

BAB 2

KERANGKA TEORI

2.1 Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian yang menggunakan *Balanced Scorecard* sebagai alat analisis telah dilakukan di beberapa organisasi bisnis dan publik dan memberikan hasil yang relevan memuaskan. Penelitian yang dilakukan di organisasi bisnis oleh Chandra Wijaya, dalam mengukur Kinerja BUMN "Studi Kasus pada PT (Persero) JIEP dengan Pendekatan *Balanced Scorecard*, Tesis, Ilmu Administrasi, FISIP UI, Jakarta, 1997.

Hasil penelitian tersebut diketahui bahwa tingkat kesehatan PT (Persero) JIEP dengan menggunakan *Balanced Scorecard* berada dalam kondisi baik dengan total skor 74, dengan rincian kinerja pertumbuhan dan pembelajaran perusahaan saat itu berada dalam kondisi baik dengan total skor 22. Sedangkan kinerja proses bisnis internal perusahaan pada saat ini berada dalam kondisi baik dengan total skor 12 dan kinerja pelanggan berada dalam kondisi baik dengan total skor 11. Kinerja keuangan perusahaan berada pada kondisi sehat sekali dengan total skor 29. Bobot nilai, berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan sebesar 164.57. Untuk lebih meningkatkan kinerjanya di masa mendatang, PT (Persero) JIEP harus lebih meningkatkan kinerja khususnya pada aspek tingkat kepuasan pegawai, peningkatan sistem informasi perusahaan, peningkatan layanan purna jual dan kualitas layanan perusahaan harus lebih ditingkatkan lagi khususnya penanganan banjir di lingkungan kawasan, keamanan, ketertiban, kebersihan dan kemacetan serta secara rutin melakukan evaluasi untuk mengukur kinerja setiap aspeknya.

Piping Supriatna, Kinerja Pengelola Anggaran Rutin dan Penyelenggaraan Pelayanan Umum di Lingkungan Sekretariat Negara dengan Pendekatan *Balanced corecard*, Tesis, Ilmu Administrasi, FISIP UI, Jakarta, 2002. Hasil penelitian ini memberikan beberapa kesimpulan yaitu bahwa kinerja Biro Umum Sekretariat Negara, selaku pengelola anggaran rutin dan penyelenggara pelayanan umum di lingkungan Sekretariat Negara, dengan menggunakan *Balanced Scorecard* adalah baik. Kinerja perspektif keuangan hanya diukur dengan menggunakan indikator

tingkat penyerapan anggaran dengan skor sangat baik karena daya serap anggaran untuk setiap tahunnya rata-rata mencapai 98,25%.

Kinerja Perspektif pelanggan/penerima layanan yang diukur dengan menggunakan indikator tingkat kepuasan pelanggan, memperoleh penilaian baik dari keseluruhan unsur yang dinilai yaitu *tangibility*, *reliability*, *responsiveness*, *assurance*, dan *emphaty*. Perspektif kinerja bisnis internal yang diukur dengan menggunakan indikator inovasi memperoleh nilai baik, dan perspektif pembelajaran dan pertumbuhan secara keseluruhan memperoleh nilai cukup baik.

Siti Rokhanyah, Pengukuran Kinerja Organisasi Menggunakan Pendekatan *Balanced Scorecard* Pada Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI, Program Studi Pengkajian Ketahanan Nasional, Jakarta, 2007. Berdasarkan hasil penelitian dan analisis data dengan pendekatan *Balanced Scorecard*, peneliti menyimpulkan bahwa kinerja Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI dengan pendekatan *Balanced Scorecard* adalah baik. Dari keseluruhan perspektif yang diukur, diperoleh nilai yang bervariasi dari cukup baik sampai dengan baik.

Perspektif yang paling menonjol adalah perspektif kinerja pelanggan, sedangkan perspektif yang mendapat skor paling kecil adalah perspektif kinerja pertumbuhan dan pembelajaran. Kinerja pertumbuhan dan pembelajaran mendapat skor baik. Kinerja proses bisnis internal juga memperoleh nilai baik. Pada kinerja pelanggan/penerima layanan, dengan unsur penilaian: *tangibility*, *reliability*, *responsiveness*, *assurance*, dan *emphaty*, mendapat skor baik walau masih terdapat kesenjangan pada aspek kesesuaian antara persepsi dan harapan penerima layanan. Kinerja keuangan yang hanya diukur menggunakan indikator penyerapan anggaran pada tahun anggaran 2006 memperoleh skor baik (81.24%)

Teguh Sudarmadi, Pengukuran Kinerja Pusat Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional BPHN dengan Pendekatan *Balanced Scorecard*, Program Studi Pengkajian Ketahanan Nasional, Jakarta, 2007. Walaupun kinerja Pusat Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional BPHN, selaku pembina dokumentasi dan informasi hukum nasional secara keseluruhan selama tahun 2006 berada pada kualifikasi "kinerja baik" dengan skor 42, namun dilihat dari

perspektif *Balanced Scorecard* erja Pusat Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional BPHN tidak *balanced*. Terdapat kelemahan pada perspektif bisnis internal (nilai 4, kualifikasi baik) dan perspektif pembelajaran dan pertumbuhan (nilai 3, kualifikasi baik).

Salendra, Perspektif Pertumbuhan dan Pembelajaran dalam Balanced Scorecard di sektor Moneter Bank Indonesia, Program studi Ilmu Administrasi, Tesis, Jakarta, 2001. Perspektif pertumbuhan dan pembelajaran yang berkenaan dengan kemampuan pegawai dan tercermin dari tingkat kepuasan kerja pegawai di lingkungan Ditjen Pemasarakatan pada umumnya memberikan nilai positif, begitu pula aspek motivasi, pemberdayaan dan keserasian juga memberikan nilai positif dimana relatif kecil kesenjangan yang terjadi antara harapan dan kenyataan. Untuk kemampuan sistem informasi menunjukkan hal-hal yang kurang mendukung kelancaran pelaksanaan kegiatan, karena semua informasi yang di dapat atau diperoleh relatif lama dan cenderung birokratis. Secara keseluruhan ada hal-hal lain yang perlu diperbaiki terutama kemampuan sistem informasi dan aspek motivasi, pemberdayaan dan keserasian.

Hasil penelitian diatas menunjukkan bahwa banyak hal yang harus segera diperbaikdan dibutuhkan dalam suatu perubahan agar mencapai hal-hal yang diinginkan seperti reformasi dalam bidang administrasi, dimana saat ini yang dibutuhkan oleh *stakeholders* adalah hal-hal yang efisien, transparan, dan efektif.

Hal yang membedakan penelitian sebelumnya dengan penelitian ini berdasarkan asumsi sementara adalah pembelajaran dan pertumbuhan Sumber Daya Manusia di Direktorat Jenderal Pemasarakatan belum maksimal dilakukan sehingga dalam memberikan pelayanan publik masih kurang.

2.2 Administrasi Publik dan Perkembangannya

2.2.1 Administrasi Publik

Berbagai macam definisi administrasi publik yang disampaikan oleh berbagai ahli dimana masing-masing menyampaikannya dari sudut pandang sendiri, seperti yang dikemukakan oleh Hughes yang mendefinisikan administrasi publik sebagai:

*Public administration is activity serving the public, and public servants carry out policies derived from others. It is concerned with procedures, with translating policies into action and with office management.*¹

Hughes melalui definisinya menjelaskan bahwa pada dasarnya ada dua kegiatan utama dari administrasi publik yakni pemberian pelayanan publik dan pembuatan kebijakan publik. Dijelaskan oleh Nugroho² mengenai konsep administrasi publik dengan model lima jenjang administrasi publik yang dikembangkan dari model pemahaman administrasi publik David Bresnick. Dari modelnya tersebut, administrasi publik dapat didefinisikan menjadi lima tingkatan pengelompokan, yaitu birokrasi, pemerintahan, negara dan *governance* yang lingkungannya adalah keseluruhan sistem politik dan *global governance*.

Kelompok definisi yang pertama yaitu John M. Pfifner dan Robert V. Pesthus. Pfifner dan Pesthus menyatakan bahwa administrasi publik adalah kegiatan yang berkenaan dengan implementasi kebijakan publik yang telah dibuat sebelumnya oleh lembaga-lembaga perwakilan politik. Administrasi publik dapat didefinisikan sebagai koordinasi dari upaya individu dan kelompok untuk menjalankan kebijakan publik yang berarti menyangkut kegiatan sehari-hari dari sebuah pemerintah (*government*).

Lebih sederhana lagi dapat dikatakan administrasi publik adalah proses yang memberikan perhatian pada upaya menjalankan kebijakan publik yang mencakup pengarahannya ke cakupan dan teknik dari begitu banyak manusia (Pfifner & Presthus, 1950).³ Dapat dikatakan, pemahaman administrasi publik dalam makna birokrasi menjadi pandangan tradisional pemahaman tentang administrasi publik. Birokrasi dalam hal ini dimaksudkan sebagai “pegawai negeri sipil”. Kajian tentang birokrasi tidak saja memberikan fokus pada perilakunya, melainkan lebih pada tatanan formal yang ada mengingat arah kebijakan adalah memahami struktur formal birokrasi daripada perilakunya.

¹ Owen E. Hughes, *Public Administration and Management: An Introduction*, The Macmillan Press Ltd., London, 1994, Hal. 6

² Riant Nugroho, *Public Policy*, PT. Elex Media Komputindo, 2008, hal. 89.

³ *Ibid.*, hal .90.

Barber yang mengatakan bahwa administrasi publik adalah sebuah cara dimana tujuan pemerintah akan dicapai. Administrasi publik adalah kegiatan pemerintah (*government*) yang dapat dibedakan dengan kegiatan legislatif dan yudikatif.

Prinsip ini menjadi salah satu prinsip dasar dari penyelenggaraan negara melalui politik demokratis sehingga administrasi publik kemudian diletakkan dalam makna “pengelolaan urusan publik” yang berarti adalah implementasi kebijakan. Administrasi publik kemudian diterima sebagai tugas yang melekat dalam diri eksekutif dan seluruh perangkatnya.

Kelompok ketiga administrasi publik dilihat sebagai sebuah “negara” atau *state*. Penganjur definisi adalah dua bersaudara yaitu Felix A. Nigro dan Llyod G. Nigro yang menyatakan bahwa administrasi publik mencakup tiga cabang, yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif serta hubungan diantara ketiganya.⁴ Pemahaman pokok kelompok ini didasarkan pada teori politik yang paling umum, bahwa dalam sebuah tatanan politik pasti ada dua “lembaga” yang berdiri pada tempat yang sama, yaitu negara sebagai lembaga yang mengatur kehidupan bersama dan masyarakat atau rakyat sebagai pihak yang memberikan delegasi kepada negara untuk mengatur kehidupan bersama dalam rangka mencapai cita-cita bersama yang telah disepakati pada waktu lahirnya negara tersebut.

Pemahaman ini mengartikan sektor negara atau negara dinilai sebagai lembaga yang mengelola urusan-urusan pelayanan publik, yaitu yang bersifat melayani masyarakat, apa pun bentuk dan prosesnya. Pelayanan tersebut dapat dilakukan dalam bentuk penyusunan kebijakan politik yang diselenggarakan legislatif, melaksanakan kebijakan yang diselenggarakan oleh eksekutif, serta pelayanan pengendalian implementasi kebijakan yang diselenggarakan oleh legislative.

Embrio pemikiran dari kelompok keempat, dimulai oleh Dwight Waldo (1965) yang mengemukakan bahwa administrasi publik adalah proses tindakan yang merealisasi kepentingan-kepentingan publik yang sebesar-besarnya. Gagasan ini diperkuat dengan munculnya konsep pengelolaan negara atas dasar

⁴ *Ibid.*, hal .93

kepemerintahan yang baik yang mendukung adanya kemitraan (*partnership*) antara negara (*state*) dan masyarakat (*society*) yang menyebabkan makna administrasi publik berkembang menjadi kegiatan kemitraan (*partnership society*) antara negara dan masyarakat.⁵

Administrasi publik dalam kelompok ini mencakup makna yang paling luas yang melibatkan kemitraan antara sektor negara dan sektor masyarakat. Kelompok yang terakhir yakni O'Brien, dkk mengemukakan bahwa pada saat ini tidaklah memadai jika meletakkan pemerintahan yang baik dalam konteks nasional saja, melainkan juga harus dalam konteks global mengingat pada saat ini sejumlah lembaga multinasional telah ikut serta berpartisipasi, bahkan mengambil peran penting dalam pengelolaan global.⁶

Sektor publik dalam era globalisasi meluas tidak hanya di tingkat nasional, melainkan mencakup regional dan global karena pada hari ini kebijakan-kebijakan politik suatu negara semakin dipengaruhi oleh keputusan-keputusan yang dibuat oleh lembaga-lembaga global tersebut. Bahkan, dalam beberapa hal, kebijakan-kebijakan publik suatu Negara diputuskan oleh lembaga-lembaga global tersebut.

2.2.2 Perkembangan Administrasi Publik

Administrasi publik diberbagai negara terus berkembang seiring dengan kompleksitas persoalan yang dihadapi oleh administrator publik yang kemudian ditanggapi oleh para teoritis dengan mengembangkan ilmu administrasi publik. Perkembangan administrasi publik ini mengalami beberapa kali perubahan paradigma, seperti diungkapkan oleh Denhardt & Denhardt dalam Muluk bahwa terdapat tiga perspektif dalam administrasi publik yaitu *old public administration*, *new public management*, dan *new public service*.⁷

Perspektif yang pertama yaitu *old public administration* merupakan perspektif klasik yang berkembang sejak tulisan Woodrow Wilson pada tahun

⁵ *Ibid.* Hal .91

⁶ *Ibid.*, hal. 95

⁷ M.R. Khairul Muluk. *New Public Service dan Pemerintahan Lokal Partisipasif*. Jurnal Administrasi Vol VI. No. 1 September 2005 - Februari 2006, hal.1-3

1887 yang berjudul “*the study of administration*”. Perspektif ini menaruh perhatian pada fokus pemerintahan pada penyediaan layanan secara langsung kepada masyarakat melalui badan-badan publik.

Perspektif ini berpandangan bahwa organisasi publik beroperasi paling efisien sebagai suatu sistem tertutup sehingga keterlibatan warga negara dalam pemerintahan dibatasi.⁸ Ada beberapa teori yang sangat kuat mempengaruhi perspektif *old public administration* ini yaitu teori birokrasi Max Weber, teori *Scientific Management* dari Frederick Taylor dan teori *Human Relations* dari Elton Mayo. Dalam perkembangan selanjutnya, perspektif ini dinilai memiliki beberapa kelemahan yaitu menyebabkan birokrasi menjadi sangat besar sehingga mengakibatkan turunnya produktivitas, lamban, tidak efisien dan tidak efektif.

Perspektif administrasi publik yang kedua yaitu *new public management*. Perspektif ini berusaha menggunakan pendekatan sektor swasta dan pendekatan bisnis dalam sektor publik dimana menekankan pada penggunaan mekanisme dan terminologi pasar sehingga memandang hubungan antara badan-badan publik dengan pelanggannya sebagai layaknya transaksi yang terjadi antara penjual dan pembeli dan ini menimbulkan kritikan karena terlalu mengedepankan konsep-konsep swasta dan bisnis tersebut. Beberapa praktek yang digunakan dalam perspektif ini yaitu *downsizing*, *decentralization*, *contracting out*, swastanisasi (*privatization*), penerapan manajemen stratejik, perencanaan stratejik, manajemen kinerja dan anggaran kinerja.

Perspektif yang ketiga yaitu *new public service*, perspektif ini mengawali pandangannya dari pengakuan atas warga negara dan posisinya yang sangat penting bagi pemerintahan yang demokratis. Menurut Denhardt & Denhardt dalam Muluk, warga negara diposisikan sebagai pemilik pemerintahan (*owners of government*) dan mampu bertindak secara bersama-sama mencapai sesuatu yang lebih baik.

Kepentingan publik tidak lagi dipandang sebagai agregasi kepentingan pribadi melainkan sebagai hasil dialog dan keterlibatan publik dalam mencari nilai

⁸ *Ibid.*, hal. 2

bersama dan kepentingan bersama.⁹ Berdasarkan teori dari beberapa ahli yang telah dijabarkan di atas, jelas bahwa kebijakan publik itu merupakan bagian dari administrasi publik dimana kebijakan publik merupakan salah satu kegiatan utama dari administrasi publik yang berkenaan dengan implementasi kebijakan publik.

2.2.3 Reformasi Administrasi

Reformasi administrasi yang terjadi disektor publik disebabkan adanya kecenderungan pergeseran perkembangan Ilmu Administrasi Publik yang beralih dari *normative science* ke pendekatan *behavioral ekologis* (teorititis). Secara empiris, gejala perkembangan masyarakat sebagai akibat dari adanya globalisasi, memaksa semua pihak terutama birokrasi pemerintah melakukan revisi, perbaikan, dan mencari alternatif baru tentang sistem administrasi yang lebih cocok dengan perkembangan masyarakat dan perkembangan zaman.¹⁰

Istilah reformasi administrasi hanya digunakan untuk mendeskripsikan aktivitas yang sebenarnya jauh melampaui makna yang dikandungnya dan sebagai implikasinya setiap reformasi terhadap aparatur administrasi baik lokal maupun nasional dipandang sebagai perubahan terencana. Caiden (1969:69) mendefinisikan reformasi administrasi sebagai :”*the artificial inducement of administrative transformation againts resistance.*”¹¹ Definisi Caiden ini mengandung beberapa implikasi: 1) reformasi administrasi merupakan kegiatan yang dibuat oleh manusia (*manmade*), tidak bersifat eksidental, otomatis maupun alamiah, 2) reformasi administrasi merupakan suatu proses, 3) resistensi beriringan dengan proses reformasi administrasi.

Rumusan lain Caiden (1969:12) menyebut tujuan reformasi administrasi adalah untuk

⁹ *Ibid.* hal 6.

¹⁰ Sasll Rais & Dance Y.Flassy. *Reformasi Administrasi Publik Untuk Membangun Daya Saing Daerah: Kajian Perspektif Resource Based*. PT. RajaGrafindo Persada, 2005, hal.1

¹¹ *Ibid.* hal.3

”.....improve the administrative performance of individual, groups, and institutions and to advise they how can achieve their operating goals more effectively, more economically, and more quickly.”¹²

Jika dianalisis lebih lanjut tujuan reformasi administrasi Caiden adalah menyempurnakan atau meningkatkan *performance*, konsep inilah yang oleh Caiden disebut *administrative health*, yaitu suatu situasi dimana administrasi tidak hanya mampu memenuhi segala macam tuntutan yang dibebankan namun juga didalam administrasi tidak dijumpai gelagat yang tidak baik (sehat). Sedangkan kinerja yang dimaksud merupakan individu, berkelompok, dan institusi. Ini berarti disamping aspek perilaku, juga aspek kelembagaan yang tercakup dalam reformasi administrasi.

Dalam suatu seminar tentang penyempurnaan administrasi yang diselenggarakan *Eastern Regional Organization for Public Administration* bersepakat bahwa reformasi administrasi meliputi perbaikan struktur administrasi (kelembagaan) dan perilaku orang yang terlibat didalamnya. Ditegaskan kembali bahwa tujuan reformasi administrasi tiada lain adalah menyempurnakan kinerja (*performance*) dari birokrasi baik dalam formulasi maupun implementasi rencana sektor tertentu dalam masyarakat.

Untuk mengetahui seberapa baik suatu kinerja maka dibutuhkan suatu konsep pengukuran terhadap kinerja organisasi public tersebut dan ini merupakan pertanggung jawaban pemerintah terhadap masyarakat.

2.3. Teori dan Konsep Pengukuran Kinerja Organisasi Publik

Hughes dalam buku Hasan Rachmany menyatakan bahwa organisasi pemerintah diciptakan oleh publik, untuk publik dan memerlukan pertanggungjawaban terhadap organisasi tersebut, jadi keberadaan organisasi pemerintah diperlukan untuk memenuhi kepentingan masyarakat, mengemban misi yang diamanatkan oleh masyarakat dan mempertanggungjawabkan pekerjaannya kepada masyarakat.¹³ Lenville (1990) dalam Hasan Rachmany

¹² *Ibid.* hal.4

¹³ Hasan Rachmany., *Kepemimpinan dan Kinerja*, Yapensi, Jakarta. 2006. hal. 87

mengatakan pada awalnya konsep pertanggungjawaban organisasi pemerintah tidak dapat dilepaskan dari pengertian pertanggungjawaban dalam perspektif ilmu administrasi yang dikenal dengan konsep responsibilitas yang berarti:

”apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik dilakukan menurut prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik implisit, maupun eksplisit.”¹⁴

Tanggung jawab yang dimaksud dalam konsep responsibilitas adalah tanggung jawab yang terjadi karena konteks pelaksanaan pekerjaan, fungsi atau kegiatan suatu komponen organisasi atau orang tertentu menurut jalur hirarki dan kebijakan organisasi. Dalam perkembangan selanjutnya model pertanggung jawaban tidak hanya terbatas pada jalur vertikal hirarki organisasi tapi juga kepada masyarakat sebagai *stakeholder* yang digambarkan melalui konsep akuntabilitas.

Pengukuran kinerja dalam manajemen tradisional berbeda dengan yang digunakan pada jaman komtemporer, manajemen tradisional dilakukan dengan menetapkan tindakan yang harus dilakukan beserta pengukuran kinerjanya untuk memastikan bahwa tindakan dilaksanakan sesuai dengan harapan. Mulyadi & J. Setyawan dalam Sony Yuwono, dkk mengatakan bahwa sebaliknya pengukuran kinerja dalam jaman teknologi informasi bergeser menuju pemotivasian personel untuk mewujudkan visi dan strategi organisasi seperti pengukuran kinerja yang digunakan dalam *Balanced Scorecard*.¹⁵

Melakukan penilaian kinerja itu sendiri merupakan arena belajar yang sangat efektif bagi individu dan organisasi. (Osborne & Gaebler, 1992)¹⁶ karena ini merupakan kunci penting untuk melakukan perbaikan dan kemajuan organisasi ataupun individu. Setelah mengetahui hasil penilaian mereka akan tahu apakah mereka gagal atau berhasil selain itu dengan melihat kegagalan dan kesuksesan seorang pengambil keputusan atau lembaga dapat belajar dan menjadi sadar terhadap tingkat efektivitas dari cara yang ditempuh selama ini.

¹⁴ *Ibid.*, hal.87

¹⁵ Yuwono, Sony, dkk. *Petunjuk Praktis Penyusunan Balanced Scorecard Menuju Organisasi yang Berfokus pada Strategi*. PT.Gramedia Pustaka Utama. 2007. hal.24-25

¹⁶ Yeriamias T. Keban., Good Governance dan Capacity Building sebagai Indikator Utama dan Fokus Penilaian Kinerja Pemerintahan, *Naskah No.20*, Direktorat Dalam Negeri,] 2000, hal.7

2.4. Teori Kinerja

Victor Vroom mengungkapkan teori tentang kinerja sebagaimana dikutip oleh Moh. As'ad, bahwa *performance* (kinerja) seseorang merupakan fungsi perkalian antara motivasi dan kemampuan/kecakapan (*ability*).¹⁷

Kinerja = f(motivasi x kemampuan)

Pengertian yang di dapat apabila salah satu faktor rendah/turun maka akan mempengaruhi hasil kinerja seseorang. Dalam teori harapan/*Expectacy Theory* yang dikemukakan oleh Vroom sebagaimana dikutip oleh Moh. As'ad dijelaskan bahwa seseorang akan termotivasi untuk berusaha keras bila ia yakin bahwa kemampuan yang dimiliki mampu menghasilkan kinerja yang baik, yang akan memberikan hasil berupa penghargaan dari organisasi (bisa berupa peningkatan gaji, bonus ataupun promosi) dan penghargaan tersebut akan memuaskan tujuan atau harapan pribadi.¹⁸

Vroom menjelaskan bahwa tinggi rendahnya motivasi seseorang ditentukan oleh tiga variable yaitu: 1) pengharapan (*expectacy*), 2) nilai-nilai (*valance*), dan 3) alat (*instrumentality*) dimana *expectacy* adalah kepercayaan bahwa perilaku tertentu akan diikuti oleh hasil tertentu, *valance* merupakan ukuran tentang perasaan individu terhadap imbalan atau hasil yang diperoleh, *instrumentality* merupakan bobot keyakinan tentang hubungan antara berbagai tingkatan hasil (*outcome*) yaitu hubungan antara hasil yang pertama dengan hasil berikutnya yang diinginkan dan seterusnya.

Teori ini dipergunakan oleh organisasi private dimana untuk memotivasi kinerja para karyawan membuat satu sistem yang mengatur ukuran kinerja seseorang dengan reward yang akan diperolehnya, setiap aktivitas yang dilakukan akan memberikan keuntungan bagi organisasi maka karyawan akan memperoleh sejumlah reward dan ini sangat memotivasi karyawan untuk meningkatkan kerjanya. Porter dan Lawler dalam buku Moh. As'ad, membuat rumusan kinerja sebagai

¹⁷Moh. As'ad, *Seri Ilmu Sumber Daya Manusia-Psikologi*. PT.Elexindo Komputindo, Yogya. 1995: hal. 59

¹⁸*Ibid.* hal. 40

hasil perkalian antara *effort* (usaha) dengan kemampuan dan *role perception* (pemahaman peran).¹⁹

Kinerja = *effort* x kemampuan x pemahaman peran

Kinerja berkaitan dengan persyaratan kemampuan, dan kemampuan karyawan terkait erat dengan kemampuan teknis, manajerial dan moral. Keseluruhannya terkait erat dengan kecakapan yang berhubungan dengan orang lain. Faktor kemampuan saja ternyata tidak cukup untuk menciptakan kinerja yang baik. Keterampilan, pengalaman, kesungguhan dan disiplin mempunyai pengaruh yang sangat kuat terhadap timbulnya prestasi kerja karyawan.²⁰ Keterampilan dan pengalaman didapat dengan usaha agar bisa lebih baik lagi begitu juga kesungguhan dan disiplin diperoleh karena memahami peran yang sedang diemban.

Teori diatas sejalan dengan teori yang dikemukakan oleh James A.F. Stoner bahwa kinerja adalah fungsi dari motivasi, *ability* (kemampuan) dan *role perception* (pemahaman peran) dengan rumus :

Kinerja = f (motivasi, kemampuan dan pemahaman peran)²¹

Seseorang dengan motivasi bagus baik secara semangat yang dimiliki maupun dengan dorongan karena ada stimulus dari luar didukung oleh kemampuan yang dimiliki dan pemahaman atas peran yang disandang akan menghasilkan kinerja atau *performance* yang bagus. Dalam usaha menentukan bagaimana *performance* yang tinggi dalam suatu organisasi, Drucker (1967) menunjukkan bahwa kinerja yang tepat terdiri dari dua bagian penting, efektif dan efisien.

Efektif adalah kemampuan memilih tujuan yang tepat dan menjadi dua tujuan yaitu; 1) tujuan harus tepat, dan 2) tujuan harus tercapai/sukses.²² Sedangkan efisiensi adalah kemampuan untuk menggunakan sumber daya yang tersedia secara baik di dalam proses untuk mencapai sasaran. Amstrong & Angela Baron sebagaimana dikutip oleh Hasan Rachmany mengatakan kinerja organisasi dipengaruhi oleh beberapa faktor: 1) faktor personal yang meliputi ketrampilan individu, kompetensi, motivasi dan komitmen, 2) faktor kepemimpinan yang

¹⁹ *Ibid.* hal. 51

²⁰ M. Muchlas, *Perilaku Organisasi I : Program Pendidikan Pasca Sarja Rumah Sakit Universitas Gajah Mada*, Yapensi. 1999

²¹ James A.F. Stoner, *Management*. C.V Intermedia. Jakarta. 1978

²² Kathryn. M. Batrol & David C. Martin. *Management*. Mc.Graw-Hill Inc., USA.1994. hal. 42

meliputi kualitas dorongan, pedoman dan dukungan yang diberikan oleh pimpinan, 3) faktor tim yang mencakup kualitas dukungan yang diberikan oleh kolega, 4) faktor sistem yang mencakup sistem kerja dan fasilitas yang disediakan oleh organisasi, 5) faktor kontekstual (situasional) yang meliputi tekanan dan perubahan lingkungan internal dan eksternal.²³

Pendapat Amstrong dan Angela Baron bila dikelompokkan dapat dikatakan bahwa kinerja organisasi di pengaruhi oleh tiga hal yaitu 1) sumber daya yang meliputi manusia (pemimpin, karyawan dan tim), sistem (sistem kerja, motivasi dan komitmen) dan prosedur (fasilitas dan pedoman) dan yang kedua adalah kontekstual yang merupakan tekanan dan perubahan lingkungan baik internal maupun eksternal. Kinerja merupakan faktor yang amat penting bila dilihat dari perspektif kelangsungan hidup organisasi dikarenakan kinerja dapat menjadi ukuran sehat tidaknya suatu organisasi apalagi bila dilihat dari konteks sektor publik. Fungsi kinerja tidak hanya sebagai alat ukur bagi keberhasilan rencana strategik yang telah ditetapkan sebelumnya tapi kinerja juga berfungsi sebagai sarana pertanggungjawaban organisasi kepada publik atau stakeholder.

2.5. Teori Motivasi

Produktifitas suatu organisasi dipengaruhi oleh banyak faktor seperti kesempatan memperoleh pendidikan dan pelatihan tambahan, penilaian prestasi kerja yang adil, rasional dan obyektif, sistem imbalan dan berbagai faktor lainnya. Motivasi dan kepuasan kerja merupakan bagian dari berbagai faktor tersebut, akan tetapi bila dilihat dari sudut pemeliharaan hubungan dengan pegawai, motivasi dan kepuasan kerja merupakan bagian yang penting. Bagian yang mengelola sumber daya manusia harus mengetahui dan memahami hal tersebut dalam usahanya memelihara hubungan yang harmonis dengan seluruh anggota organisasi.

Dorongan motivasi yang tepat akan membuat para pegawai akan terdorong semaksimal mungkin dalam melaksanakan tugasnya karena menyakini bahwa dengan keberhasilan organisasi dalam mencapai tujuan dan berbagai sasaran maka kepentingan-kepentingan pribadi para anggota organisasi akan

²³ Hasan Rachmany, *Op.ci.* hal.2

terpelihara pula. Teori motivasi yang dikembangkan oleh Abraham H. Maslow yang intinya berkisar pada 5 (lima) tingkat atau hierarki kebutuhan manusia yaitu:

1. Kebutuhan Fisiologikal (sandang, pangan dan papan)
2. Kebutuhan Keamanan (secara fisik, mental, psikologikal dan intelektual)
3. Kebutuhan Sosial
4. Kebutuhan Prestise (tercermin dalam simbol-simbol status)
5. Aktualisasi Diri (tersedia kesempatan untuk mengembangkan potensi yang terdapat dalam dirinya sehingga berubah menjadi kemampuan nyata)

Kebutuhan ini diklasifikasikan dengan cara lain misalnya dengan menggolongkan ke dalam kebutuhan primer dan yang lain dimasukkan dalam kebutuhan sekunder, terlepas dari itu semua yang pasti kebutuhan manusia berbeda satu dengan lainnya karena manusia merupakan makhluk individu yang khas. Jelas dinyatakan bahwa kebutuhan manusia itu tidak hanya bersifat materi akan tetapi juga bersifat psikologi, mental, intelektual dan bahkan spritual. Artinya sambil memuaskan kebutuhan fisik seseorang dalam waktu yang bersamaan ingin menikmati rasa aman, merasa dihargai, memerlukan teman serta berkembang.

Tepat bila dikatakan bahwa kebutuhan manusia bukan hierarki tapi sebagai sebuah rangkaian kebutuhan yang akan timbul pada saat kebutuhan lain terpenuhi, pergeseran kebutuhan fisik menjadi kebutuhan kualitatif dalam pemuasannya dan sampai pada satu titik dimana tidak ada lagi yang dapat diperbuat dalam pemenuhan kebutuhan tersebut. Hal tersebut didukung oleh beberapa teori motivasi lain seperti teori Motivasi Herzberg yang dikenal dengan "Model dua faktor" dari motivasi yaitu faktor *motivasional* dan faktor *higine* atau pemeliharaan. Yang dimaksud dengan faktor *motivasional* adalah hal-hal pendorong berprestasi yang sifatnya intristik yang bersumber dari dalam diri seseorang sedangkan yang dimaksud dengan faktor *higiene* atau pemeliharaan adalah faktor-faktor yang sifatnya ekstrinsik yang berarti bersumber dari luar diri seseorang, misalnya organisasi tetapi turut menentukan perilaku seseorang dalam kinerjanya.

Faktor motivasional antara lain adalah pekerjaan seseorang, keberhasilan yang diraih, kesempatan bertumbuh, kemajuan dalam karier dan pengakuan orang lain. Sedangkan faktor *higiene* atau pemeliharaan mencakup antara lain status seseorang dalam organisasi, hubungan seseorang pegawai dengan atasannya, hubungan seseorang dengan rekan-rekan sekerjanya, tehnik penyeliaan yang diterapkan oleh penyelia, kebijaksanaan organisasi, sistem administrasi dalam organisasi, kondisi kerja dan sistem imbalan yang berlaku. Salah satu tantangan dalam memahami dan menerapkan teori ini adalah memperhitungkan dengan tepat faktor mana yang lebih berpengaruh kuat dalam kinerja seseorang, apakah yang bersifat *intristik* atautkah yang bersifat *ekstrinsik*.

Kehidupan berorganisasi disadari dan diakui bahwa perilaku seseorang ditentukan pula oleh berbagai konsekuensi eksternal dari perilaku dan tindakannya yang berarti bahwa faktor diluar diri orang tersebut turut berperan sebagai penentu dan pengubah perilaku. Hal ini berlaku apa yang dikenal dengan "hukum pengaruh" yang menyatakan bahwa manusia cenderung untuk mengulangi perilaku yang memiliki konsekuensi menguntungkan dirinya dan mengelakkan perilaku yang mengakibatkan timbulnya konsekuensi yang merugikan, dan ini dikenal dengan teori penguatan dan modifikasi.

Ada lagi yang dikenal dengan teori kaitan imbalan dengan prestasi seseorang menurut model ini motivasi seorang pegawai sangat dipengaruhi oleh berbagai faktor baik yang bersifat internal maupun eksternal. Hal-hal yang bersifat internal adalah persepsi seseorang mengenai diri sendiri, harga diri, harapan pribadi, kebutuhan, keinginan, kepuasan kerja dan prestasi kerja yang dihasilkan. Sedangkan faktor-faktor *eksternal* yang turut mempengaruhi motivasi seseorang yaitu : jenis dan sifat pekerjaan, kelompok kerja dimana seseorang bergabung, organisasi tempat bekerja, situasi lingkungan pada umumnya dan sistem imbalan yang berlaku dan cara penerapannya. Interaksi positif antara kedua kelompok ini pada umumnya menghasilkan tingkat motivasi yang tinggi.

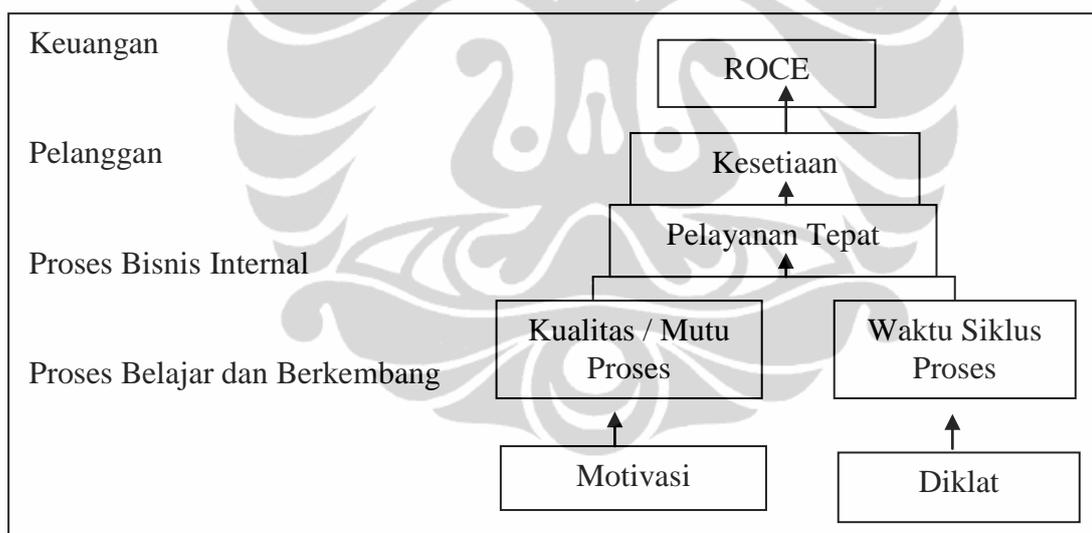
2.6. Balanced Scorecard

Mengikuti dinamika perkembangan model pengukuran kinerja disektor bisnis para ahli telah menemukan sistem pengukuran kinerja yang tidak hanya

mampu menggambarkan kondisi kinerja yang telah dicapai saat itu tapi juga dapat memprediksi kondisi kinerja ke depan melalui kinerja keuangan dan non keuangan. Sistem pengukuran kinerja tersebut dinamakan *Balanced Scorecard*. Anthony, Banker, Kaplan, dan Young (1997) mendefinisikan *Balanced Scorecard* dalam Sony Yuwono, dkk sebagai :

*“a measurement and management system that views a business unit’s performance from four perspectives: financial, customer, internal business process, and learning and growth.”*²⁴

Pengukuran kinerja tersebut memandang unit bisnis dari empat perspektif yaitu perspektif keuangan, pelanggan, proses bisnis internal dalam perusahaan dan proses pembelajaran dan pertumbuhan. Melalui mekanisme sebab akibat (*cause and effect*), perspektif keuangan menjadi tolok ukur utama yang dijelaskan oleh tolok ukur operasional pada tiga perspektif lainnya sebagai *driver (lead indicators)* organisasi dalam tindakan.



Gambar 2.1 Pola Pemikiran *Balanced Scorecard*

(Sumber : Kaplan & Norton)

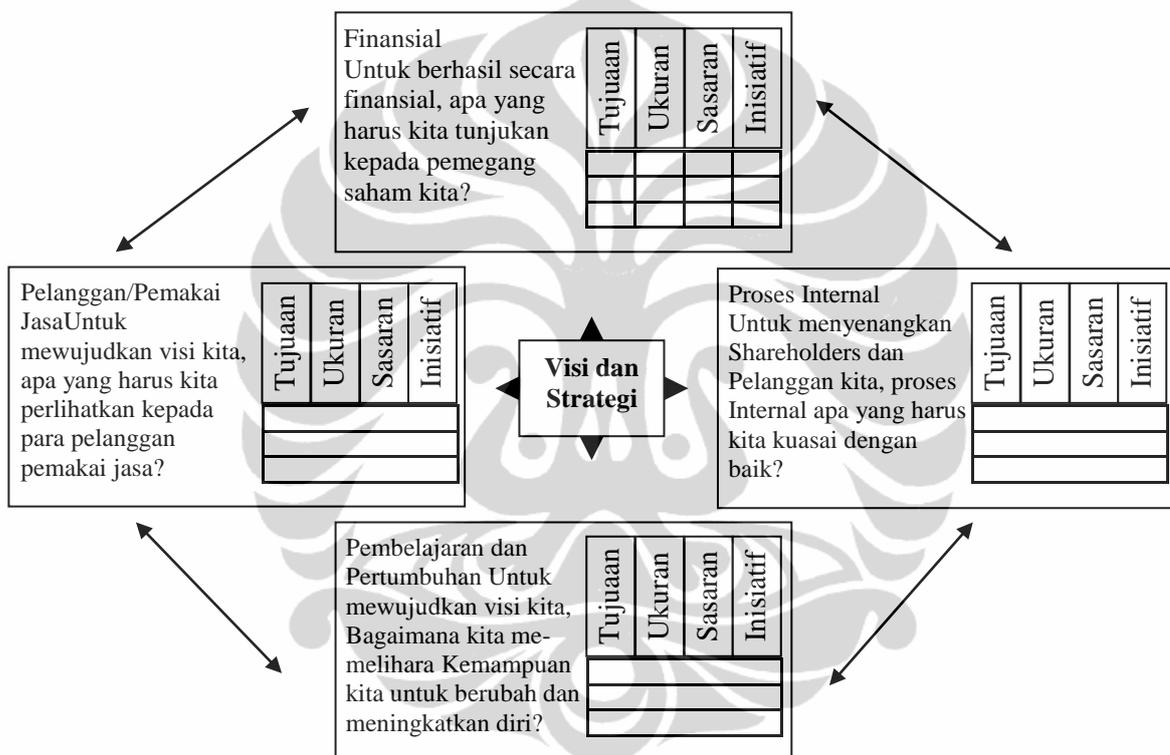
Balanced Scorecard menurut Hasan Rachmany merupakan sistem pengukuran yang diarahkan untuk mendukung seluruh bagian organisasi serta pemahaman yang menyeluruh terhadap sarasannya dengan memfasilitasi penilaian dan pembaharuan strategi.²⁵ Menggunakan *Balanced Scorecard*, pimpinan

²⁴ Hasan Rachmany, *Op.ci.* hal.8

²⁵ Hasan Rachmany, *Op.ci.* hal.2

organisasi dapat mengukur seberapa efektif unit organisasi mereka dalam membentuk nilai bagi pelanggan pada saat sekarang dan masa depan, membangun dan meningkatkan kapabilitas internal, dan mengembangkan sumber daya manusia, sistem, dan prosedur yang diperlukan untuk meningkatkan kinerja pada masa yang akan datang.

Balanced Scorecard bukan pendekatan tradisional yang hanya berfokus pada kinerja jangka pendek –melalui perspektif keuangan-- *Balanced Scorecard* membentuk nilai untuk keuangan jangka panjang dan kinerja yang kompetitif.



Gambar 2.2 *Balanced Scorecard* sebagai alat mengimplementasikan visi dan strategi

(Sumber: Kaplan, *Balanced Scorecard*, 1996: 31)

Balanced Scorecard menawarkan suatu arah yang sistematis dan komprehensif bagi organisasi-organisasi untuk menterjemahkan visi dan misi kedalam sekumpulan ukuran kinerja yang saling berkaitan. Ukuran-ukuran ini tidak digunakan untuk mengendalikan perilaku tetapi untuk mengartikulasikan strategi organisasi, mengkomunikasikan strategi organisasi dan membantu menyesuaikan inisiatif individu, lintas departemen, organisasi demi mencapai

sasaran. *Balanced scorecard* lebih sebagai sarana komunikasi, informasi, dan proses belajar.(lihat gambar. 2.2)

2.7. Perspektif *Balanced Scorecard* dalam Organisasi Publik

Pada saat ini *Balanced Scorecard* tidak hanya digunakan di sektor bisnis (private) tapi juga dapat digunakan disektor publik dan digunakan untuk mengontrol keuangan dan mengukur kinerja organisasi (Modell 2004).²⁶ Organisasi publik adalah organisasi yang didirikan dengan tujuan melayani masyarakat dan keberhasilannya diukur melalui efektivitas dan efisiensi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat untuk itu organisasi publik harus menetapkan indikator-indikator dan target pengukuran kinerja yang berorientasi kepada masyarakat.

Balanced Scorecard memberikan fokus substansial, motivasi dan akuntabilitas pemerintahan, rasionalitas bagi keberadaan pemerintah dan mengkomunikasikannya kepada masyarakat dan karyawan internal tentang hasil-hasil (*outcomes*) dan pengendali kinerja yang digunakan oleh organisasi pemerintah dalam mencapai misi dan tujuan strategis. *Balanced Scorecard* memberikan suatu cara untuk meringkas banyak ukuran kinerja yang penting dalam satu laporan manajemen pemerintahan yang komprehensif.

Penggunaan *Balanced Scorecard* dalam organisasi publik memerlukan modifikasi tersendiri agar sesuai dengan kebutuhan publik yaitu: 1) perubahan *Framework*, dimana yang menjadi *driver* dalam *Balanced Scorecard* untuk organisasi publik adalah misi untuk melayani masyarakat, 2) perubahan posisi antara perspektif *Financial* dan perspektif *Costumers*, dimana yang lebih diutamakan adalah perspektif *Costumer*, 3) perspektif *Costumer* menjadi perspektif *Costumer and Stakeholder*, dan 4) perubahan perspektif *learning dan growth* menjadi perspektif *employess and organization capacity*.²⁷(Victor Rohm. 2003)

²⁶ Imelda. *Implementasi Balanced Scorecard pada Organisasi Public*. <http://pusli.petra.ac.id/~puslit/journals/2004>. hal.107

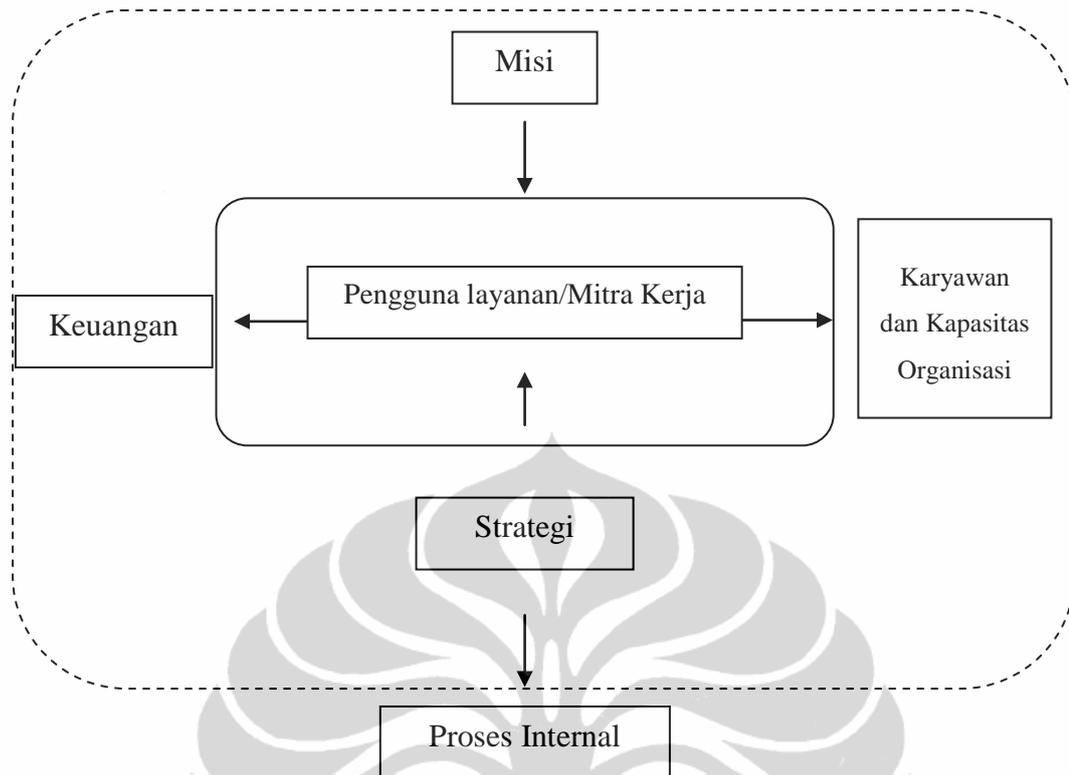
²⁷ *Ibid*. hal. 105

Feature	Private Organization	Public Organization
General Strategic	Competitiveness	Mission Success
Goals	Uniqueness	Best Practice
Financial Goals	Profit, Growth, Market Share	Productivity, Efficiency, Value
Stakeholders	Stakeholders, Buyers, Managers	Taxpayer, Recipients, Legislators
Desired Outcome	Customer Satisfaction	Customer Satisfaction

Tabel. 2.1 *Comparing Private and Public Organizations*

(Sumber : Averson 1999)

Perbedaan yang ada dari organisasi *public* dan *private* dapat kita lihat dari tabel 2.1 diatas ini. Perbedaan yang paling mendasar dari organisasi *public* dan *private* adalah organisasi *private* berorientasi pada *profit* sedangkan organisasi *public* berorientasi non *profit*, perbedaan lainnya adalah dari segi tujuan strategis, tujuan *financial*, *stakeholder*, dan *outcome*. Meskipun organisasi *public* tidak bertujuan mencari *profit* tapi organisasi ini terdiri dari unit-unit yang saling terkait dan mempunyai misi yang sama yaitu melayani masyarakat.



Gambar 2.3 *Balance Scorecard* pada Sektor Publik

(Sumber : Kaplan and Norton)

Gambar 2.3 diatas adalah gambaran *Balanced Scorecard* yang digunakan dalam organisasi *public*. Yang menjadi fokus utama dalam organisasi *public* adalah misi organisasi, secara umum misi suatu organisasi *public* adalah melayani dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dari misi tersebut diformulasikan strategi-strategi yang akan dilakukan untuk pencapaian misi tersebut.

Strategi tersebut kemudian diterjemahkan kedalam 4 perspektif yaitu : 1) Perspektif *costumer & stakeholders* menggambarkan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat, 2) perspektif *financial* mengidentifikasi pemberian pelayanan yang efisien, 3) perspektif *internal business process* menggambarkan proses-proses yang penting bagi organisasi untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat, dan 4) perspektif *employees & organization capacity* menggambarkan kompetensi dan kemampuan semua anggota organisasi.

2.8. Perspektif *Costumer and Stakeholder* (Pengguna Layanan dan Mitra Kerja)

Kaplan dan Norton berargumentasi bahwa perspektif pengguna layanan merupakan pengendali ukuran *scorecard* organisasi pemerintah, karena fokus utama organisasi pemerintah bukan pada pencapaian tujuan finansial tapi pada pencapaian tujuan yang berfokus pada pelanggan yang dalam konteks organisasi pemerintah adalah masyarakat pembayar pajak.²⁸ Untuk menciptakan perspektif ini maka para birokrat dapat memulai dengan mendefinisikan segmen masyarakat yang akan mereka layani, kemudian dipilih tujuan dan ukuran kinerja untuk segmen masyarakat ini. Pernyataan visi, misi, dan strategi organisasi pemerintah yang berfokus pada masyarakat harus diterjemahkan kedalam tujuan spesifik yang berorientasi masyarakat dan dikomunikasikan keseluruhan.

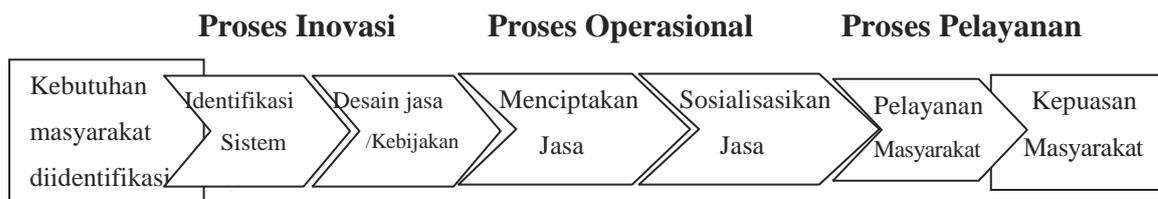
2.9. Perspektif *Finacial* (Keuangan)

Tujuan finansial juga bukan merupakan ukuran yang memadai untuk organisasi pemerintah karena fokus utama adalah memberikan pelayanan publik yang berkualitas kepada masyarakat dalam cara-cara yang efisien.

2.10. Perspektif *Procces Internal* (Proses Internal)

Berdasarkan fokus untuk memberikan nilai bagi segmen-segmen masyarakat maka para pengelola organisasi pemerintah harus mengidentifikasi proses internal organisasi, dalam hal ini kinerja mekanisme kerja dan proses pembuatan keputusan, kinerja proses-proses internal yang paling kritis untuk mencapai tujuan pemberian pelayanan berkualitas kepada masyarakat perlu diidentifikasi, diukur, dianalisis dan ditingkatkan secara terus menerus.

²⁸ Vincent Gaspersz, *Sistem Manajemen Kinerja Terintegrasi BSC dengan Six Sigma untuk organisasi bisnis dan pemerintah*. PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. 2006. hal.208



Gambar.2.4 Perspektif Proses Bisnis Internal (Model Rantai Nilai)

(Diadaptasi dari Robert S. Kaplan, David P. Norton, 1996, op.cit., hlm. 96)

Kunci perspektif proses internal dalam organisasi pemerintah adalah mengidentifikasi proses kunci, mengukur dan menganalisis, menentukan target kinerja, dan melaksanakan inisiatif atau program peningkatan kinerja untuk mencapai tujuan utama memberikan pelayanan publik bernilai tambah (berkualitas) kepada masyarakat pembayar pajak (pelanggan utama organisasi pemerintah).

2.11. Perspektif Learning and Growth (Pembelajaran dan Pertumbuhan)

Perspektif ini menyediakan infrastruktur bagi tercapainya ketiga perspektif sebelumnya, dan untuk menghasilkan pertumbuhan dan perbaikan jangka panjang. Penting bagi suatu organisasi saat melakukan investasi tidak hanya pada peralatan untuk menghasilkan produk/jasa, tetapi juga melakukan investasi pada infrastruktur, yaitu: sumber daya manusia, sistem dan prosedur.

Tolak ukur kinerja keuangan, pelanggan, dan proses bisnis internal dapat mengungkapkan kesenjangan yang besar antara kemampuan yang ada dari manusia, sistem, dan prosedur. Untuk memperkecil kesenjangan itu, maka suatu badan usaha harus melakukan investasi dalam bentuk reskilling karyawan, yaitu: meningkatkan kemampuan sistem dan teknologi informasi, serta menata ulang prosedur yang ada.

Seperti diketahui bahwa pembelajaran dan pertumbuhan ini bersumber dari tiga prinsip yaitu *people*, *system* dan *organizational procedure*. Berkaitan dengan ketiga prinsip tersebut Kaplan (1996) menjelaskan perspektif ini sebagai berikut: Kemampuan Pekerja. Dewasa ini pekerjaan rutin dalam proses produksi sudah digantikan oleh mesin-mesin yang serba otomatis. Dengan demikian tenaga kerja buruh kasar yang diperlukan relatif sedikit, sehingga tenaga kerja yang

tinggal hanyalah tenaga kerja yang spesialis saja. Semakin sedikitnya tenaga kerja yang dimiliki oleh organisasi menyebabkan organisasi lebih dapat memberikan akses informasi yang lebih layak kepada pekerjanya untuk lebih meningkatkan efisiensi untuk mencapai tujuan organisasi.

Tolok ukur yang dapat digunakan untuk ini adalah: tingkat kepuasan pekerja pegawai, tingkat perputaran tenaga kerja dan, besarnya pendapatan pegawai dan yang terakhir adalah nilai tambah dari tiap pegawai. Kemampuan sistem informasi. Dalam kondisi yang sangat kompetitif, sistem informasi yang handal sangat diperlukan dalam pengambilan keputusan.

Kemampuan sistem informasi ini sangat ditentukan oleh tingkat ketersediaan informasi, tingkat keakuratan informasi dan jangka waktu yang diperlukan untuk memperoleh informasi tersebut. Hal ini disebabkan betapapun akuratnya suatu informasi yang diterima oleh perusahaan tapi apabila jangka waktunya telah berlalu maka informasi tersebut tidak berguna lagi.

Motivasi, Pemberdayaan dan Pensejajaran. Untuk dapat menciptakan motivasi pegawai diperlukan iklim organisasi yang mampu menciptakan motivasi itu sendiri dan mendorong inisiatif karyawan. Keberhasilan aspek ini bisa dilihat dari jumlah saran yang diajukan karyawan, jumlah saran yang diimplementasikan dan tingkat kemampuan karyawan untuk mengetahui visi dan misi yang diemban oleh organisasi.

Perspektif ini memberikan suatu infrastruktur untuk organisasi pemerintah dalam mencapai sasaran yang telah diidentifikasi melalui perspektif-perspektif yang lain. Tujuan perspektif pembelajaran dan pertumbuhan dalam organisasi pemerintah sebagai pengendali (*driver*) untuk mencapai keunggulan hasil dalam perspektif yang lain, terutama perspektif pemberian nilai tambah dalam pelayanan publik kepada masyarakat pembayar pajak (perspektif pelanggan).²⁹ (Sony Yuwono, dkk. 2006)

Ini berkaitan dengan pengembangan kemampuan sumber daya manusia yang bekerja di organisasi pemerintah, kemampuan sistem informasi untuk pembuatan keputusan, peningkatan motivasi dan pemberdayaan karyawan

²⁹ *Ibid.* hal.209

(aparatur pemerintah) dan yang terpenting adalah kesesuaian dan keterkaitan diantara hal-hal tersebut termasuk budaya organisasi yang berhubungan dengan perbaikan individu dan organisasi. Dalam organisasi *knowledge-worker* manusia adalah sumber daya utama.³⁰ Seringkali organisasi pemerintah lebih fokus pada upaya investasi dan pengelolaan modal fisik dan mengakibatkan pegawainya direkayasa agar sesuai dengan teknologi/sistem yang dimiliki oleh organisasi tersebut. Pegawai diperlakukan sama dengan mesin atau material padahal manusia merupakan unsur perangkat lunak (*soft side of change*) yang dapat dibedakan dari piranti keras (*hard side of change*).

Unsur yang terdapat pada perangkat keras antara lain adalah struktur organisasi, prosedur organisasi dan data base sedangkan yang menjadi unsur perangkat lunak meliputi budaya, politik, motivasi, resistensi, energi, antusiasme dan manusia.³¹ Bill Mariot dalam Hasan Rachmany mengatakan : "*Take care of your employee and they take care of your customers*" (Perhatikan pegawaimu maka mereka akan memperhatikan pelangganmu).³² Teori ini sejalan dengan yang disampaikan oleh Hamel & Prahalad dalam Hubert K. Rampersad (2005) yaitu kemampuan organisasi untuk memperbaiki ketrampilan yang ada dan memperoleh yang baru merupakan daya saing yang paling berharga.³³

Sebuah organisasi akan jauh lebih berhasil jika pegawainya bisa lebih cepat belajar dan menerapkan pengetahuannya karena belajar merupakan proses siklus dan kumulatif dalam mewujudkan pengetahuan yang akan menambah informasi baru ke dalam khazanah pengetahuan dan ini bisa untuk mengubah perilaku sehingga dapat berfungsi secara lebih efektif. Dengan tetap memperhatikan faktor sistem dan organisasi, perspektif ini merupakan fondasi keberhasilan bagi *knowledge worker organization*. Hasil pengukuran dari ketiga perspektif lain akan menunjukkan kesenjangan yang besar antara kemampuan orang, sistem dan prosedur yang ada dengan kebutuhan untuk mencapai kinerja yang diinginkan. Itulah sebabnya harus ada investasi dalam ketiga hal tersebut

³⁰ Hubert K. Rampersad, *Op.ci.* hal.39

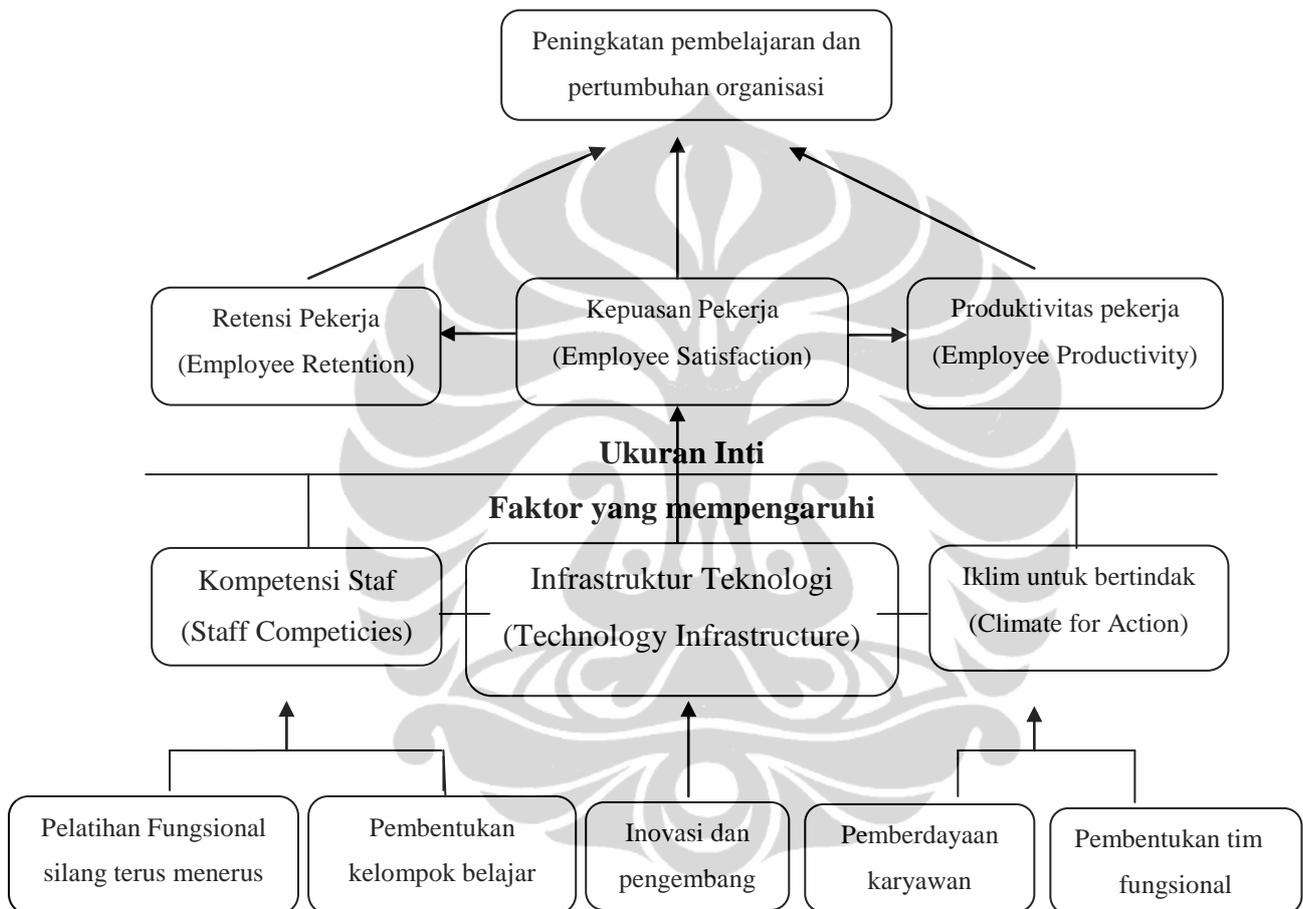
³¹ Hubert K. Rampersad, *Op.ci.* hal.49

³² *Ibid.* hal.31

³³ Hubert K. Rampersad, *Op.ci.*, hal.23

untuk mendorong organisasi untuk menjadi sebuah organisasi pembelajar (*learning organization*).

Learning lebih sekedar training karena pembelajaran meliputi pula proses mentoring dan tutoring, seperti adanya kemudahan berkomunikasi dari segenap pegawai yang memungkinkan mereka untuk siap membantu jika dibutuhkan



Gambar 2.5 Keterkaitan Hubungan Sebab Akibat dalam Perspektif Pembelajaran dan Pertumbuhan (Robert S. Kaplan, David P. Norton, 1996, hlm.12)

Gambar diatas memperlihatkan keterkaitan sebab akibat yang memungkinkan peningkatan pembelajaran dan pertumbuhan organisasi. Perspektif pembelajaran dan pertumbuhan adalah mengembangkan tujuan dan ukuran-ukuran yang mengendalikan pembelajaran dan pertumbuhan organisasi. Tujuan-tujuan yang ditetapkan dalam perspektif finansial, pelanggan, dan proses bisnis internal mengidentifikasi dimana organisasi harus unggul untuk mencapai

terobosan kinerja, sementara tujuan dalam perspektif pembelajaran dan pertumbuhan memberikan infrastruktur yang memungkinkan tujuan-tujuan ambisius dalam ketiga perspektif itu tercapai.

Perspektif Pembelajaran dan pertumbuhan adalah dasar bagi yang lain, jika terjadi peningkatan keahlian pekerja maka diharapkan terjadi peningkatan kualitas produk yang dihasilkan dalam perspektif proses bisnis internal dan selanjutnya produk berkualitas akan meningkatkan kepuasan pelanggan (*Costumers*) dan akhirnya meningkatkan penjualan dan laba organisasi (*Financial*). Tujuan-tujuan dalam perspektif pembelajaran dan pertumbuhan merupakan pengendali untuk mencapai keunggulan outcome ketiga perspektif. Terdapat 3(tiga) kategori yang sangat penting dalam perspektif pembelajaran dan pertumbuhan yaitu kompetensi pegawai, infrastruktur teknologi, dan kultur perusahaan. (lihat tabel 2.2.)

Kompetensi Staf	Infrastruktur Teknologi	Iklim untuk Bertindak
Keahlian strategi	Teknologi Strategis	Siklus keputusan penting
Tingkat pelatihan	Database strategis	Fokus Strategis
Peningkatan keahlian (<i>Skill leverage</i>)	Pengalaman (Experience Capture)	Pemberdayaan staf
	Proprietary software	Personal alignment
	Paten, hak cipta	Moral
		Kerjasama Tim (<i>teaming</i>)

Tabel.2.2 Faktor pendorong Pembelajaran dan Pertumbuhan untuk Situasi Tertentu

(Sumber : Kaplan & Anthony)

Setelah memilih ukuran utama untuk kelompok pengukuran utama pekerja yaitu kepuasan, retensi dan produktivitas selanjutnya harus diidentifikasi faktor pendorong khusus untuk situasi tertentu dalam perspektif pembelajaran dan pertumbuhan dan faktor pendorong ini cenderung diambil dari tiga faktor *enabler* penting yaitu melatih kembali tenaga kerja, kapabilitas sistem informasi, motivasi, pemberdayaan dan keselarasan. (lihat tabel 2.2 diatas) Manusia mampu membuat sumber-sumber daya organisasi lainnya (financial, fisik dan kemampuan teknologi

serta sistem) berjalan dengan baik, karena sumber daya manusia dapat memberikan cetusan kreatif di setiap organisasi.

Tidak peduli bagaimana keunggulan-keunggulan lainnya yang dimiliki, organisasi tidak akan dapat memaksimalkan produktivitas dan labanya tanpa adanya pegawai yang berdedikasi terhadap keinginan organisasi.³⁴ Salah satu cara untuk menjadikan sumber daya manusia dalam organisasi lebih berkualitas adalah dengan membudayakan proses belajar (*learning process*) dalam organisasi tersebut dalam rangka menjadikan organisasi tersebut *learning organization*.

Merubah suatu organisasi menjadi organisasi yang mau terus menerus meningkatkan pembelajaran sangat diperlukan sumber daya manusia organisasi yang mencakup pegawai dan pimpinan. Pemberdayaan pegawai melalui pembelajaran yang intensif dapat meningkatkan kompetensi dan nilai tambah (*added value*) yang dimiliki. Disisi lain pegawai akan berani mengambil keputusan dan menanggung resiko secara mandiri serta bertanggung jawab dalam melaksanakan kegiatan juga mampu menyelesaikan masalah yang dihadapi. Pegawai akan terbiasa dengan sikap mempertanyakan dan memprakarsai perubahan.

Keharmonisan internal yaitu dengan menciptakan dan menjaga konflik yang sehat agar tercipta sinergi dan solusi-solusi yang lebih baik, yaitu dengan menerapkan cara berpikir dialektika yang selalu mencari sintesa dari antitesa-antitesa.³⁵ Sejalan dengan hal tersebut Teuku Mirza (Manajemen dan Usahawan, Juni, 1997) berpendapat bahwa proses belajar dan berkembang organisasi bersumber pada 3 prinsip yaitu : *People, System, and Organizational Procedur*. *Balanced Scorecard* menekankan pentingnya investasi untuk kepentingan masa depan dalam perspektif pembelajaran dan pertumbuhan ada 3 faktor yang harus diperhatikan yaitu : Kemampuan pegawai, Kemampuan sistem informasi, motivasi dan pemberdayaan. Idealnya suatu organisasi tidak hanya mempertahankan kinerja relatif yang ada tapi memperbaikinya secara terus menerus, perbaikan akan dapat dilakukan secara terus menerus apabila organisasi melibatkan pegawainya dalam perspektif pembelajaran dan pertumbuhan.

³⁴Hubert K. Rampersad, *Op.ci*, hal. 2

³⁵ Hubert K. Rampersad, *Op.ci*. hal.138

2.12. *Learning Organization*

Learning Organization merupakan hal yang penting karena di definisikan sebagai suatu organisasi yang trampil dalam penciptaan, pencarian, interpretasi, pentransferan dan penguasaan pengetahuan serta dengan kemauanya untuk memodifikasi perilaku agar merefleksikan pada pengetahuan dan wawasan baru (Garvin, 2000:11). *Learning Organization* juga di definisikan sebagai proses dalam suatu organisasi untuk mempertahankan atau memperbaiki kinerja dengan mendasarkan pada pengalaman (Dibella, Navis, Gould, 1996:364). Kegiatan Learning Organization mencakup akuisisi pengetahuan (pengembangan ketrampilan, wawasan, keterkaitan) *sharing* pengetahuan (desiminasi pengetahuan yang sudah di dapat kepada orang lain) dan pemanfaatan pengetahuan (integrasi pembelajaran sedemikian rupa sehingga terasimilasi, secara luas tersedia/mudah didapat dan mudah digunakan pada situasi yang baru).

Pembelajaran merupakan suatu cara bagi perusahaan untuk tumbuh dan memperbaharui dirinya sendiri (Bukowitz, William, 1999; 129) Suatu hal yang menggembirakan bahwa kapasitas seseorang untuk *Learning* merupakan sumber daya yang berlimpah yang tidak terbatas, akan terus bertambah walau dimanfaatkan dan sebaliknya akan terisi kembali. Adalah suatu proses pembelajaran yang menciptakan suatu budaya perbaikan yang berkelanjutan, sementara itu *Learning Organization* memerlukan langkah berani untuk mendorong sebanyak mungkin orang untuk mengambil risiko, inovatif dan keluar dari kebiasaan meminta petunjuk dan menunggu instruksi.

Disadari diperlukan suatu resiko untuk melakukan lompatan *quantum* dalam mutu produk dan jasa (Marquardt, 1997:71) Proses pembelajaran berkaitan dengan peluang dan kendala dampak atas produksi dan pengorganisasian sumber daya *intangible* pada kinerja organisasi yang multi dimensi.

Pembelajaran menyangkut dua dimensi yaitu operasional dan konseptual, dimana konseptual menyangkut pola pikir dan operasional adalah *action learning* yang menyangkut keterlibatan pekerjaan dalam problem nyata, memfokuskan pada *learning acquired* dan mengimplementasikan solusi, tidak ada *learning* tanpa *action*, dan tidak ada *action* tanpa *learning*. Ada dua manfaat dari *Action Learning* yaitu pengembangan keterampilan dan pengetahuan melalui proses refleksi atas tindakan saat menyelesaikan problem dan kedua terjadinya perubahan bila partisan mengarahkan problem organisasi dalam perspektif baru.

2.13. Teori- teori Penunjang

Berkaitan dengan meningkatnya pergeseran dari keadaan dipekerjakan seumur hidup (*life time employment*) menjadi kondisi dapat diperkerjakan seumur hidup (*life time employment*) orang akan memastikan pengetahuan yang mereka miliki mutakhir. Pengetahuan cepat menjadi kuno dan cenderung ketinggalan zaman, oleh karena itu setiap orang perlu terus belajar menambah informasi baru hingga menciptakan perubahan permanen pada pengetahuan dan perilaku.³⁶ (Rampersas : 2005)

Menurut Peter Senge (1990) dalam Rampersas menyatakan bahwa organisasi belajar adalah organisasi dimana orang memperluas kapasitas mereka untuk menciptakan hasil yang benar-benar mereka inginkan, dimana pola berpikir yang baru dan luas dikembangkan, dimana aspirasi bersama diungkapkan dan di mana orang terus menerus belajar melihat keseluruhan secara bersama-sama.³⁷ Organisasi seperti itu terdiri atas berbagai tim dengan gaya belajar yang seimbang dan karyawan yang memiliki ambisi selaras dengan ambisi organisasi juga mempunyai pemimpin yang melatih, menolong, mengilhami, memacu dan membuat keputusan secara naluriah dan selalu memiliki proses yang senantiasa dikaji ulang berdasarkan tolok ukur kinerja dan umpan balik.

Fokus utama dalam konsep *Total Performance Scorecard* adalah pengembangan kemampuan perorangan, tugas dan organisasi. *Personal Balanced Scorecard* berkaitan dengan pengembangan kemampuan perorangan sedangkan *Organizational Balanced Scorecard* berhubungan dengan pengembangan kemampuan yang berkaitan dengan pekerjaan serta organisasi.

2.14. Model Analisis

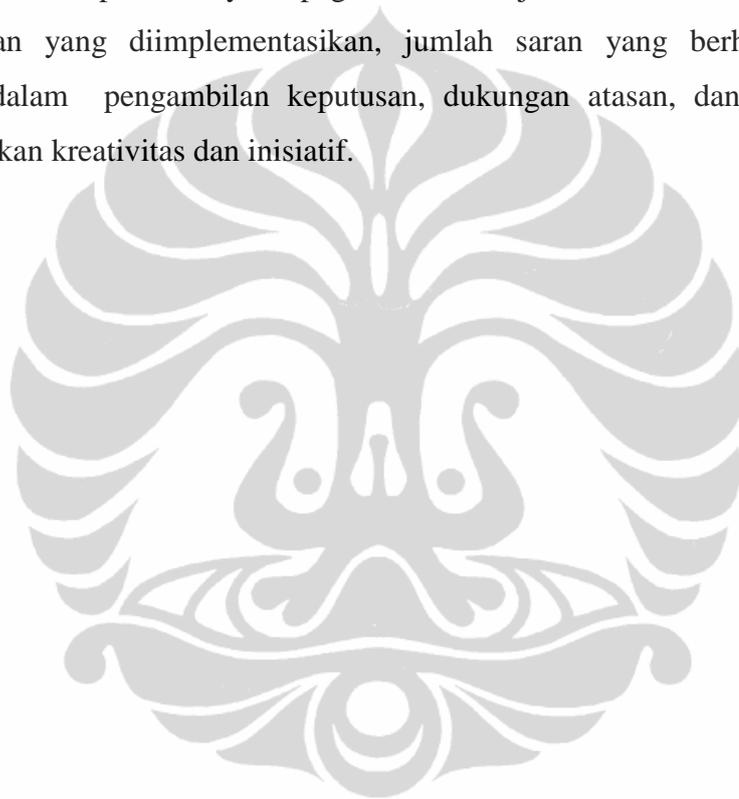
Dalam penulisan tesis ini penulis akan menganalisis kinerja Direktorat Jenderal Pemasarakatan dengan menggunakan perspektif pembelajaran dan pertumbuhan (*learning and growth*) dengan fokus analisis pembahasan pada indikator tingkat pemahaman pegawai dan sistem informasi. Tolok ukur yang digunakan dalam Pemahaman pegawai dan sistem informasi adalah tingkat

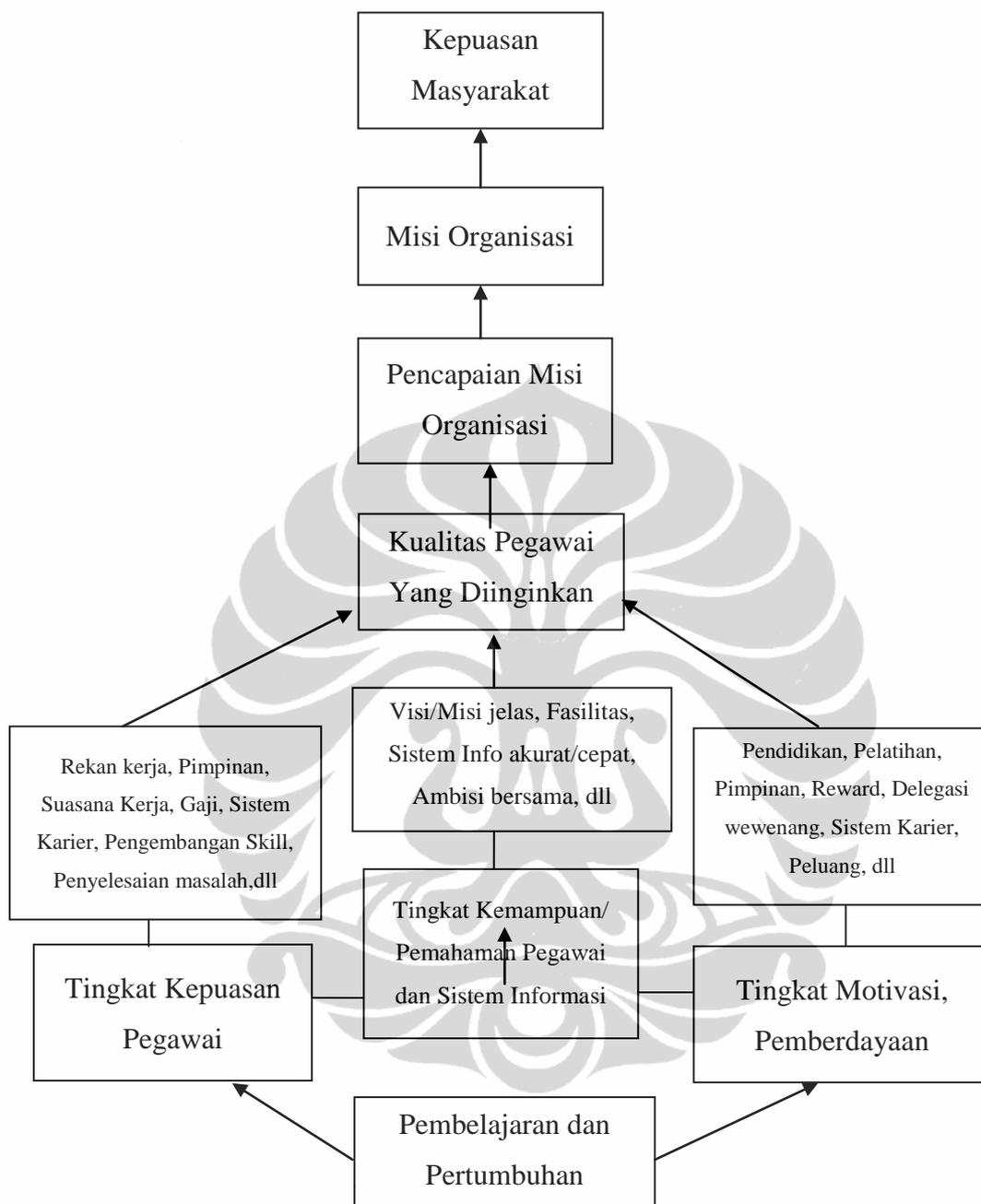
³⁶ Rampersad, *Op.ci.* hal. 23

³⁷ *Ibid.* hal.24

ketersediaan informasi yang dibutuhkan, tingkat ketepatan informasi yang tersedia dan jangka waktu dalam memperoleh informasi tersebut juga banyaknya pegawai yang memahami dan mengerti visi dan misi organisasi.

Tingkat kepuasan kerja pegawai merupakan moral pegawai dan kepuasan kerja secara keseluruhan pada saat ini dipandang sangat penting. Pegawai yang puas merupakan pra kondisi bagi meningkatnya produktivitas kerja, daya tanggap, mutu dan layanan bagi *stakeholders*. Tolok ukur yang digunakan dalam motivasi dan pemberdayaan pegawai adalah jumlah saran dari pegawai, jumlah saran yang diimplementasikan, jumlah saran yang berhasil guna, keterlibatan dalam pengambilan keputusan, dukungan atasan, dan dukungan untuk melakukan kreativitas dan inisiatif.





Gambar 2.6 Model Analisis Perspektif Pembelajaran dan Pertumbuhan Organisasi (Sumber : Peneliti)

Gambar model analisis kinerja diatas adalah gambar model analisis kinerja Ditjen Pemasaryakatan dengan menggunakan perspektif pembelajaran dan pertumbuhan dengan tujuan pencapaian misi organisasi dan hasil akhir pelayanan publik dengan menciptakan kualitas pegawai untuk mencapai tujuan tersebut.

Gambar tersebut dijelaskan bahwa perspektif pembelajaran dan pertumbuhan (*learning and growth*) yang terdiri dari tiga indikator yaitu tingkat pemahaman pegawai dan sistem informasi, tingkat kepuasan pegawai dan tingkat motivasi dan pemberdayaan pegawai yang apabila dilaksanakan dengan baik akan menghasilkan kualitas pegawai dengan dua kategori: 1) pegawai yang memiliki kompetensi yang dibutuhkan oleh organisasi (optimis), dan 2) pegawai yang tidak mampu meningkatkan mutu pengetahuan (pesimis). Kualitas pegawai inilah yang nantinya akan mempengaruhi kinerja Direktorat Jenderal Pemasarakatan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

2.15. Hipotesis

Kinerja Direktorat Jenderal Pemasarakatan sangat dipengaruhi oleh sumber daya yang berupa: orang, sistem dan prosedur, dimana kualitas sumber daya manusia sangat besar pengaruhnya terhadap keoptimalan kinerja ditjen Pemasarakatan. Sumber daya manusia yang profesional dan berkualitas sangat diperlukan sekali dalam melaksanakan tugas dan fungsi pamasarakatan yang didasarkan pada pemenuhan prinsip-prinsip Hak Azasi Manusia. Pola pikir yang mendasari perspektif pembelajaran dan pertumbuhan dalam sektor publik adalah peningkatan keahlian sumber daya manusia sehingga menjadi lebih berkualitas dalam melayani masyarakat sebagai pengguna layanannya.

Untuk mendapatkan sumber daya manusia yang profesional dan berkualitas, Ditjen Pemasarakatan harus mulai fokus pada pemelajaran, pengembangan dan pertumbuhan organisasi dan individu.

Variabel	Dimensi	Indikator	Instrumen	Tujuan
Kinerja	Pembelajaran & Pertumbuhan	1. Tingkat kemampuan pegawai dalam memahami Visi dan misi Pemasarakatan serta Sistem Informasi - Keadaan dimana kini Ditjen Pas telah memiliki tujuan yang jelas dan bagaimana cara mencapai tujuan tersebut. - Sasaran dan tujuan Ditjen Pas dapat dipahami oleh semua pegawai Ditjen Pas. - Seluruh pegawai Ditjen Pas bertanggung	Kuesioner	Menyelaraskan misi pribadi dengan misi organisasi menjadi ambisi bersama untuk pencapaian tujuan organisasi

		<p>jawab terhadap sasaran dan berupaya mencapainya.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Manajemen tingkat atas mengkomunikasikan ke bawah semua informasi yang dibutuhkan (sasaran / tujuan, kinerja organisasi, permasalahan, keterbatasan, strategi, dll) demi kinerja yang aktif. - Terbuka lebar kesempatan untuk mengkomunikasikan informasi (sasaran / tujuan, usulan / masukan, permohonan, permasalahan, dll) kepada atasan. - Masalah-masalah yang ada di diskusikan secara terbuka, terus terang, dan membangun. 		
		<p>2. Tingkat Kepuasan Pegawai :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Selalu sibuk menyelesaikan pekerjaan sesuai tupoksi sepanjang waktu. - Kesempatan bekerja sendiri dalam menyelesaikan pekerjaan. - Kesempatan melakukan sesuatu yang baru dari waktu ke waktu. - Kesempatan menjadi bagian yang penting dalam kelompok kerja. - Pimpinan telah bijaksana dalam menangani bawahannya. - Atasan langsung dapat menunjukkan kemampuannya dalam membuat keputusan. - Melakukan pekerjaan yang tidak sesuai dengan batin. - Kesempatan membantu menyelesaikan pekerjaan rekan kerja. - Kesempatan untuk memberitahu rekan kerja apa yang seharusnya dilakukan. - Kesempatan melakukan pekerjaan dengan menggunakan kemampuan yang dimiliki. - Penerapan kebijaksanaan organisasi telah dilakukan dalam kegiatan sehari-hari. - Imbalan yang diterima telah sesuai dengan beban kerja masing-masing. - Adanya kesempatan untuk berkembang. - Adanya kebebasan untuk menggunakan penilaian sendiri. - Kesempatan untuk menggunakan cara/metode sendiri untuk menyelesaikan pekerjaan. - Kondisi kerja (fasilitas kerja dan 	Kuesioner	Peningkatan kualitas, tanggungjawab dan pelayanan hinggamampu beradaptasi dengan kebutuhan dan keinginan pengguna layanan yang mengarah pada kepuasan pengguna layanan.

		<p>kenyamanan) saat ini telah sesuai dengan harapan.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Keharmonisan kerja dengan rekan kerja. - Penghargaan atau sangsi yang seimbang. - Kesempatan memberi masukan / kritik kepada pimpinan langsung anda atau pejabat eselon II dan eselon I. 		
		<p>3. Tingkat Motivasi dan Pemberdayaan Pegawai</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kesempatan berkarier terbuka lebar. - Kesempatan untuk mendapatkan pendidikan dan pelatihan mengenai masyarakat baik didalam maupun diluar negeri terbuka lebar. - Pendidikan dan pelatihan menunjang karier di ditjen Pas. - Kesempatan menjadi pejabat struktural/fungsional terbuka lebar. - Pimpinan memberikan dukungan terhadap pengembangan dan karier pegawai. - Tingkat loyalitas yang tinggi terhadap pimpinan. - Seluruh kegiatan pegawai diketahui oleh pimpinan. - Motivasi/semangat bekerja yang tinggi karena suka pada pekerjaan. - Kemampuan yang lebih sehingga mampu meningkatkan kecepatan penyelesaian pekerjaan. - Penyediaan fasilitas yang memadai untuk cepatnya proses penyelesaian pekerjaan. - Pekerjaan saat ini dapat memberikan jaminan kehidupan nantinya. 	Kuesioner	Mengajak pegawai untuk berperan serta dalam meningkatkan kinerja organisasi.