untuk menilai empat perspektif kinerja *balanced scorecard* sebagai gambaran kinerja organisasi, terlebih dahulu harus dibuat kartu nilai yang berisikan dari nilai-nilai kinerja, yang secara matematis akan dicari jumlah keseluruhan nilai rata-rata masing-masing perspektif setelah dikalikan dengan bobot yang sama/seimbang pada setiap perspektif

2.3.4. Penerapan *Balanced Scorecard* Untuk Organisasi Sektor Publik Di Indonesia dan Beberapa Negara

Dibawah ini terdapat beberapa contoh penerapan *balanced scorecard* untuk organisasi sektor publik di beberapa negara yang diambil dari berbagai sumber, sebagai berikut:

1. Metode *balanced scorecard* di Indonesia mulai diterapkan di lingkungan Kementerian Keuangan sejak tahun 2010 melalui Keputusan Menteri Keuangan No 30/KMK.01/2010 Tentang Reformasi Birokrasi Departemen Keuangan. Pada awalnya penerapan *balanced scorecard* di Kemenkeu dari tahun 2010-2009 pada awalnya hanya diimplementasikan pada tingkat eselon II dan dianggap cukup berhasil, namun begitu untuk lebih memaksimalkan kinerja Kemenkeu maka pada tahun 2010 diterbitkanlah Keputusan Menteri Keuangan No 12/KMK.01/2010 tentang Pengelolaan Kinerja di Lingkungan Departemen Keuangan. Dimana Pelaksanaan *balanced scorecard* di Kemenkeu akan diturunkan keseluruh unit organisasi yang ada dibawahnya yaitu ke eselon I, II, III, IV

dan sampai ke tingkat pelaksana teknis organisasi. Diharapkan penerapan *balanced scorecard* sampai pada level dibawah ini dapat lebih meningkatkan profesionalisme dan kinerja Kemenkeu dalam mengelola keuangan negara.

2. *Departement Of Energy Federal Procurement System*

Departement Of Energy Federal Procurement System merupakan salah satu organisasi sektor publik pertama di Amerika yang mengadopsi metode *balanced scorecard* sebagai sistem pengendalian manajemen strategiknya. Hasilnya pada tahun 2002 sebanyak lebih dari 85% pelanggan menyatakan puas atas pelayanan yang diberikan pemerintah serta sebanyak lebih dari 90% pelanggan menyatakan kepuasannya atas kualitas barang yang disediakan oleh pemerintah.

3. *Defence Financial Accounting Services (DFAS)*

DFAS merupakan organisasi keuangan terbesar milik pemerintah Amerika yang memberikan layanan bantuan/investasi keuangan bagi para tentara dan pegawai sipil militer. Konsep *balanced scorecard* pada *DFAS* diterapkan berdasarkan rencana strategis organisasi yaitu merestrukturisasi perusahaan dan memberikan pelayanan yang terbaik (*best value*) untuk meningkatkan kepuasan pelanggan. Hasilnya pada tahun 2002 investasi pelanggan pada *DFAS* meningkat menjadi \$ 140 juta dari tahun sebelumnya.

Proses implementasi BSC dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Mendefinisikan Tujuan, Sasaran, Strategi, Dan Program Organisasi

Kita tidak bisa menilai segala sesuatu jika tidak mempunyai kriteria yang jelas sebagai pedoman penilaian. Demikian juga, jika kita hendak menilai kinerja organisasi harus mempunyai kriteria yang jelas. Kriteria ini adalah indikator pencapaian tujuan, sasaran, strategi, dan program. Dengan demikian langkah pertama pengukuran kinerja dengan BSC adalah pendefinisian tujuan, sasaran, strategi, dan program sebagai dasar menentukan indikator pengukuran.

2. Merumuskan Framework Pengukuran Setiap Jenjang Manajerial.

Dalam tahap ini dirumuskan area pengukuran kinerja secara bertingkat dengan berpedoman pada struktur organisasi yang ada untuk diarahkan pada pencapaian tujuan dengan tingkat kedalaman yang berbeda-beda. Selain itu juga dirumuskan pengukuran kinerja untuk setiap individu, team, dan kelompok organisasi.

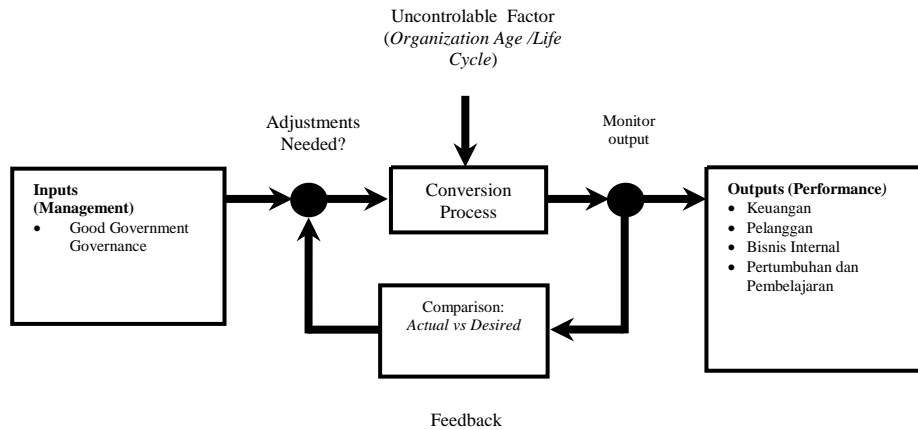
3. Mengintegrasikan Pengukuran ke Dalam Sistem Manajemen.

Sistem pengukuran kinerja yang telah dirumuskan merupakan sub sistem manajemen organisasi. Oleh karena itu, sistem pengukuran kinerja harus diintegrasikan ke dalam sistem manajemen baik formal maupun non formal organisasi. Sistem pengukuran kinerja merupakan bagian dari perencanaan, pengorganisasian, pengkoordinasian, motivasi dan pengendalian yang ditetapkan organisasi.

4. Monitoring Sistem Pengukuran Kinerja.

Implementasi sistem pengukuran kinerja harus selalu dimonitor karena organisasi selalu menghadapi lingkungan yang dinamis. Kondisi pada saat sistem didesain sangat mungkin tidak relevan lagi akibat perubahan lingkungan. Oleh karena itu, perlu dilakukan monitoring terhadap ukuran yang telah ditetapkan dan hasilnya secara terus menerus secara konsisten, dan mengevaluasinya untuk memperbaiki sistem pengukuran pada periode berikutnya. Menghadapi turbulensi lingkungan ini, organisasi

kemungkinan mengubah strategi pencapaian tujuannya. Monitoring dilakukan dengan mengidentifikasi permasalahan berkaitan dengan (1) Bagaimana organisasi berjalan sampai saat ini?, (2) Bagaimana efektivitas strategi organisasi dalam pencapaian tujuan?, (3) Bagaimana strategi berubah sejak awal hingga akhir? (3) Bagaimana sistem pengukuran bisa mencapai strategi yang berubah-ubah? (4) Bagaimana organisasi bisa memperbaiki sistem pengukuran?.



Kinerja Organisasi

Walaupun demikian, menurut Parker terdapat karakteristik spesifik dari kinerja yang pada umumnya akan selalu terkait dengan **input, output dan outcomes**. Input merupakan sumber yang di pakai untuk menghasilkan pelayanan termasuk manusia, fasilitas atau sumber material seperti jumlah ton material atau uang yang digunakan untuk menghasilkan. Outputs merujuk pada aktifitas yang di hasilkan baik yang menyangkut mutu maupun jumlah, sedangkan outcomes secara umum merujuk pada hasil atau keuntungan yang di dapat oleh pengguna/ pelanggan

Organisasi dapat selalu hidup dan berkembang karena adanya manusia (human being) yang menggerakkannya. Manusia inilah yang nantinya sebagai aktor dalam sebuah organisasi. Suatu organisasi, baik organisasi atau lembaga pemerintah maupun lembaga yang dinamakan perusahaan atau yayasan semua di gerakkan oleh sekelompok orang (*group of human being*) yang berperan aktif sebagai pelaku (aktor) dalam upaya mencapai tujuan organisasi yang bersangkutan.

Tercapainya tujuan organisasi hanya dimungkinkan karena upaya para pelaku yang terdapat pada organisasi lembaga tersebut. Dalam hal ini sebenarnya terdapat hubungan yang erat antara kinerja perorangan dengan kinerja lembaga atau dengan kinerja perusahaan. Dengan perkataan lain bila kinerja anggota atau karyawan baik maka kemungkinan besar kinerja organisasi atau perusahaan akan baik pula. Dalam pembahasan ini akan dikemukakan pengertian kinerja menurut para ahli. Tapi sebelum membahas tentang pengertian kinerja, disini kita lihat aktifitas atau kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh manusia.

Hal ini penting dikemukakan sebelum kita membahas dan mendefinisikan lebih dalam tentang pengertian kinerja organisasi itu sendiri. Sebab segala aktifitas yang dilakukan manusia itu sendiri belum tentu bisa di

Katakan atau dikategorikan sebagai pekerjaan. Adapun yang dapat dikatakan sebagai pekerjaan adalah sebagai berikut:

1. Bahwa aktifitas dilakukan karena adanya suatu dorongan tanggung jawab
2. Bahwa apa yang dilakukan tersebut dilakukan karena adanya unsur kesengajaan, sesuatu yang direncanakan, karena adanya unsur kesengajaan, sesuatu yang direncanakan, karena terkandung di dalamnya suatu gabungan antar rasio dan rasa.
3. Bahwa yang dilakukan itu, karena adanya sesuatu arah dan tujuan yang luhur (*Aim Goal*) yang secara dinamis memberikan makna dari dirinya. Bukan hanya sekedar kepuasan biologis statis:

Dari keterangan di atas, jelas bahwa tidak semua kegiatan atau aktifitas bisa dikatakan pekerjaan. Dan setiap pekerjaan yang dilakukan manusia pasti ada yang dicapainya, hal ini yang bisa dikatakan dengan kinerja. Ada beberapa pendapat yang memberikan definisi tentang kinerja antara lain: istilah kinerja berasal dari kata *job performance* atau *actual performance*, artinya prestasi kerja atau prestasi sesungguhnya yang dicapai oleh seseorang. Kata *performance* itu sendiri merupakan kata benda yang dimana salah satunya adalah sesuatu hasil yang dikerjakan. Adapun salah satu arti dari entries tersebut adalah :

1. Melakukan, menjalankan dan melaksanakan.
2. Memenuhi atau menjalankan kewajiban suatu nazar.
3. Melaksanakan atau menyempurnakan tanggung jawab.
4. Melakukan sesuatu yang diharapkan oleh seseorang.

Sedangkan Bernardin, John H dan Joyje E.A. Russel (1993:379) yang di kutip oleh Sedarmayanti, kinerja didefinisikan sebagai catatan mengenai *outcome* yang dihasilkan dari suatu aktifitas tertentu, selama kurun waktu tertentu pula. Pendapat lain menyatakan bahwa kata kunci dari definisi kinerja adalah:

1. Hasil kerja pekerja.
2. Proses atau organisasi.
3. Terbukti secara konkrit.
4. Dapat diukur.
5. Dapat dibandingkan dengan standar yang telah ditentukan.

Sedangkan menurut Anwar Prabu Mangku Negara kinerja atau prestasi kerja mempunyai pengertian hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai di organisasi dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Berdasarkan hal tersebut di atas maka arti performance atau kinerja adalah hasil kerja yang dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka upaya mencapai tujuan lembaga yang bersangkutan sesuai dengan moral dan etika.

Upaya untuk mengoperasikan kinerja organisasional perlu dibedakan antar kinerja organisasi sektor publik dan privat. Roger (1994) sebagaimana dikutip oleh Mwit (2000) mendefinisikan kinerja sebagai hasil (*outcome*) dari sebuah pekerjaan karena mereka memberikan dukungan/kontribusi yang kuat\ besar terhadap tujuan strategis organisasi, kepuasan pelanggan dan kontribusi ekonomis. Campbell (1990) sebagaimana di kutip oleh Mwit (2000) mengajukan premis bahwa kinerja (*performance*) adalah perilaku yang seharusnya di bedakan dari *outcome* untuk menghindari kontaminasi oleh factor sistem yang secara nyata tidak dapat di kendalikan oleh performer.

Kedua definisi tersebut mengidentifikasi perlunya menentukan tujuan dari pengukuran kinerja, apakah mengukur *outcome* atau mengukur perilaku. Oleh sebab itu, menjadi penting bagi organisasi untuk membedakan *outcome*, perilaku dan alat pengukuran kinerja.

Popovich (1998) dalam Kim (2005) mendefinisikan *high-performance organization* sebagai kelompok karyawan yang menghasilkan barang dan jasa yang dibutuhkan pada tingkat kualitas yang lebih tinggi dengan sumber daya yang sama atau lebih sedikit. Brewer dan Selden (2000) menyatakan bahwa kinerja organisasional sektor publik lebih didasarkan pada persepsi dari anggota-anggota organisasi. Hal ini disebabkan karena sulitnya memperoleh data historis yang obyektif yang digunakan sebagai dasar evaluasi kinerja. Ketika data obyektif tidak tersedia maka pengukuran kinerja organisasional yang subyektif atau perseptif (Allen dan Helms, 2002).

Terminology kinerja cukup populer di kalangan publik dan pada umumnya dipahami dan diidentifikasi secara jelas. Kinerja mengandung arti sesuatu hasil yang telah di kerjakan (*thing done*) dan merupakan suatu hasil kerja yang dapat di capai oleh seseorang atau kelompok orang dalam organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka mencapai tujuan organisasi. Dalam konteks organisasi perpajakan Indonesia, sesuatu hasil yang telah di kerjakan itu di terjemahkan sebagai realisasi pelaksanaan target tahunan yang prinsipnya lebih mengacu pada kinerja dengan mengutamakan ukuran – ukuran finansial.

Dalam kaitannya dengan kerja organisasi, Rogers mengungkapkan beberapa isu yang perlu untuk di perhatikan yaitu tingkat harapan yang terentang dari tujuan stratejik hingga target, kejelasan ruang lingkup akuntabilitas dan tanggung jawab, adanya kebutuhan untuk menilai dan memonitor kinerja serta tuntutan terhadap adanya sistem informasi yang handal. Isu – isu ini diharapkan dapat memberi gambaran kinerja organisasi dengan baik.

Demikian apa yang di jelaskan oleh Armstrong dan Rogers sesungguhnya berkaitan dengan terminology manajemen kinerja (*performance management*). Hal ini dimaksudkan bahwa terminology kinerja memiliki makna yang belum tentu benar- benar sama, karena terminology ini merupakan suatu evolusi yang melibatkan berbagai disiplin ilmu seperti politik, ekonomi, akuntansi dan teori manajemen yang ternyata tidak selamanya memiliki makna yang sama.

Menurut Johnson and Kelvin (2001) suatu organisasi yang memiliki system perencanaan dan anggaran program dengan system pengukuran kinerja akan memiliki kemampuan untuk menentukan apakah organisasi dapat mencapai apa yang menjadi tujuannya. Dalam hal ini Johnson dan Levin melihat aspek pengukuran kinerja harus dapat di gunakan untuk menggambarkan tujuan yang telah di capai organisasi, misalnya tujuan organisasi untuk meminimalisasi biaya. Dilihat dari konsep 3E, kinerja secara ekonomis merujuk pada biaya minimal yang digunakan untuk aktivitas dalam konteks dinas pemerintah daerah. Efisiensi terkait dengan hubungan antara masukan (input) dengan keluaran (output). Efektivitas menace pada hubungan antara keluaran dengan impact.

Berbagai terminology yang berkaitan dengan result dalam konteks kinerja banyak disebutkan oleh para ahli seperti values, aims, objectives and targets. Terminology ini kadangkala digunakan secara bergantian sebagai definisi umum yang mengarah pada tujuan (goals). Terdapat juga istilah lain yang di pakai misalnya mission yang di maksudkan sebagai pencapaian tujuan. Istilah objectivitas di sunakan sebagai pernyataan tentang pencapaian tujuan jangka pendek, jangka panjang menengah dan jangka panjang.

Kata kinerja juga sering kali didefinisikan secara sempit yakni hanya sebagai prestasi kinerja belaka. Misalnya pendapat dari Rue dan Bryars yang mendefinisikan kinerja sebagai the degree of accomplishment. Selain itu terdapat makna yang identik dengan kinerja seperti makna produktifitas dan efektivitas kerja. Dalam konteks ini kinerja

diartikan sebagai tingkat pencapaian tujuan suatu organisasi yang sudah ditetapkan sebelumnya. Berbagai pendapat tersebut terlihat kelemahannya dan bermakna sempit, karena itu diperlukan terminologi yang meliputi banyak hal, baik ukuran –ukuran financial maupun non financial.

Dalam konsep kinerja yang berkembang dewasa ini dikenal terminologi keunggulan kinerja (*performance excellence*). Terminologi ini merujuk pendekatan terintegrasi pada pengolahan kinerja organisasi yang menghasilkan penyampaian nilai meningkat terus bagi pengguna yang akan berkontribusi bagi suksesnya organisasi, perbaikan efektivitas dan kapabilitas organisasi secara menyeluruh, dan pembelajaran organisasi dan individu. Konsep kerja terkini menyediakan kerangka kerja dan alat pengkajian untuk memahami kekuatan dan kesempatan organisasi untuk perbaikan dan akhirnya menjadi pemandu usaha perencanaan.

Arti kata *performance* merupakan kata benda (*noun*) di mana salah satu padanan katanya adalah "*thing done*" (sesuatu hasil dari yang dikerjakan). Menurut Prawirosentono (1999) *performance* atau kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing – masing, dalam rangka upaya pencapaian tujuan organisasi bersangkutan secara legal. Tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika.

Dalam kamus Bahasa Indonesia sendiri, sampai sekarang kata kinerja belum tercantum. Istilah – istilah yang sering dipakai yang berkaitan dengan kinerja adalah efisien, efektivitas dan bahkan Frederickson (1984) menambahkan keadilan social untuk menilai apakah administrasi Negara telah berhasil mengemban misinya sebagai instrument public untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Gaspersz (1997) mengatakan bahwa kinerja dibangun dari kualitas, dan kualitas adalah terdiri dari segala sesuatu yang bebas dari kekurangan atau kerusakan yang menghasilkan oleh organisasi untuk memuaskan semua unsure yang berkaitan dengan organisasi baik internal maupun eksternal.

Mengacu pada pengertian diatas, bahwa unsur pembentuk kinerja organisasi terdiri atas : efisiensi, efektivitas, kualitas, keadilan, maka dapat didefinisikan bahwa kinerja organisasi adalah : "hasil kerja yang secara akumulatif dicapai oleh organisasi berdasarkan sasaran yang ditetapkan untuk mencapai tujuan yang ditentukan sebelumnya". Sasaran organisasi, menurut Mertani, terdiri dari :

- a) Sasaran lingkungan, yaitu kondisi di mana organisasi telah mendapat pengakuan dari lingkungannya, termasuk bagaimana sikap, perasaan dan persepsi dari berbagai pihak yang mempunyai kepentingan dengan organisasi tersebut.
- b) Sasaran output, yaitu bentuk dan banyaknya output yang menghasilkan organisasi;
- c) Sasaran system adalah kesehatan dan perawatan organisasi itu sendiri yang menggambarkan ukuran, iklim organisasi, tingkat kepuasan pegawai;
- d) Sasaran produk yaitu karakteristik produk atau jasa yang akan diberikan kepada konsumen. Sasaran ini menetapkan jumlah, mutu jenis, corak dan karakteristik lainnya yang menggambarkan karakteristik produk ataupun jasa yang ditawarkan; dan
- e) Sasaran bagian, yaitu menggambarkan sasaran dari suatu bagian, ataupun suatu satuan kerja yang merupakan bagian dari suatu organisasi, sasaran bagian ini merupakan alat untuk mencapai sasaran output ataupun sasaran system dari suatu organisasi.

Untuk mengukur tingkat keberhasilan mencapai sasaran tersebut, maka indikator yang biasa di pakai adalah efisiensi, efektifitas, dan kualitas. Jadi dengan demikian, kinerja organisasi dapat di ukur berdasarkan tingkat pencapaian hasil kerja berdasarkan sasaran yang ditetapkan sebelumnya. Demikian pula mengukur tentang hasil kerja organisasi bukan hanya hasil kerja organisasi bukan hanya hasil kerja yang secara output diberikan kepada lingkungan eksternalnya yaitu masyarakat atau pelanggannya, tetapi hasil kerja dapat pula di berikan kepada pelanggan internalnya, yaitu pegawai yang berfungsi mengelola organisasi guna mencapai tujuannya. Dengan demikian konsep tentang kinerja organisasi sangat luas ruang lingkupnya; bukan hanya kerja yang di hasilkan untuk lingkungannya eksternalnya, tetapi kinerja dapat pula diperuntukkan bagi sasaran internal organisasi.

Pendekatan untuk mengukur kinerja suatu organisasi sangat tergantung sudut pandang yang digunakan; dapat berupa kinerja pada sisi input kinerja pada sisi proses atau kinerja pada sisi output. Masing – masing pendekatan ini memiliki indikator yang berbeda. Pada penelitian ini pengukuran kinerja organisasi menggunakan pendekatan proses (*internal process approach*), yaitu kinerja organisasi birokrasi di ukur dari efisiensi organisasi dan kesehatan organisasi; kesehatan organisasi, yaitu dengan menggunakan mengukur kinerja pencapaian sasaran system organisasi tersebut.

Pengukuran kinerja pada awalnya difokuskan pada pengukuran efisiensi yang terkait dengan inputs, outputs dan outcomes. Menurut Rogers pada pemahaman ini outputs dianggap sebagai sumber yang dipakai untuk memproduksi pelayanan. Dalam konteks ini manusia, uang, fasilitas atau sumber-sumber material lainnya diarahkan untuk meningkatkan pelayanan. Outputs merujuk pada pelayanan yang di hasilkan baik menyangkut tentang mutu maupun jumlah. Outcomes merupakan hasil pemberian pelayanan atau keuntunagn yang di peroleh pengguna pelayanan. Ketiga hal ini yaitu, inputs, outputs dan outcomes menjadi ancaman bagi banyak organisasi, terutama organisasi publick pada era tahun 80-an. Berdasarkan konsep diatas indicator kinerja kemudian di kembangkan lebih jauh. Menurut Harry indicator kinerja tidak saja diamati dari aspek inputs, outputs dan outcomes, tetapi juga sampai pada impact dari kegiatan organisasi public.

Witthaker (2003) menambahkan metode pengukuran kinerja meliputi tahapan – tahapan sebagai berikut; a). menetapkan sasaran/tujuan dan hasil yang diinginkan (perencanaan stratejik); b). menentukan indicator kinerja dan selanjutnya mengukur kinerja; serta c). mengevaluasi kinerja dan manfaat hasil evaluasi untuk memperbaiki kinerja. Hal ini merujuk pada hasil keluaran dan hasil yang diperoleh dari proses, produk dan layanan yang memungkinkan evaluasi dan perbandingan relative terhadap goal, struktur, hasil masa lalu dan organisasi lain. Kinerja dapat dinyatakan dalam bentuk istilah uang dan non uang. Dengan demikian pengukuran kinerja merupakan salah satu cara pemerintah untuk menentukan bagaimana menyediakan layanan yang berkualitas dengan biaya yang rendah.

Pendapatan Whittaker ini merupakan awal berkembangnya pengukuran kinerja yang mengarah sama sekali mulai keluar dari konteks *financial*. Pada Civil Service Reform Act tahun 1978 terlihat konteks nonfinansial berupa evaluasi ketepatan atas waktu yang digunakan untuk menhasilkan output, dengan demikian pada sector public arah pengukuran mulai berkembang pada indicator waktu sebagai ukuran diluar financial. Juga Harry, melihat pengukuran kinerja pada pengukuran hasil (outcome) dan efisiensi jasa atau program.

Demikian juga Simsons, menyatakan bahwa system pengukuran kinerja dapat membantu manajer dalam memonitor implementasi strategi organisasi dengan cara

membandingkan antara output actual dengan sasaran dan tujuan strategis. Dengan kata lain, pengukuran kinerja merupakan suatu metode untuk menilai kemajuan yang telah dicapai dibandingkan dengan tujuan yang telah ditetapkan. Lewis dan Jones menyatakan bahwa pengukuran kinerja menghubungkan input (waktu) dengan output (hasil) yang dapat diidentifikasi dan dapat diukur.

Dimensi yang bermanfaat untuk mengintervensi model pengukuran kinerja dalam penelitian ini ialah panduan konsep dari beberapa pakar antara lain Heaphy, Gruska, Sloper dan Klapan. Dimensi yang digunakan meliputi finansial, kepemimpinan, perencanaan strategis, wajib pajak sebagai pelanggan, manajemen sumberdaya manusia, pengelolaan pengetahuan, manajemen proses, indikator-indikator dari ketujuh dimensi tersebut diambil dari keempat metode pengukuran kinerja dan ditambah dengan konsep perpajakan.

Kinerja organisasi atau kinerja perusahaan merupakan indikator tingkatan prestasi yang dapat dicapai dengan mencerminkan keberhasilan manajer mencapai tujuan organisasi. Kinerja merupakan hasil yang dicapai dari perilaku anggota organisasi (Gibson, 1979). Kinerja organisasi merupakan hasil yang diinginkan organisasi dari perilaku orang-orang di dalamnya. Kinerja organisasi secara substantif merupakan tanggung jawab setiap individu karyawan yang bekerja dalam organisasi, artinya bilamana setiap individu bekerja dengan baik, berprestasi, bersemangat dan memberikan kontribusi terbaik terhadap organisasi, maka kinerja organisasi secara keseluruhan akan berjalan baik (Mahmudi, 2005).

Dengan demikian, kinerja organisasi merupakan refleksi dari kinerja individu karyawan. Sejalan dengan pikiran ini, Stephen P Robbins (2003; 3-32). Mengungkapkan bahwa mengelola kinerja dalam organisasi, seorang pemimpin perlu memanfaatkan dan memfokuskan diri pada kinerja karyawan yang diarahkan untuk melayani pelanggan. Perkembangan pengukuran kinerja organisasi sangat berhubungan erat dengan pendekatan dalam mempelajari organisasi. Pendekatan klasik misalnya memandang kinerja organisasi. Jadi, kinerja organisasi sama dengan efisiensi. Demikian pula pendekatan neo-klasik kinerja organisasi diukur dari terciptanya suasana yang harmonis antara pegawai sebagai anggota organisasi. Menurut teori ini suatu organisasi dikatakan memiliki kinerja tinggi apabila anggotanya merasa puas terhadap apa yang diberikan oleh organisasi.

Pandangan di atas merupakan kelanjutan dari pandangan penganut paham hubungan antara manusia, yang menempatkan kepuasan anggota sebagai inti persoalan organisasi dan manajemen. Sementara pendekatan modern sebagai suatu pendekatan sistem memandang bahwa kinerja organisasi tidak saja diukur dari variabel input, variabel proses dan variabel output, tetapi juga ketiga variabel tersebut padu dalam interaksi dengan variabel lingkungan yang mempengaruhi organisasi.

Menurut Indrawijaya (1986), teori yang komprehensif mengukur kinerja organisasi berdasarkan banyak macam ukuran. Pandangan ini berpendapat bahwa susunan organisasi memegang merupakan suatu hal yang penting. Tetap dalam kebebasan bertindak sangat penting untuk memungkinkan adanya kebebasan bertindak para anggota organisasi secara keseluruhan dapat lebih menyesuaikan diri dengan tuntutan perubahan. Jadi ukuran kinerja organisasi selain berhubungan dengan aspek internal organisasi juga berhubungan dengan aspek internal organisasi juga berhubungan dengan aspek eksternal organisasi, yaitu berkaitan dengan kemampuan beradaptasi dan fleksibilitas terhadap pengaruh lingkungan luar.

Emitasi Etzioni (dalam Indrawijaya : 1986) mengemukakan pengukuran kinerja organisasi menggunakan System Model, mencakup empat kriteria yaitu adaptasi, integrasi, motivasi dan produksi. Criteria adaptasi di persalkan adalah kemampuan organisasi untuk

menyesuaikan diri dengan lingkungan. Indikator ini antara lain adalah tlak ukur proses pengadaan dan pengisian tenaga kerja, ruang lingkup kegiatan organisasi. Hal terakhir mempertanyakan seberapa jauh kemanfaatan organisasi tersebut bagi lingkungan.

Criteria integrasi, yaitu pengukuran terhadap tingkat kemampuan organisasi untuk mengadakan sosialisasi, pengembangan kosensus dan komunikasi dengan berbagai macam organisasi lain. Criteria motivasi anggota diukur ketertarikan dan hubungan antar perilaku organisasi dengan oraganisasinya dan kelengkapan sarana bagi pelaksana tugas pokok dan fungsi organisasi. Sementara criteria produksi, yaitu usaha untuk pengukuran efektivitas organisasi dihubungkan dengan jumlah dan mutu keluaran organisasi serta intensitas kegiatan suatu organisasi.

Menurut Ducan (1981) kinerja organisasi dapat diukur dengan indicator :

- 1) Efisiensi, yaitu jumlah dan mutu dari hasil organisasi di banding dengan masukan sumber;
- 2) Keseimbangan antara subsistem social dan antar personil;
- 3) Antisipasi dan persiapan untuk menghadapi perubahan. Kajian yang dilakukan oleh Osbone dan Patrick (1998) yang mengatakan bahwa kinerja organisasi public dapat dilihat dari aspek tujuan (purpose), insentif, akuntabilitas, kekuasaan (power), budaya (culture) organisasi.

Aspek tujuan berkaitan dengan rendahnya pemahaman birokrat terhadap visi dan misi organisasi sehingga antara pelaku, orientasi kerja tidak akan sejalan dengan visi dan misi organisasi. Sedangkan aspek ang berkaitan dengan intentif adalah kurangnya perhatian khusus terhadap birokrat yang memiliki prestasi yang baik sehingga berdampak rendahnya kemampuan birokrat dalam mengemban tugasnya. Sedangkan aspek akuntabilitas adalah kemampuan organisasi itu mempertanggung jawabkan atas semua kewenangan, sumber daya organisasi, kebijakan yang di hasilkan atas penilaian yang objektif dari orang/badan dan masyarakat yang memberi tugas.

Martani Husein, menggunakan tiga pendekatan untuk mengukur tingkat pengukuran efektifitas organisasi yaitu ;

- 1) Pendekatan sarana (*goal approach*),
- 2) Pendekatan sumber (*system resource approach*)
- 3) Pendekatan proses (*internal process approach*)

Efektivitas menurut martini (tanpa tahun : 55) adalah merupakan gambaran tingkat keberhasilan dalam mencapai sasarannya. Dengan demikian, efektifitas disini sama dengan hasil kerja yang dicapai oleh organisasi guna mencapai sasaran atau tujuannya. Hal ini berarti afektivitas mengandung makna kerja yang mencapai oleh organisasi guna mencapai tujuan.

Pendekatan sasaran dan dalam pengukurannya dimulai dengan mengidentifikasi sasaran mengukur tingkat keberhasilan organisasi. Ukuran keberhasilan organisasi dapat dilihat dari factor efisiensi, produktifitas, tingkat keuangan, pertumbuhan organisasi, kepemimpinan organisasi pada lingkungannya, dan stabilitas organisasi. Sedangkan pendekatan sumber adlah mengukur tingkat keberhasilan organisasi mendapatkan berbagai sumber yang di butuhkan terutama untuk memelihara sistem organisasi.

Ukuran pada kedekatan ini meliputi; kemampuan organisasi untuk memanfaatkan lingkungannya untuk memperoleh berbagai jenis sumber yang bersifat langka dan nilainya tinggi, kemampuan para pengambil keputusan dalam organisasi untuk mengintrepertasikan sifat- sifat lingkungan secara cepat, kemampuan organisasi untuk menghasilkan output tertentu dengan menggunakan sumber- sumber yang hasilnya di peroleh, kemampuan

organisasi dalam memelihara kegiatan operasionalnya sehari – hari, dan kemampuan organisasi untuk bereaksi dan menyesuaikan diri terhadap perubahan lingkungan.

Pendekatan proses menggap efektivitas sebagai efisiensi dan kondisi (kesehatan) dari organisasi internal. Indikator untuk mengukur pendekatan ini diantaranya, adalah; efisiensi, perhatian atasan terhadap karyawan, semangat, kerjasama dan loyalitas kelompok kerja, saling percaya dan komunikasi antara karyawan dengan pemimpin, desentralisasi dalam pengambilan keputusan, adanya komunikasi vertikal dan horizontal dan horizontal yang lancar dalam organisasi, adanya usaha dari setiap individu maupun keseluruhan organisasi untuk mencapai tujuan yang telah di rencanakan, adanya sistem imbalan yang merangsang pimpinan untuk mengusahakan terciptanya kelompok – kelompok kerja yang efektif dalam organisasi dan bagian – bagian bekerjasama dengan baik, dan konflik yang terjadi selalu diselesaikan dengan mengacu pada kepentingan bersama.

Sementara Gibson (1996), menggunakan pendekatan untuk mengukur kinerja organisasi melalui pendekatan dimensi periode waktu, yaitu tahap jangka pendek, tahap jangka menengah, dan tahap jangka panjang. Keseluruhan proses tahap tersebut adalah suatu sistem yang tak terpisahkan, bahkan periode waktu jangka pendek merupakan prasyarat untuk dapat memasuki periode waktu jangka menengah, demikian selanjutnya periode waktu jangka menengah merupakan prasyarat untuk memasuki tahap jangka panjang. Pada akhirnya organisasi yang tidak memiliki kinerja bagus pada periode waktu jangka pendek tak dapat survey untuk masa depan.

Indikator untuk mengukur periode jangka pendek adalah produksi, mutu, efisiensi, fleksibilitas dan kepuasan masyarakat yang melayani. Sedangkan indikator untuk mengukur periode jangka menengah adalah persaingan, yaitu menggambarkan posisi organisasi dalam lingkungan termasuk nilai bargaining position, dan pengembangan, yaitu kemampuan organisasi menginventarisasi sumber daya untuk memenuhi permintaan lingkungan. Indikator periode jangka panjang adalah kelangsungan hidup organisasi, yaitu kemampuan organisasi untuk tetap bertahan dan hidup seiring dengan perubahan lingkungan yang berubah.

Analisis kerja organisasi tak dapat dilepaskan dari kinerja individu. Terhadap hubungan yang sangat kuat antara kinerja individu dengan kinerja organisasi. Organisasi yang memiliki kinerja individunya tinggi akan member kontribusi besar terhadap kinerja organisasi. Studi ini dilakukan oleh Thoha (1991) yang mengatakan bahwa kinerja individu sangat di tentukan oleh karakteristik – karakteristik individu seperti kemampuan, kebutuhan, kepercayaan, pengalaman, dan pengharapan. Sedangkan karakteristik organisasi birokrasi adalah hirarki, tugas – tugas, wewenang, tanggung jawab, sistem reward dan sistem control. Interaksi antara karakteristik individu dan karakteristik organisasi akan melahirkan perilaku organisasi sekaligus kinerja organisasi.

Kinerja, menurut Robbins, (1986:410), adalah hasil evaluasi terhadap pekerjaan yang telah di lakukan di bandingkan dengan criteria yang telah di tetapkan bersama. Ahuya (1996) menjelaskan bahwa kinerja adalah cara perseorangan atau kelompok dari suatu organisasi menyelesaikan suatu pekerjaan atau tugas. Pengertian kinerja yang lebih lengkap di ungkapkan oleh Maksum, 2006, bahwa kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/ program/ kebijakan pada kurun waktu tertentu dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam rencana strategisnya. Sehingga dari pengertian tersebut kinerja dapat di artikan sebagai hasil evaluasi yang di lakukan melalui pengukuran terhadap hasil suatu tugas atau pekerjaan yang di emban oleh seorang atau kelompok/ suatu organisasi pada kurun waktu tertentu dalam rangka mewujudkan rencana dan tujuan organisasi.

Penilaian atas hasil kinerja dilakukan dengan satuan pengukuran. Pengukuran kinerja menurut Poister, 2003, adalah proses penetapan dan pemantauan, dan penggunaan indikator yang obyektif bagi kinerja suatu organisasi dalam bentuk yang tidak berubah – ubah. Pengukuran kinerja dapat di gunakan untuk banyak hal, lain pihak lain tujuan dalam pengukuran kinerja (Behn, 2003). Hatry, (1999), membedakan pengukuran kinerja atas proses dalam manajemen, yaitu pengukuran kinerja atas input, proses, output, outcome, efisien, dan beban kerja.

Menurut Behn, (2003), berdasarkan dari pengukuran atas output, Hatry, 1992, begitu juga Poister, (2003), mengidentifikasi bahwa pengelola entitas public dapat menggunakan pengukuran kinerja untuk : (1) untuk merespon pihak politisi/anggota dewan masyarakat umum dalam hal akuntabilitas, (2) untuk mengajukan anggaran, (3) untuk keperluan anggaran internal, (4) untuk melihat lebih dalam tentang permasalahan dalam kinerja serta pemecahannya, (5) untuk memotivasi, (6) untuk mengadakan kontrak kontrak, (7) untuk mengevaluasi, (8) untuk mendukung perencanaan strategis, (9) untuk membuktikan, (10) untuk melakukan komunikasi yang baik dengan masyarakat untuk membangun kepercayaan public. Mahsun, 2006, menjelaskan empat langkah dalam pengukuran kinerja, langkah pertama adalah menetapkan tujuan, sasaran, dan strategi organisasi yang akan di ukur kinerjanya. Langkah kedua adalah merumuskan indikator dan ukuran kerja. Kemudian langkah ketiga mengukur ketercapaian tujuan dan sasaran organisasi. Langkah yang terakhir dari pengukuran kinerja adalah evaluasi kerja.

REFERENSI

- Adair John. 2006. *Leadership and motivation : The fifty-fifty rule and the eight key principles of motivating others*. London. UK : Kogan page.
- Albrow, Martin. 1996. *Birokrasi*. Terjemahan : M. Rusli Karim dan Totok Daryanto. Yogyakarta : Tiara Wacana.
- Al Rasyid, Harun. 1994. *Teknik Penarikan Sampel dan Penyusunan Skala*. Bandung : PPS UNPAD.
- Arikunto, Suharsimi. 1996. *Prosedur Penelitian Study Pendekatan Praktek*. Jakarta : PT Rineka Cipta.
- Bass, B.M. 1981. *Stodgill's Handbook of Leadership*. (2nd ed.). New York : The Free Press.
- Bass, Bernard dan Bruce Avolio. 1995. *MLQ Multifactor Leadership*". California : Distributed by MIND GARDWN.
- Bass, Bernard M dan Riggio, Ronald E. 2006. *"Transformational Leadership"*, Second Edition, London : Lawrence Erlbaum Associates Publisher.
- Barker, C. Pistrang, N & Elliot, R (2002). *Research Methods in Clinical Psychology*. (2nd ed.) John Wiley & Sons, LTD Chichester England.

- Bennis, Warren dan Burt Nanus, 2003. *Leaders : Strategy Untuk Mengemban Tanggung Jawab* (Terj. Aswita R. Fitriani). Jakarta : PT Bhuana Ilmu Populer.
- Bennis, Warren dan Michael Mische, 2003. Terjemahan. *Organisasi Abad 21 : Reinventing Melalui Reengineering*. Jakarta : LPPM dan PT Pustaka Binaman Pressindo.
- Claman, Priscilla H. 1988. *Work Has Changed but Our Compensation Programs Have Not Compensation and Benefits Management*, Winter.
- Clark, Robert P. 1986. *Power and policy In The Third World*. New York : Mc Millon Publishing Coy.
- Cooper, D. R, & Schindler, P.S. (2006). “*Business Research Methods*. (9th ed.). International edition. Mc Graw Hill.
- Davis, Keit dan John Newsstroom. 1996. *Perilaku Dalam Organisasi (Jilid I dan II)*. Jakarta : Gelora Pratama.
- Doherty, Tony L, & Horne, Terry, 2002, *Managing Public Services Implementing Changes*, London, UK : Rutledge.
- Drucker, Peter F. 1991. Terjemahan : Agus Dharma. *Flexibel Learning Futures : Times For A Paradigma Shift ?*. New York : The Drucker Foundation.
- Dwiyanto, Agus. 2006. *Reformasi Birokrasi di Indonesia*. Yogyakarta : UGM Press.
- Faozan, Haris. 2001. “Peran Negara dan Birokrasi Dalam Ekonomi Politik Baru,” dalam *Bunga Rampai Wacana Administrasi Publik : Menguak Peluang dan Tantangan Administrasi Publik*. Jakarta : Lembaga Administrasi Negara.
- Fiedler, F.E. 1967. *A Theory of Leadership Effectiveness*, New York : Mc Graw Hill.
- Fiedler, F.E dan Garcia, J.E. 1987. *New Approaches to effective Leadership : Cognitive Resources and Organizational Performance*. New York : Wiley.
- Gaspersz, Vincent. 2007. *Organizational Excellence: Model Strategik Menuju World Class Quality Company*. Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama.
- Gibson, J.L., Ivancevich, J.M., Donnely, T.H. 1989. *Organisasi dan Manajemen : Perilaku, Struktur, Proses*. (terj). Jakarta : Penerbit Erlangga.
- _____. 1996. *Organisasi dan manajemen : Perilaku, Struktur, Proses*. (Terj.) Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Goleman, Daniel. 2002. *The New Leaders : Transforming The Art of Leadership into The Science of Result*. Great Britain : Little, Brown.
- Gustafson, Nancy Kratz. 2001. *The Transformation of Leadership Behaviours in A Manufacturing Setting : A Correlational Cross Study*. UMI Microform 3002955. Bell & Howell Information and Learning Company. USA.