

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Organisasi

Perubahan lingkungan, teknologi, dan integrasi ekonomi dunia, mempunyai pengaruh yang sangat kuat terhadap kinerja organisasi publik. Akibatnya, organisasi yang mencoba menghadapi perubahan tersebut menentukan posisi dirinya dengan baik di masa yang akan datang.

Keberhasilan sebuah organisasi adalah bagaimana memperoleh, memelihara dan mempertahankan sumber daya manusianya. Untuk menggerakkan berbagai sumber daya organisasi sangat tergantung pada seberapa besar sumber daya manusia yang dimiliki. Organisasi hanya merupakan satu wadah untuk mencapai tujuan dan manusialah yang akan membawa organisasi tersebut mencapai tujuannya. Oleh karena itu sumber daya manusia merupakan asset yang harus mendapat perhatian penting.

Mengingat peran strategis sumber daya manusia maka setiap manajer organisasi harus memahami apa yang disebut dengan manajemen sumber daya manusia. Manajemen sumber daya manusia membantu para manajer untuk pengambilan keputusan. Dalam hal ini manajemen sumber daya manusia tidak memandang pegawai sebagai modal yang mengandung konsekuensi biaya, melainkan dianggap sebagai sumber daya organisasi yang dapat meningkatkan keunggulan kompetitif organisasi.

Manajemen adalah proses pengelolaan atau pendayagunaan bahan baku dan sumber daya manusia untuk mencapai tujuan-tujuan yang ditetapkan. Proses

ini melibatkan perencanaan, organisasi, arahan, koordinasi dan evaluasi orang-orang guna mencapai tujuan-tujuan tersebut. Sehingga esensi yang dapat dipahami dari manajemen adalah aktivitas bekerja sama dengan orang lain agar mencapai berbagai hasil atau dengan kata lain melalui manajemen dapat dilakukan proses pengintegrasian berbagai sumber daya dan tugas untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditentukan.

Menurut Hasibuan (2005), manajemen dalam sebuah organisasi sangatlah penting, disebabkan oleh :

1. Pekerjaan yang berat dan sulit dapat dikerjakan dengan pembagian kerja, tugas dan tanggung jawab dalam penyelesaiannya.
2. Organisasi dapat berhasil dengan baik apabila manajemen diterapkan dengan baik.
3. Manajemen yang baik akan meningkatkan daya guna dan hasil guna semua potensi yang dimiliki.
4. Manajemen yang baik akan mengurangi pemborosan.
5. Manajemen sangat diperlukan dalam mencapai kemajuan dan pertumbuhan organisasi.
6. Dengan manajemen, tujuan dan sasaran akan tercapai secara teratur.
7. Manajemen merupakan suatu pedoman pikiran dan tindakan.
8. Manajemen selalu dibutuhkan dalam kerja sama kelompok didalam organisasi.

Dalam merumuskan suatu strategi, manajemen puncak harus memperhatikan faktor yang sifatnya kritis, diantaranya (Siagian, 2002) :

1. Strategi merupakan keputusan dasar yang dinyatakan secara garis besar, yang memuat visi, misi, dan tujuan.
2. Dalam merumuskan strategi manajemen puncak mengembangkan profil tertentu bagi organisasi. Profil dimaksud harus menggambarkan kemampuan yang dimiliki dan kondisi internal yang dihadapi oleh organisasi.
3. Lingkungan dimana organisasi akan berinteraksi, dalam melakukan eksistensinya, juga meningkatkan efektifitas dan produktifitas kerja organisasi.
4. Strategi harus merupakan analisis yang tepat tentang kekuatan yang dimiliki oleh organisasi, kelemahan yang mungkin melekat, dan berbagai peluang yang mungkin timbul, serta ancaman yang akan dihadapi. Dengan analisis tersebut akan terlihat beberapa alternative strategi yang akan ditempuh.
5. Mengidentifikasi beberapa pilihan strategi yang ditelaah lebih lanjut dikaitkan dengan keseluruhan upaya dalam rangka pencapaian tujuan dan sasaran organisasi.
6. Menjatuhkan pilihan pada satu alternative yang dipandang tepat dikaitkan dengan sasaran, serta mempunyai nilai yang paling stratejik dalam rangka pencapaian tujuan tujuan dan sasaran organisasi yang didukung oleh kemampuan dan kondisi internal organisasi.

Fayol mengusulkan 14 (empat belas) prinsip organisasi yang dapat digunakan secara universal, yaitu :

1. Pembagian kerja, untuk melaksanakan pekerjaan perlu adanya pembagian tugas dan tanggungjawab terhadap masing-masing orang atau unit kerja.

2. Wewenang, merupakan hak seorang anggota organisasi untuk melakukan sesuatu sesuai dengan tanggung jawab pekerjaannya. Agar efektif, wewenang seseorang harus sama dengan tanggung jawabnya.
3. Disiplin, para pegawai harus mentaati dan menghormati peraturan yang mengatur organisasi. Disiplin yang baik merupakan hasil dari kepemimpinan yang efektif.
4. Kesatuan Komando, setiap pegawai seharusnya menerima perintah hanya dari seorang atasan.
5. Kesatuan arah, setiap kelompok aktivitas organisasi yang mempunyai tujuan sama harus dipimpin oleh seorang atasan dengan menggunakan sebuah rencana.
6. Mendahulukan kepentingan organisasi di atas kepentingan individu.
7. Remunerasi, para pegawai harus digaji sesuai dengan jasa yang diberikannya.
8. Sentralisasi, merujuk sejauhmana para bawahan terlibat dalam pengambilan keputusan. Apakah pengambilan keputusan itu desentralisasi (tingkat pimpinan) atau didesentralisasi (tingkat bawahan) harus dapat disesuaikan dengan setiap situasi.
9. Rantai scalar, Garis wewenang dari manajemen puncak sampai ke tingkat yang paling rendah merupakan rantai scalar. Komunikasi dalam organisasi harus mengikuti rantai scalar ini. Akan tetapi jika dengan mengikuti rantai tersebut justru tercipta kelambatan, komunikasi langsung dapat dilakukan jika disetujui oleh semua pihak.

10. Tata tertib, mertupakan aturan yang harus diikuti oleh semua anggota dalam organisasi.
11. Keadilan, para pimpinan harus selalu baik dan berlaku jujur terhadap para bawahan.
12. Stabilitas masa kerja para pegawai, Manajemen harus menyediakan perencanaan personalia atau kepegawaian yang teratur dan memastikan untuk mengisi kekosongan harus selalu ada pengganti.
13. Inisiatif, para pegawai harus mampu melakukan pekerjaan dan menciptakan rencana-rencana pekerjaan sesuai dengan porsinya.
14. *Esprit de corps*, mendorong atau memberikan semangat setiap pegawai akan membangun keselarasan dan persatuan didalam organisasi.

B. Pengukuran Kinerja

Strategi-strategi organisasi yang telah ditetapkan oleh organisasi bertujuan untuk mampu menghasilkan kinerja organisasi yang optimal. Untuk mengetahui seberapa jauh efektifitas penerapan strategi tersebut diperlukan adanya pengukuran kinerja.

Kinerja adalah proses perencanaan, pengorganisasian terpimpin dan upaya pengendalian anggota dalam lingkungan organisasi kerja serta proses penggunaan semua perangkat lain-lain sumber daya manusia, dalam keanggotaannya suatu organisasi dapat menciptakan efisiensi dan efektivitas kinerja bagi para anggotanya untuk tercapainya tujuan organisasi yang telah ditetapkan serta dapat mencapai hasil yang optimal. (Surya Dharma, 2005)

Mc. Cloy, mengungkapkan kinerja juga merupakan perpaduan dari berbagai fungsi, antara lain ;

1. Pengetahuan (knowledge), tentang fakta-fakta, peraturan, prinsip dan prosedur.
2. Keterampilan (skill), mencerminkan kemampuan yang diperoleh melalui pengetahuan dikombinasikan dengan kemampuan melaksanakan tugas.
3. Motivasi, merupakan kombinasi pengaruh dari tiga perilaku, yaitu usaha yang telah dilakukan, tingkat pencapaian usaha, dan keteguhan dalam melaksanakan usaha.

Dalam bukunya "*The Government Performance Results Act 1993*" James B Whittaker mendefinisikan *Performance Measurement* sebagai alat manajemen yang digunakan untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas. Lebih lanjut dikatakan bahwa *performance management* sebagai sebuah proses strategik digunakan untuk menilai pencapaian tujuan dan sasaran strategik organisasi. Menurut Whittaker, elemen kunci dari sistem pengukuran kinerja terdiri atas :

1. Perencanaan dan penetapan tujuan
2. Pengembangan ukuran yang relevan
3. Pelaporan formal sates hasil
4. Penggunaan informasi

Sedangkan menurut Victor Vroom, mengatakan bahwa kinerja seseorang merupakan fungsi dari perkalian antara motivasi dan kemampuan/kecakapan (*ability*).

$$\text{Kinerja} = f(\text{motivasi} \times \text{kemampuan})$$

Masih menurutnya, tinggi rendahnya motivasi seseorang ditentukan oleh 3 (tiga) variable yaitu pengharapan (*expectancy*), nilai-nilai (*valence*) dan alat (*instrumentality*). *Expectancy* adalah kepercayaan bahwa perilaku tertentu akan diikuti oleh hasil tertentu. *Valence* adalah ukuran tentang perasaan individu terhadap imbalan/hasil yang diperoleh. *Instrumentality* adalah bobot keyakinan tentang hubungan antara berbagai tingkatan hasil (*out come*), yaitu hubungan antara hasil yang pertama dengan hasil berikutnya yang diinginkan dan seterusnya.

Dalam melakukan analisa terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja seseorang pegawai, ada 3 (tiga) variable motivasi yang akan digunakan, yaitu :

1. Karakteristik individu

Karakteristik individu mengacu pada minat, sikap perilaku dan kebutuhan-kebutuhan individu.

2. Karakteristik jabatan

Karakteristik jabatan/pekerjaan mengacu pada atribut tugas/pekerjaan yang mencakup kewenangan, varitas tugas individu, dan kepuasan yang

diperoleh pada *job* tertentu yang secara formal dijelaskan dalam suatu *job description*.

3. Karakteristik Lingkungan/Situasi Kerja

Karakteristik lingkungan/situasi kerja mengacu pada pengaruh lingkungan kerja pada pegawai yang meliputi sikap perilaku dari rekan kerja, peran dan perilaku atasan, kebijaksanaan tentang personil, prosedur pemberian penghargaan serta iklim organisasi.

Pengukuran kinerja merupakan suatu kegiatan yang mempunyai arti penting dalam organisasi, karena berdasarkan pengukuran kinerja tersebut akan diperoleh informasi tentang bagaimana suatu organisasi melaksanakan setiap kegiatan yang telah digariskan.

Pengukuran kinerja organisasi dapat memberikan gambaran tentang keseluruhan proses yang terjadi dalam organisasi, dengan adanya pengukuran kinerja dapat memberikan suatu pandangan tentang bagaimana kinerja dimasa yang akan datang menjadi lebih baik.

Robert Simon, menyatakan bahwa sistem pengukuran kinerja merupakan prosedur formal dan informal yang digunakan oleh manager untuk mengatur atau menetapkan aktifitas organisasi. Berdasarkan pengertian tentang pengukuran kinerja tersebut, ada 4 (empat) aspek yang perlu diperhatikan, sebagai berikut :

1. Kegunaan system pengukuran kinerja adalah untuk memberikan informasi.

Sistem pengukuran ini berfokus pada informasi data keuangan dan data

2. Sistem pengukuran kinerja merupakan representasi dari prosedur rutinitas formal. Informasi ditulis kembali dan direkam, penganalisaan, dan pendistribusian informasi merupakan siklus sebuah organisasi, dan didasarkan pada praktek dan waktu sekarang dalam siklus kegiatan.
3. Sistem pengukuran kinerja didesain untuk digunakan oleh manajer. Organisasi menciptakan penghitungan informasi, yang semuanya tidak langsung berhubungan dengan kegiatan sehari-hari manajer. Pernyataan keuntungan bagi divisi atau data pada kepuasan pelanggan adalah bagian dari *system control manajer*.
4. Manajer menggunakan sistem pengukuran kinerja untuk mengatur aktifitas organisasi. Aktifitas yang telah ada mungkin berhubungan dengan efisiensi.

Pengukuran kinerja untuk organisasi publik ada beberapa kategori pengukuran kinerja/keluaran (*output*) yaitu :

1. Indikator sosial (*social Indicator*)

Indikator sosial merupakan ukuran global yang merefleksikan dampak dari kegiatan organisasi publik terhadap masyarakat secara keseluruhan. Hanya saja sulit untuk mengatakan bahwa indikator sosial tersebut mencerminkan kinerja dari unit organisasi publik yang bersangkutan. Misalnya penurunan

tingkat kejahatan bukan saja merupakan hasil kerja polisi dan kejaksaan saja tapi bisa juga karena penurunan tingkat pengangguran dan lain-lain.

2. Ukuran Hasil (*Result Measure*)

Ukuran hasil mencoba untuk menyajikan output dalam bentuk yang sesuai dengan sasaran unit organisasi publik yang bersangkutan, tujuannya adalah mengatasi permasalahan yang ada pada penggunaan indikator sosial. Contoh ukuran hasil yaitu berupa Hak Cipta yang telah dipatenkan oleh Direktorat Jenderal Hak Kekayaan Intelektual.

3. Ukuran Proses (*proses Measure*)

Ukuran proses terkait dengan aktifitas atau kegiatan yang dilakukan oleh unit organisasi publik bersangkutan. Misalnya berapa paspor yang diterbitkan oleh suatu kantor Imigrasi dalam 1 Bulan.

Sementara Robert Simons, mengungkapkan bahwa system pengukuran kinerja merupakan alat yang esensial yang digunakan oleh manajer yang efektif untuk meningkatkan keuntungan tujuan dan strategi. Sistem ini menggabungkan rencana keuntungan dan jenis teknik manajemen kinerja. Sistem ini juga menjadikan manajer untuk menciptakan keseimbangan keuntungan, pertumbuhan, dan kontrol untuk kinerja jangka pendek dan jangka panjang.

Menurut Robert Kreitner, dengan adanya pengukuran kinerja dapat memberikan suatu pandangan tentang bagaimana agar kinerja dimasa yang akan datang menjadi lebih baik. Pengukuran kinerja akan memberikan dasar bagi

pengambil keputusan dalam menetapkan langkah-langkah yang harus dilakukan berkaitan dengan eksistensi organisasi. Pengukuran kinerja mempunyai tujuan :

1. Pengembangan
2. Pemberian reward
3. Motivasi
4. Perencanaan SDM
5. Kompensasi
6. Komunikasi

Disamping itu menurut Hani Handoko pengukuran kinerja mempunyai manfaat, sebagai berikut :

1. Perbaiki prestasi kerja
2. Penyesuaian kompensasi
3. Keputusan Penempatan
4. Kebutuhan latihan dan pengembangan
5. Perencanaan dan pengembangan karir
6. Memperbaiki penyimpangan proses staffing
7. Meningkatkan akurasi informasi
8. Memperbaiki kesalahan desain pekerjaan
9. Kesempatan kerja yang adil.

Pengukuran kinerja merupakan alat yang sangat penting yang harus dilakukan oleh manajer agar keuntungan bidang keuangan dan strategi yang telah ditetapkan organisasi dapat dimonitor, sejauh mana target-target yang telah ditetapkan oleh organisasi dapat tercapai. Mengingat pentingnya pengukuran kinerja tersebut maka pengukuran kinerja harus dilakukan dengan sistematis, teratur dan konsisten, sehingga pengukuran kinerja dapat memberikan kontribusi yang nyata bagi perbaikan dan pengembangan organisasi dimasa yang akan datang.

Sebagai tolok ukur dalam pelaksanaan pengukuran kinerja maka organisasi terlebih dahulu menetapkan ukuran kinerja. Ukuran kinerja ini merupakan dasar bagi organisasi dalam pengukuran kinerja.

Dalam menetapkan ukuran kinerja harus memperhatikan aspek-aspek sebagai berikut : (Surya Dharma, 2005)

1. Ukuran-ukuran itu harus berhubungan dengan hasil yang dicapai, bukan usaha untuk mendapatkannya.
2. Hasil-hasil tersebut berada dibawah kendali si pemegang pekerjaan.
3. Ukuran yang dipakai harus bersifat obyektif dan dapat diamati.
4. Data harus tersedia untuk pengukuran.
5. Ukuran-ukuran yang sudah ada harus dipakai atau dimanfaatkan bilamana mungkin.

C. Pendekatan **Balanced Scorecard**

Kemunculan gagasan *balanced scorecard* berawal dari temuan riset Kaplan dan Norton (dari *Harvard Business School*) pada awal tahun 1990an. Konsep awal *balanced scorecard* berdasarkan riset tersebut ditulis pada tahun 1992 di majalah prestisius *Harvard Business Review*. Pada tahun 1996 Norton dan Kaplan menerbitkan buku *The Balanced Scorecard – Translating Strategy into Action*, berdasarkan pengalaman mereka dalam menerapkan *balanced scorecard* pada banyak perusahaan di Amerika. Buku ini semakin mempopulerkan *balanced scorecard*, sampai ke negara-negara di Eropa, Australia dan Asia.

Balanced scorecard secara singkat adalah suatu sistem manajemen untuk mengelola implementasi strategi, mengukur kinerja secara utuh, mengkomunikasikan visi, strategi dan sasaran kepada *stakeholders*. Kata *balanced* dalam *balanced scorecard* merujuk pada konsep keseimbangan antara berbagai perspektif, jangka waktu (pendek dan panjang), lingkup perhatian (intern dan ekstern). Kata *scorecard* mengacu pada rencana kinerja organisasi dan bagian-bagiannya serta ukurannya secara kuantitatif.

Balanced scorecard memberi manfaat bagi organisasi dalam beberapa cara:

1. Menjelaskan visi organisasi
2. Menyelaraskan organisasi untuk mencapai visi itu
3. Mengintegrasikan perencanaan strategis dan alokasi sumber daya
4. Meningkatkan efektivitas manajemen dengan menyediakan informasi yang tepat untuk mengarahkan perubahan

Selanjutnya dalam menerapkan *balanced scorecard*, Robert Kaplan dan David Norton, mensyaratkan dipegangnya lima prinsip utama berikut:

1. Menerjemahkan sistem manajemen strategi berbasis *balanced scorecard* ke dalam terminologi operasional sehingga semua orang dapat memahami
2. Menghubungkan dan menyelaraskan organisasi dengan strategi itu. Ini untuk memberikan arah dari eksekutif kepada staf garis depan
3. Membuat strategi merupakan pekerjaan bagi semua orang melalui kontribusi setiap orang dalam implementasi strategis
4. Membuat strategi suatu proses terus menerus melalui pembelajaran dan adaptasi organisasi dan
5. Melaksanakan agenda perubahan oleh eksekutif guna memobilisasi perubahan.

Balanced Score Card diyakini dapat mengubah strategi menjadi tindakan, menjadikan strategi sebagai pusat organisasi, mendorong terjadinya komunikasi yang lebih baik antar karyawan dan manajemen, meningkatkan mutu pengambilan keputusan dan memberikan informasi peringatan dini, serta mengubah budaya kerja. Potensi untuk mengubah budaya kerja ada karena dengan *balanced scorecard*, perusahaan lebih transparan, informasi dapat diakses dengan mudah, pembelajaran organisasi dipercepat, umpan balik menjadi obyektif, terjadwal, dan tepat untuk organisasi dan individu, dan membentuk sikap mencari konsensus karena adanya perbedaan awal dalam menentukan sasaran, langkah-langkah strategis yang diambil, ukuran yang digunakan, dll.

Kelebihan sistem manajemen strategis berbasis *balanced scorecard* dibandingkan konsep manajemen yang lain adalah bahwa ia menunjukkan indikator *outcome* dan *output* yang jelas, indikator internal dan eksternal, indikator keuangan dan non-keuangan, dan indikator sebab dan akibat.

Dalam perkembangannya BSC dapat digunakan sebagai suatu kerangka yang dapat digunakan sebagai alat pengukuran kinerja suatu organisasi. Pendekatan manajemen dengan menggunakan metode BSC lahir sebagai upaya untuk mendapatkan alat pengukur kinerja yang komprehensif, koheren, dan teratur. Karena metode BSC ini melakukan pengukuran kinerja pada sebuah organisasi tidak hanya dengan mendasarkan pada perspektif keuangan, tetapi juga pada perspektif non keuangan, yaitu perspektif pelanggan, proses bisnis internal, dan pembelajaran pertumbuhan.

Pendekatan BSC memandang kinerja sebuah organisasi dari 4 (empat) perspektif, yaitu :

1. Perspektif Keuangan

Pendekatan perspektif keuangan dalam *balanced scorecard* merupakan hal yang sangat penting, hal ini disebabkan ukuran keuangan merupakan suatu konsekuensi dari suatu keputusan ekonomi yang diambil dari suatu tindakan dalam organisasi. Ukuran keuangan ini menunjukkan adanya perencanaan, implementasi, serta evaluasi dari pelaksanaan strategi yang telah ditetapkan.

Selanjutnya Kaplan (1996) menjelaskan bahwa ada 3 tahapan siklus bisnis yang harus dilalui oleh suatu perusahaan yaitu pertumbuhan (*growth*), bertahan (*sustain*) dan panen (*harvest*). Pertumbuhan merupakan tahap pertama yang harus

dilalui oleh perusahaan dari siklus kehidupan bisnis, dimana pada saat ini perusahaan memiliki produk yang berpotensi memiliki tingkat pertumbuhan yang baik sekali. Dalam tahap ini perusahaan beroperasi dalam *cashflow* yang negatif dan tingkat pengembalian yang rendah. Investasi yang dilakukan oleh perusahaan pada tahap ini relatif besar dengan biaya yang besar. Hal ini disebabkan produk atau jasa yang dihasilkan oleh perusahaan mempunyai pasar yang masih sangat terbatas. Pada tahap ini lebih ditekankan pada pertumbuhan penjualan dengan mencari pasar dan konsumen baru.

Selanjutnya Blocher (2000, 188) menjelaskan bahwa siklus kehidupan penjualan (*sales life cycle*) dari suatu produk terdiri dari 4 fase yaitu: (1) Pengenalan Produk, (2) Pertumbuhan, (3) kematangan, (4) Penurunan

Tahap siklus kedua yaitu bertahan (sustain), dimana pada tahap ini perusahaan masih melakukan investasi dan reinvestasi untuk mempertahankan pangsa pasar yang telah ada. Investasi umumnya dilakukan untuk memperlancar kemacetan operasi dan memperbesar kapasitas produksi serta meningkatkan operasionalisasi. Sasaran keuangan lebih banyak diarahkan pada tingkat kembalian investasi yang telah dilakukan, dengan demikian sasaran tidak lagi diarahkan pada strategi–strategi jangka panjang. Pengukuran pada tahap ini bisa diukur dengan *return on investment, economic value added*.

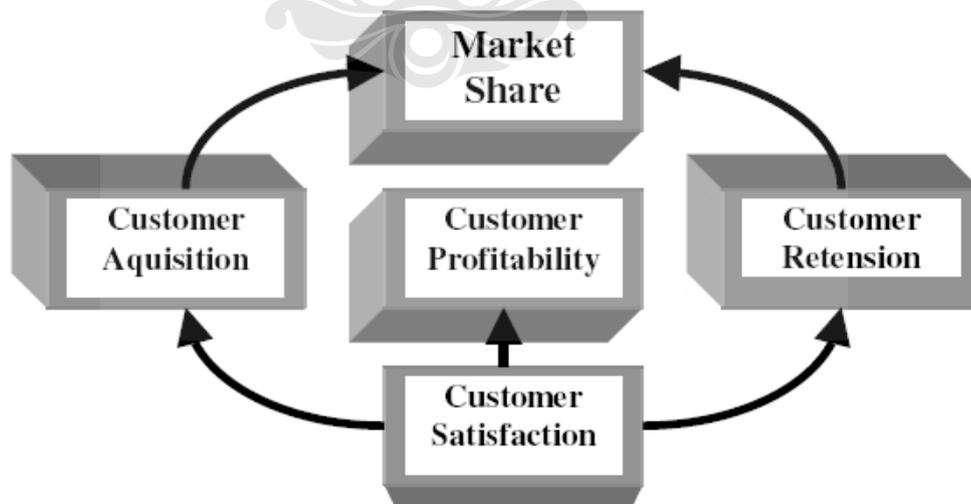
Tahap ketiga yaitu tahap kematangan (*mature*). Pada tahap ini perusahaan sudah mulai memanen apa yang telah dilakukan selama ini. Perusahaan tidak lagi melakukan investasi kecuali untuk pemeliharaan dan perbaikan fasilitas yang telah

dimiliki, sedangkan tujuan utama tahap ini adalah memaksimalkan arus kas ke dalam perusahaan.

2. Perspektif Pelayanan

Perspektif kedua adalah pelayanan. Penilaian kinerja pengguna pelayanan ini sangat penting, karena maju atau mundurnya kinerja organisasi sangat ditentukan oleh pengguna pelayanan, dalam hal ini adalah warga binaan pada khususnya dan masyarakat pada umumnya.

Berikut memperlihatkan perspektif pengguna pelayanan inti.



Sumber : Kaplan and Norton, *Translating Strategy into Action Balanced Scorecard*
Boston: Harvard Business School Press, 1996

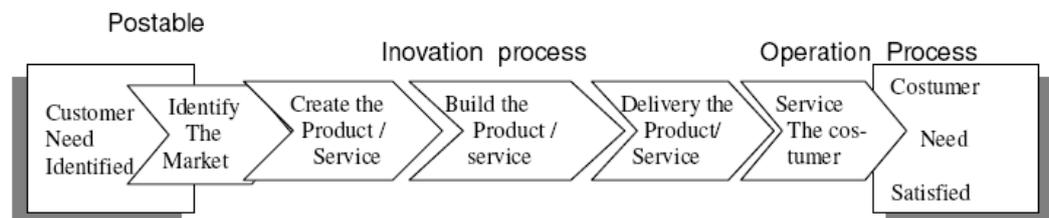
Keterangan:

Market Share	Porsi penjualan yang dikuasai dalam suatu segmen tertentu
Customer Acquisition	Suatu tingkat tertentu dimana perusahaan mampu menarik konsumen baru
Customer Retention	Suatu tingkat tertentu dimana perusahaan dapat hubungan dan mempertahankan konsumennya
Customer Profitability	Suatu tingkat laba bersih yang diperoleh perusahaan dari suatu target segmen tertentu
Customer Satisfaction	Tingkat kepuasan konsumen terhadap kriteria kinerja tertentu

3. Perspektif Internal

Penilaian kinerja yang ketiga dengan prespektif internal. Untuk bisa menggunakan tolok ukur kinerja ini, maka organisasi harus mengidentifikasi proses internal yang terjadi pada organisasi. Secara umum proses tersebut terdiri dari inovasi, dan operasi.

Tahap pertama yaitu inovasi . Dalam tahap ini organisasi mencoba untuk mengidentifikasi apa yang dibutuhkan oleh pengguna pelayanan, baik sekarang maupun dimasa yang akan datang. Untuk mengidentifikasi ini organisasi mencoba untuk merumuskan apa yang sebenarnya dibutuhkan dan bagaimana cara untuk memenuhi kebutuhan pengguna peayanan atau masyarakat tersebut. Pengidentifikasian serta perumusan apa yang akan diprogramkan tersebut sebenarnya terletak pada tahap penelitian dan pengembangan (litbang), dengan demikian terlihat proses inovasi ini terletak pada fungsi “litbang” ini. Kaplan (1996) menggambarkan proses inovasi dilakukan dalam organisasi sebagai berikut:



Sumber : Kaplan and Norton, *Translating Strategy into Action Balanced Scorecard* Boston: Harvard Business School Press, 1996

Dari gambar di atas terlihat suatu proses bagaimana organisasi mencoba untuk mengetahui apa yang dibutuhkan oleh pengguna pelayanan dengan proses inovasinya. Proses ini dilakukan dengan mengidentifikasi lapangan, setelah diketahui program apa yang diinginkan tersebut dilanjutkan dengan membuat *blueprint* program tersebut. Proses dilanjutkan dengan menjalankan program tersebut. Dari pelaksanaan program tersebut nantinya akan terlihat apakah program tersebut bisa memenuhi keinginan masyarakat sebagai pengguna pelayanan sehingga dapat diketahui tingkat kepuasan konsumen atas produk tersebut.

Berkenaan dengan proses operasi, proses pengukuran pembuatan program dapat dibagi atas 3 bagian yaitu :

- a. Pengukuran kualitas diarahkan untuk mengetahui apakah program yang sedang dijalankan oleh organisasi sudah dijalankan dengan baik. Kalau menggunakan tolok ukur keuangan. Kualitas produk bisa menggunakan biaya mutu yang mencakup biaya pencegahan, biaya penilaian , biaya kegagalan internal dan biaya kegagalan eksternal.
- b. Pengukuran biaya diarahkan pada pengukuran rangkaian aktivitas. Aktivitas yang dilakukan diarahkan pada aktivitas yang bernilai tambah (*value added*),

sehingga aktivitas yang bersifat *non-value added* terus diminimalisasi dengan melakukan perbaikan yang terus-menerus (*continuous improvemen*) sehingga akhirnya biaya yang *non-value added* akhirnya sangat minimal sehingga diharapkan *cost of production* hanyalah biaya yang bersifat *value added* saja. Untuk menerapkan konsep ini organisasi dapat menggunakan konsep *activity based of management* (ABM).

- c. Pengukuran waktu. Dewasa ini cenderung organisasi menganggap komponen waktu adalah hal yang sangat penting. Penyelesaian dan penyerahan barang yang tepat waktu dianggap sesuatu hal yang dapat memuaskan konsumen. Dalam hal proses produksi Kaplan (1996,117) menjelaskan bahwa *Manufacturing Cycle Effectiveness (MCE)* yang terbaik adalah satu, dengan kata lain waktu yang digunakan oleh perusahaan sama dengan waktu proses. Apabila MCE ini lebih rendah itu berarti organisasi menggunakan sebagian dari waktunya dengan sia-sia.

5. Perspektif Pembelajaran dan Pertumbuhan

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:

- a. 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 perusahaan menyebabkan perusahaan 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 1) tingkat kepuasan pekerja pegawai 2) tingkat perputaran tenaga kerja dan 3) besarnya pendapatan perusahaan per karyawan dan yang terakhir adalah nilai tambah dari tiap karyawan.

- b. 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.
- c. 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

D. Kualitas Pelayanan

Valerie A. Zeithaml, et.all. (1990) mengemukakan dimensi pokok kualitas layanan, sebagai berikut :

1. *Tangibility*, adalah penampilan sarana fisik dan peralatan, petugas atau peralatan telekomunikasi yang dimiliki.
2. *Reliability*, adalah kesesuaian antara kenyataan layanan yang diberikan dengan layanan yang telah dijanjikan secara akurat.
3. *Responsiveness*, adalah kemampuan dalam membantu pelanggan dan menyediakan layanan dengan cepat dan tepat serta antusias.
4. *Assurance*, adalah keahlian dan pengetahuan yang dibutuhkan untuk dapat memberikan layanan dengan sopan santun, rasa hormat, perhatian, profesional, kejujuran dari pemberi layanan sehingga pelanggan merasa bebas dari bahaya atau resiko/kerugian.
5. *Empathy*, adalah kedekatan dan kemudahan untuk mencapai sarana layanan, menghubungi petugas, dapat mendengar keluhan pelanggan, memberitahu dengan bahasa yang mudah dimengerti serta untuk mengenali pelanggan dan kebutuhannya. (Martani Huseini, 1995:4-5)

Pada dasarnya kualitas layanan merupakan kesesuaian antara layanan yang dirasakan (*perceive service*) dengan harapan para pelanggan (*customer expectation*). Kesesuaian kedua hal tersebut akan menunjukkan tingkat kepuasan pelanggan, sehingga dengan demikian dapat dikatakan bila mengetahui kualitas layanan berarti dapat pula diketahui kepuasan pelanggan.

Dalam kenyataannya, permasalahan yang berkaitan dengan kualitas layanan dipengaruhi oleh adanya kesenjangan (*gap*) antara apa yang dapat diberikan oleh organisasi dengan apa yang diharapkan oleh pelanggan.

Pelayanan sebagai proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain, (Moenir, 2000:17) pengertian proses disini terbatas pada kegiatan mengikuti dalam rangka pencapaian tujuan organisasi. Sedangkan Kottler dalam Supranto (1997:227) mendefinisikan jasa pelayanan sebagai berikut :

A Service any act or performance than one party can offer to another than essentially, intangible and does not result in the ownership of anything. It's production may or may not be tried to physical producy” (Jasa/pelayanan merupakan suatu kinerja penampilan, tidak berwujud dan cepat hilang, lebih dapat dirasakan dari pada dimiliki serta masyarakat/pengguna pelayanan lebih dapat berpartisipasi aktif dalam proses mengkonsumsi jasa tersebut.

Beberapa karakteristik jasa pelayanan menurut Yamit (2001:21):

1. Tidak dapat diraba (*Intangible*)

Jasa adalah sesuatu yang seringkali tidak dapat disentuh atau tidak dapat dirasakan.

2. Tidak dapat disimpan (*inability to inventor*)

3. Produksi dan konsumsi secara bersama

4. Memasukannya lebih mudah

5. Sangat dipengaruhi oleh aktor dari luar.

Menurut Subroto (2000:48) terdapat 6 (enam) karakteristik jasa yang membedakan dengan produk manufaktur, yang kiranya perlu dipertimbangkan dalam pengukuran mutu jasa tersebut, yaitu:

1. *Intangible*, produk jasa tidak dapat dipegang atau diraba, melainkan hanya dapat dirasakan;
2. *Perishable*, sekali digunakan maka jasa itu selesai, hanya kesan dan pengalaman yang dapat dibawa pulang oleh pengguna jasa;
3. *Immediate*, bila suatu jasa dibutuhkan, maka tidak dapat ditangguhkan terlalu lama;
4. *Compleks*, proses pelayanan suatu jasa sering kali melibatkan lebih dari satu unit/instansi;
5. *Amorphons*, penilaian mutu suatu jasa sangat bervariasi, sangat tergantung kepada individu yang menilai. Dilain pihak mutu suatu jasa juga bervariasi tergantung penyaji dan pengguna jasa;
6. *Inserparable*, antara produksi dan konsumsi jasa merupakan hal yang tidak dapat dipisah-pisahkan, demikian juga tempat dimana produksi jasa dilakukan juga merupakan tempat pengguna jasa berada.

Moenir (2000) membedakan pelayanan menjadi 2 (dua) macam, yaitu pelayanan kedalam (pelayanan kepada manajemen) dan pelayanan keluar. Pelayanan kedalam sifatnya menunjang pelaksanaan kegiatan, pemenuhan kebutuhan organisasi di bidang produksi, pengadaan, penyimpanan, pemeliharaan, pembinaan tenaga kerja, data informasi dan komunikasi, pembinaan sistem, prosedur dan metode (SPM) dan ketatausahaan pada umumnya.

Pelayanan keluar dilakukan oleh organisasi lini (*operating units*), sedangkan pelayan kedalam dilakukan oleh organisasi staf (*Servising units*) sebagai pendukung terhadap organisasi lini agar dalam pelaksanaan tugas pokoknya (operasionalnya) berjalan dengan baik.

Menurut Yamit (2001:77) fungsi pelayanan kedalam atau keluar terkait dengan jenis pelanggan, terdapat 3 (tiga) macam :

1. Pelanggan internal (*internal customer*) yaitu setiap orang yang ikut menangani proses pembuatan maupun penyediaan produk didalam perusahaan atau organisasi.
2. Pelanggan perantara (*intermediate customer*) adalah mereka yang bertindak atau berperan sebagai perantara untuk mendistribusikan produk kepada pihak pelanggan eksternal.
3. Pelanggan eksternal (*eksternal customer*) adalah pemakai akhir, yang sering disebut sebagai pelanggan nyata.

Dengan demikian pelayanan kedalam berfungsi untuk melayani pelanggan internal, sedangkan pelayanan keluar untuk melayani pelanggan eksternal.

Menurut Moenir (2000:88) terdapat beberapa faktor yang dapat mendukung berjalannya suatu pelayanan dengan baik, yaitu :

1. Faktor kesadaran para pejabat dan petugas yang berkecimpung dalam pelayanan umum
2. Faktor aturan yang menjadi landasan kerja pelayanan
3. Faktor organisasi yang merupakan alat serta sistem yang memungkinkan berjalannya mekanisme kegiatan pelayanan

4. Faktor pendapatan yang dapat memenuhi kebutuhan hidup minimum
5. Faktor ketrampilan petugas
6. Faktor sarana dalam pelaksanaan tugas pelayanan.

Keenam faktor tersebut mempunyai peranan yang berbeda tetapi saling berpengaruh dan secara bersama-sama akan mewujudkan pelaksanaan pelayanan secara baik berupa pelayanan verbal, pelayanan tulisan atau pelayanan dalam bentuk gerakan /tindakan dengan atau tanpa tulisan.

Dalam perubahan lingkungan yang sangat cepat, kompleks dan seringkali sulit diprediksi, masyarakat menuntut bidang pelayanan pemerintah secara cepat, mudah, murah, berkeadilan, berkepastian, transparan dan dapat dipertanggungjawabkan.

Moenir (2000:41) menyebutkan bahwa pelayanan yang didambakan adalah :

1. Adanya kemudahan dalam pengurusan kepentingan dengan pelayanan yang cepat dalam arti tanpa hambatan yang kadang-kadang terkesan dibuat-buat.
2. Memperoleh pelayanan secara wajar tanpa gerutu sindiran yang nadanya mengarah pada permintaan sesuatu, baik dengan alasan untuk dinas atau alasan untuk kesejahteraan.
3. Mendapatkan perlakuan yang sama dalam pelayanan terhadap kepentingan yang sama dan tidak pandang bulu.

4. Pelayanan yang jujur dan terus terang, artinya apabila hambatan karena suatu masalah yang tidak dapat dihindari orang/ pihak lain tidak menunggu-nunggu sesuatu yang tidak menentu.

Menurut Moenir (2000:40) kemungkinan tidak adanya layanan yang memadai antara lain karena :

1. Tidak/kurang adanya kesadaran terhadap tugas/kewajiban yang menjadi tanggungjawabnya, akibatnya mereka bekerja dan melayani seenaknya
2. Sistem, prosedur dan metode kerja yang ada tidak memadai, sehingga mekanisme kerja tidak berjalan sebagaimana mestinya sesuai yang diharapkan.
3. Pengorganisasian tugas pelayanan yang belum serasi, sehingga terjadi simpang-siur pelayanan tugas, tumpang tindih (*Overlapping*) atau tercecernya suatu tugas tidak ada yang melayani.
4. Pendapatan pegawai yang tidak mencukupi kebutuhan hidup meskipun secara minimal.
5. Kemampuan pegawai yang tidak memadai untuk tugas yang dibebankan kepadanya.
6. Tidak tersedianya sarana pelayanan yang memadai akibatnya pekerjaan menjadi lamban, waktu banyak yang hilang dan penyelesaian masalah terlambat.

Dalam kontek kinerja organisasi, bila ingin tetap *survive* dalam lingkungan yang selalu berubah penerapan *good corporate governance* mutlak diperlukan.

Asia Development Bank (ADB) (1999) mendefinisikan *corporate governance* berdasarkan 4 (empat) pilar utama yang menopangnya yaitu :

1. Akuntabilitas (*Accountability*), berarti tuntutan agar manajemen perusahaan (organisasi) memiliki kemampuan “*answerability*” yaitu kemampuan untuk merespon pertanyaan dari stakeholder atas berbagai *corporate* yang mereka lakukan.
2. Tranparansi (*Transparency*), berarti tersedianya informasi yang akurat, relevan, dan mudah dimengerti yang dapat diperoleh secara *low cost*.
3. *Predictability*, berarti organisasi beroperasi di lokasi yang memiliki ketentuan hukum dan peraturan serta dalam konteks ekonomi memiliki kebijakan yang bersifat *fair, effective dan uniform*.
4. Partisipasi. Pola hubungan antar *stakeholders* yang dikategorikan baik, salah satu ukuran normative yang sering dikaitkan dengan *good governance* adalah keadilan (*fairness*).

Good Corporate Governance dibutuhkan sebagai upaya meningkatkan kinerja organisasi melalui pemantauan kinerja manajemen. *Good corporate governance* akan dapat dicapai apabila organisasi memiliki “*structural governance*” yang jelas dengan manajemen yang tranparan dan “*accountable*” dalam mengelola organisasi. Prinsip-prinsip GCG (*Good Corporate Governance*) adalah :

1. Keadilan (*fairness*), memberi perlindungan pemegang saham minoritas dan stakeholder lainnya dari rekayasa dan transaksi yang bertentangan dengan peraturan yang berlaku.

2. Transparansi (*transparency*), meningkatkan keterbukaan (*disclosure*) dari kinerja organisasi secara teratur dan tepat waktu (*timely basis*) serta benas (*accurate*).
3. Akuntabilitas (*accountability*), terciptanya sistem pengawasan yang efektif didasarkan atas distribusi dan keseimbangan kekuasaan diantara anggota pemegang saham, komisaris dan pengawas.
4. Tanggung Jawab (*responsibility*), organisasi memiliki tanggung jawab untuk mematuhi hukuman dan ketentuan-ketentuan yang berlaku, termasuk tanggapan terhadap lingkungan dimana organisasi berada.
5. Moralitas (*morality*), pihak manajemen dan sebuah individu dalam organisasi wajib menjunjung tinggi moralitas (kejujuran) kepekaan sosial dan tanggung jawab individu.
6. Keandalan (*reliability*), pihak manajemen/pengelola dituntut memiliki kompetensi dan profesionalisme dalam mengelola organisasi.
7. Komitmen (*commitment*), pihak manajemen/pengelola dituntut memiliki komitmen penuh untuk selalu meningkatkan organisasi dan senantiasa mengerti maksud nilai saham, serta menurunkan tingkat resiko organisasi (Majalah Manajemen, 159, Nopember 2001).

Dalam melakukan pengukuran kinerja organisasi publik dan *good corporate governance* adalah kurang lengkap bila tidak menyentuh pendapat Osborne dan Ted Gaebler tentang *Reinventing Government*. (Mewirauahakan birokrasi).

Gagasan *Reinventing Government* dibangun dalam konteks Amerika Serikat yang sangat berbeda dengan Indonesia yaitu dengan mengubah DNA organisasi, seperti diketahui DNA (*Dioxyribo Nucleic Acid*) adalah komponen esensial dari seluruh makhluk hidup yang menentukan siapa dan apa organisme, serta menyiapkan proses adaptasinya dengan habitat dimana ia akan tumbuh dan berkembang. Walaupun bukan makhluk hidup, organisasi pemerintah juga memiliki struktur DNA-nya sendiri, yaitu unsur inti yang menentukan arah tujuan dan sasaran organisasi.

Osborne dan Plastrik memberikan 5 (lima) strategi untuk mengubah DNA, yaitu :

1. *Core Strategy* (strategi inti) yang berisi kejelasan tujuan, peran, dan arah organisasi, visi dan misi ada di tahap ini.
2. *Consequence Strategy* (strategi konsekuensi) yang berisi pilihan organisasi dan manajemen kinerja.
3. *Customer Strategy* (Strategi pelanggan) yang menentukan pilihan publik sebagai pelanggan, pilihan keunggulan kompetitif, jaminan kualitas pelayanan dan sarana yang digunakan.
4. *Control Strategy* (strategi kontrol/pengawasan) yang terdiri dari dua model pendekatan, yaitu pemberdayaan organisasi (pemerintah dan administrasi), dan pemberdayaan individu yang akan berdampak pada masyarakat dimana organisasi berada.
5. *Cultural Strategy* (Strategi budaya) yaitu pendekatan kebudayaan, yang antara lain juga berisi paradigma.

Slogannya antara lain kikis habis budaya penghalang kemajuan kebudayaan, menyentuh hati rasa, serta pendekatan pengembangan pola mental yang baru (*winning minds*).

Reinventing Government (Osborne dan Plastrik) mengatakan bahwa birokrasi dimaksudkan untuk membatasi wewenang penguasa yang berlebihan dan meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Gagasan David Osborne dan Ted Gaebler (1995) *Reinventing Government* mentrasformasi semangat wirausaha kedalam sektor publik meliputi:

1. pemerintah katalis, mengarahkan ketimbang mengayuh.
2. pemerintah milik masyarakat, memberikan wewenang ketimbang melayani.
3. pemerintah yang kompetitif, menyuntikan persaingan ke dalam pemberian pelayanan.
4. pemerintah yang digerakkan oleh misi, mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan.
5. pemerintah yang berorientasi hasil, membiayai hasil bukan masukan.
6. pemerintah yang berorientasi pelanggan memenuhi kebutuhan pelanggan bukan birokrasi.
7. pemerintah wirausaha, menghasilkan ketimbang membelanjakan.
8. pemerintah antisipasi, mencegah daripada mengobati.
9. Pemerintah desentralisasi.

E. Hasil Penelitian yang Relevan

Dalam penulisan tesis ini, penulis telah melakukan studi terhadap beberapa hasil penelitian yang seluruhnya mempunyai persamaan dengan penulisan tesis ini yaitu menggunakan pendekatan *Balanced Scorecard*. Penelitian dengan menggunakan pendekatan *Balanced Scorecard* pada umumnya diterapkan pada organisasi privat, namun ada pula yang menerapkan pendekatan *Balanced Scorecard* pada organisasi publik/pemerintah seperti halnya penelitian yang akan penulis lakukan.

1. Chandra Wijaya, Pengukuran Kinerja BUMN "Studi Kasus Pada PT (Persero) JIEP dengan Pendekatan *Balanced Scorecard*, Tesis, Ilmu Administrasi, FISIP UI, Jakarta, 1997.

Dari hasil penelitian diketahui bahwa tingkat kesehatan PT (Persero) JIEP dengan menggunakan pendekatan *Balanced Scorecard* adalah berada dalam kondisi baik dengan total skor 74 dengan perincian sebagai berikut : kinerja pertumbuhan dan pembelajaran perusahaan pada saat ini 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 serta kinerja yang terakhir adalah kinerja keuangan perusahaan berada dalam kondisi sehat sekali dengan total skor 29 dan bobot nilai berdasarkan Keputusan Meteri Keuangan sebesar 164,57.

Untuk lebih meningkatkan kinerjanya dimasa 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 dan ketertiban, kebersihan dan kemacetan serta secara rutin melakukan evaluasi untuk mengukur kinerjanya untuk setiap aspeknya.

2. Bahasyim Assifie, Analisis Kinerja Organisasi dengan Pendekatan *System Dinamic* (Studi Kasus Pada Direktorat Jenderal Pajak Menggunakan Perpektif Modifikasi *Balanced Scorecard*), Disertasi, Ilmu Administrasi, FISIP UI, Jakarta, 2004.

Penelitian menghasilkan empat kesimpulan, yaitu :

- a. Unsur-unsur internal yang dikategorikan dalam model generik *Balanced Scorecard* Kaplan dan Norton dan lulus uji validitas model adalah: penerimaan pajak, kepuasan wajib pajak, kesadaran pajak, penyuluhan, dan kepuasan kerja. Adapun unsur-unsur internal dari luar aspek generik yang dikategorikan ke dalam aspek hubungan antar departemen adalah penegakkan hukum, pengumpulan data, penyidikan dan penetapan undang-undang. Sedangkan unsur-unsur eksternal dihasilkan dari identifikasi kondisi khas lingkungan organisasi publik adalah APBN dan penyimpangan hukum.
- b. Pola pertumbuhan kinerja Direktorat Jenderal Pajak, khususnya penerimaan pajak, menunjukkan pola pertumbuhan tanpa batas, yaitu pola menaik dari 1998 sampai 2003. Ini disebabkan dominasi struktur hubungan sebab akibat yang saling memperbesar nilai-nilai unsurnya

atau *reinforcing loop*. Hubungan tersebut dipicu dari target pajak, yang meningkatkan intensitas kegiatan organisasi, seperti penyuluhan, pelatihan karyawan, penambahan karyawan, pengadaan teknologi informasi, pengumpulan data, dan penetapan undang-undang. Intensitas ini akhirnya memicu kinerja organisasi, seperti penerimaan pajak dan peningkatan target pajak periode tahun berikutnya. Struktur hubungan balancing, yaitu menuju keseimbangan berasal dari unsur kepuasan kerja, artinya bagaimanapun dominan pengaruh *reinforcing loop* membentuk pola pertumbuhan tanpa batas, pertumbuhan akan berhenti karena kinerja unsur balancing cenderung terus menurun.

- c. *Leverage* atau *lead perspective* dari *Balanced Scorecard* adalah aspek pembelajaran dan pertumbuhan. Sedangkan *leverage* dari faktor pajak diantaranya APBN, kemampuan bayar, kerja sama antar instansi terkait dan penyimpangan hukum.
- d. Intervensi fungsional dalam skenario pesimis dan skenario moderat, yaitu masing-masing meningkatkan 10% dan 20% terhadap unsur-unsur berleverage di atas rasio sampai 2% tidak menunjukkan hasil penerimaan pajak optimal. Sedangkan optimasi penerimaan pajak, sesuai skenario optimis, pada tahun 2013 mencapai hingga Rp.2.865 triliun, dengan cara: (i) melakukan peningkatan kegiatan sebesar 20% terhadap leverage, (ii) melakukan intervensi struktural melalui *rewards system*. Efektifitas rewards terjadi karena menghasilkan hubungan sebab akibat baru yang membentuk *reinforcing loop* terhadap kepuasan

karyawan dan produktifitas staf, dan membentuk *balancing loop* terhadap penghindaran pembayaran pajak.

3. Piping Supriatna, Kinerja Pengelola Anggaran Rutin dan Penyelenggaraan Pelayanan Umum di Lingkungan Sekretariat Negara dengan Pendekatan Balanced Scorecard, Tesis, Ilmu Administrasi, FISIP UI, Jakarta, 2002.

Namun demikian, keberhasilan maupun kegagalan instansi pemerintah dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya sulit diukur secara obyektif karena belum ada sistem pengukuran yang dapat menginformasikan tingkat keberhasilan organisasi. Saat ini keberhasilan maupun kegagalan dari suatu instansi pemerintah lebih ditekankan pada kemampuan instansi tersebut dalam menyerap anggaran. Suatu instansi pemerintah akan dinyatakan berhasil apabila dapat menyerap 100% anggaran pemerintah walaupun hasil maupun dampak yang dicapai dari pelaksanaan program tersebut masih berada jauh di bawah standar.(hal.1-2).

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 memperoleh 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 *empathy*. Perspektif kinerja bisnis internal yang diukur dengan menggunakan indikator inovasi memperoleh nilai baik, sedangkan perspektif pembelajaran dan pertumbuhan secara keseluruhan memperoleh nilai cukup baik.

4. Ade Siti Chadidjah Ganie, Analisis Kinerja British Council Indonesia: Menggunakan Pendekatan Performance Scorecard, Tesis, Ilmu Administrasi, FISIP UI, Jakarta, 2002.

Penelitian ini memberikan beberapa kesimpulan, yaitu sebagai berikut:

- a. Secara keseluruhan aspek kinerja yang diukur, British Council Indonesia memperoleh nilai 59 dan mendapat predikat sangat baik.
- b. Jika dilihat dari aspek pembelajaran dan pertumbuhan maka pada saat ini kinerjanya berada dalam kondisi sangat baik. Pengukuran aspek ini berdasarkan pada 3 indikator yaitu persepsi staf atas efektifitas kepemimpinan British Council Indonesia, persepsi staf atas kinerja manajemen dan pengeluaran atas pelatihan dan peningkatan staf sebagai persentase dari keseluruhan pengeluaran untuk penggajian.
- c. Aspek proses bisnis internal mendapat skor 14 yang berarti dalam kondisi baik. Tapi jika dibandingkan dengan ketiga aspek yang lain maka terlihat bahwa aspek proses bisnis internal merupakan aspek yang paling lemah. Kinerja aspek ini diukur dari 4 indikator yaitu efisiensi proses administrasi, efisiensi proses keuangan, inovasi dan pengelolaan manajemen informasi.

- d. Hasil analisis aspek pelanggan menggambarkan bahwa kinerjanya sangat baik karena dari 5 indikator yang dinilai maka hasil yang diperoleh 24. Indikator-indikator untuk aspek ini adalah kualitas pengajaran bahasa Inggris, kualitas penyelenggaraan ujian, efektifitas kegiatan British Council untuk menarik segmen pelanggan tertentu, kepuasan *stakeholder* atas kualitas dan kepentingan kegiatan British Council, dan mengukur retensi pelanggan.
- e. Aspek keuangan dalam kondisi baik dengan skor yang diperoleh 8, hal ini menunjukkan bahwa meskipun British Council merupakan organisasi nirlaba namun pengelolaan keuangan tetap perhatian utama pihak manajemen. Terbukti bahwa pengelolaan sumber keuangan yang berasal dari bukan hibah menunjukkan hasil yang sangat memuaskan. Namun sebaliknya pengelolaan sumber keuangan yang diperoleh dari hibah ternyata kurang memuaskan.

BAB IV

GAMBARAN UMUM

A. Lokasi Penelitian

Penelitian tesis ini berjudul Pengukuran Kinerja Rumah Tahanan Negara Klas I Jakarta Pusat Menggunakan Balanced Scorecard. Rumah Tahanan Negara (RUTAN) Klas I Jakarta Pusat merupakan salah satu unit pelaksana teknis (UPT) pada jajaran Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, atau masyarakat umum mengenalnya dengan Rutan Salemba.

Rutan Klas I Jakarta Pusat mempunyai kapasitas daya tampung hunian sekitar \pm 1.000 orang, bertempat di Jalan Percetakan Negara 88 Kelurahan Rawasari, Kecamatan Cempaka Putih, Kota Madya Jakarta Pusat, Popinsi DKI Jakarta. Rutan Klas I Jakarta Pusat melayani 3 (tiga) wilayah penangkapan, yaitu wilayah Jakarta Pusat, Jakarta Barat, dan Jakarta Utara.

Saat ini Rutan Klas I Jakarta Pusat telah menempati kompleks gedung baru dengan bangunan 3 (tiga) tingkat yang terdiri dari beberapa blok hunian. Pembangunan gedung ini dilakukan, karena gedung bangunan lama sudah kurang layak huni dan dari segi pengamanan kurang nyaman juga berkaitan dengan peningkatan jumlah penghuni sebagai konsekuensi peningkatan jumlah tindak kejahatan yang berlangsung di masyarakat. Selanjutnya jumlah warga pada masing-masing blok hunian yang ada dalam RUTAN Klas I Jakarta Pusat per tanggal 15 Nopember 2007 adalah sebagai berikut :

Jumlah Penghuni
Gedung Baru Tipe I
(per 15 Nopember 2007)

NO	BLOK	JUMLAH KAMAR	KAPASITAS KAMAR	KAPASITAS BLOK	ISI SAAT INI	LUAR KAMAR	KET
1	L	24	1 Orang	48 Orang	68 Orang	20 Orang	
2	M	24	1 Orang	48 Orang	74 Orang	26 Orang	
3	N	24	1 Orang	48 Orang	58 Orang	10 Orang	
4	O	24	1 Orang	48 Orang	61 Orang	13 Orang	
5	Y1	-	-	110 Orang	135 Orang	25 Orang	Aula
6	Y2	-	-	110 Orang	118 Orang	8 Orang	Aula
				412 Orang	514 Orang	102 Orang	

Sumber : Laporan Harian Regu Jaga

Jumlah Penghuni
Gedung Baru Tipe III
(per 15 Nopember 2007)

NO	BLOK	JUMLAH KAMAR	KAPASITAS KAMAR	KAPASITAS BLOK	ISI SAAT INI	LUAR KAMAR	KET
1	S	24	3 Orang	72 Orang	111 Orang	-	
2	T	24	3 Orang	72 Orang	145 Orang	-	
3	U	24	3 Orang	72 Orang	130 Orang	-	
4	DPR	-	-	40 Orang	46 Orang	-	
				256 Orang	432 Orang	-	

Sumber : Laporan Harian Regu Jaga

Jumlah Penghuni
Gedung Baru Tipe V
(per 15 Nopember 2007)

NO	BLOK	JUMLAH KAMAR	KAPASITAS KAMAR	KAPASITAS BLOK	ISI SAAT INI	LUAR KAMAR	KET
1	V	18	5 Orang	90 Orang	144 Orang	-	
2	W	18	5 Orang	90 Orang	136 Orang	-	
3	X	18	5 Orang	90 Orang	127 Orang	-	
				270 Orang	407 Orang	-	

Sumber : Laporan Harian Regu Jaga

Jumlah Penghuni
Gedung Baru Tipe I
(per 15 Nopember 2007)

NO	BLOK	JUMLAH KAMAR	KAPASITAS KAMAR	KAPASITAS BLOK	ISI SAAT INI	LUAR KAMAR	KET
1	A1	-	-	200 Orang	259 Orang	59 Orang	
2	A2	-	-	200 Orang	257 Orang	57 Orang	
3	B	5	7 Orang	35 Orang	90 Orang	55 Orang	
4	C	5	7 Orang	35 Orang	90 Orang	55 Orang	
5	D	5	7 Orang	35 Orang	91 Orang	56 Orang	
6	E	5	7 Orang	35 Orang	89 Orang	54 Orang	
7	F	5	7 Orang	35 Orang	101 Orang	66 Orang	
8	G	5	7 Orang	35 Orang	94 Orang	59 Orang	
9	H	5	7 Orang	35 Orang	98 Orang	63 Orang	
10	I	5	7 Orang	35 Orang	95 Orang	8 Orang	
				680 Orang	1264 Orang	584 Orang	

Sumber : Laporan Harian Regu Jaga

B. Sejarah Rutan Klas I Jakarta Pusat

Rutan Klas I Jakarta Pusat dibangun pada tahun 1918 diatas sebidang tanah seluas 42.132 m², pada waktu itu namanya Lembaga Pemasarakatan Salemba. Sebelum tahun 1945 Lembaga Pemasarakatan Salemba dipergunakan oleh Kolonial Belanda untuk menahan orang-orang yang melakukan pelanggaran hukum Kolonial Belanda. Setelah Tahun 1945 Lembaga Pemasarakatan Salemba dipergunakan untuk menampung atau menahan tahanan pilitik, tahanan sipil, tahanan kejaksaan, dan pelaku kejahatan ekonomi. Pada saat terjadinya pemberontakan G 30 SPKI, sebagian tahanan atau narapidana dipindahkan ke Lembaga Pemasarakatan Cipinang, dan sebagaian dipindahkan ke Lembaga Pemasarakatan Glodok dan sebagiannya lagi dipindahkan ke kampus Akademi Ilmu Pemasarakatan (AKIP) sekarang kampus Akademi Litigasi Republik Indonesia (ALTRI) di Jalan Percetakan Negara. Pada tahun 1960 sampai dengan tahun 1980 Lembaga Pemasarakatan Salemba dijadikan Rumah Tahanan Militer

(RTM) yang khusus menahan tahanan militer dibawah pimpinan Inrehab Laksusda Jaya.

Kemudian pada tanggal 4 Februari 1980 Lembaga Pemasyarakatan Salemba, perlengkapan inventaris, serta rumah dinas yang dipergunakan oleh Inrehab Laksusda Jaya diserahkan kembali kepada Departemen Kehakiman melalui Kepala Kamtor Wilayah Direktorat Jenderal Pemasyarakatan IV Jakarta Raya dan Kalimantan Barat, yang saat itu dikepalai oleh Soekirman, SH. Serah terima ini dilaksanakan berdasarkan Surat Perintah Pangliman Komando Operasi Pemulihan Kesatuan dan Ketertiban tanggal 9 Januari tahun 1980, Nomor : Aprint-12/KepKam/I/1980 dan Surat Perintah Pelaksanaan Nomor : Sprint-45/KAHDA/I/1980 tanggal 23 Januari 1980.

Sejak tanggal 22 April 1981 Lembaga Pemasyarakatan Salemba dimanfaatkan untuk pelaksanaan penahanan bagi tahanan wanita pindahan dari Lembaga Pemasyarakatan Bukit Duri yang pada waktu itu dialih fungsikan menjadi lokasi pertokoan, dan setelah diadakan renovasi bangunan tahap I (pertama) awal Oktober 1989, mulai ditempatkan tahanan pria dari Kejaksaan Tinggi DKI Jakarta, Kejaksaan Jakarta Pusat, Kejaksaan Negeri Jakarta Utara, Kejaksaan Negeri Jakarta Barat. Semakin padatnya penghuni Lembaga Pemasyarakatan Salemba, tahanan wanita yang sejak April 1981 menempati Blok A dan Blok B dengan persetujuan Kepala Kantor Wilayah Departemen Kehakiman DKI Jakarta, dipindahkan ke Rumah Tahanan Negara Klas IIA Pondok Bambu Jakarta Timur.

Berdasarkan Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor : M.04.UM.01.06 Tahun 1983 Tentang Penetapan Lembaga Pemasyarakatan tertentu sebagai Rumah Tahanan Negara, maka Lembaga Pemasyarakatan Salemba bersama 24 Lembaga Pemasyarakatan lainnya yang berada diseluruh Indonesia yang mewakili 18 Kantor Wilayah Departemen Kehakiman (DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, dan DI. Yogyakarta, Jawa Timur, Sumatera Utara, Sumatera Selatan, Sumatera Barat, Riau, Jambi, Bengkulu, Lampung, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Sulawesi Selatan, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Bali , NTT, NTB, Timur Timor, Maluku, dan Irian Jaya.

C. Struktur Organisasi

Rumah Tahanan Negara mempunyai tugas untuk melaksanakan perawatan, bimbingan, dan pembinaan terhadap tersangka atau terdakwa, dan narapidana sesuai dengan peraturan atau perundang-undangan yang berlaku. Berkaitan dengan hal tersebut maka RUTAN menyelenggarakan tugas yaitu :

1. Melakukan pelayanan tahanan
2. Melakukan pemeliharaan keamanan dan tata tertib Rumah Tahanan Negara
3. Melakukan pengelolaan Rumah Tahanan Negara
4. Melakukan urusan tata usaha

Rutan secara garis besar dapat dikasifikasikan menjadi 3 (tiga) Klas, yaitu :

1. Rutan Klas I, berada di Ibu Kota Propinsi
2. Rutan Klas IIA, berada di Kota Madya
3. Rutan Klas IIB, berada di Kabupaten

Sesuai Surat Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor : M.04.PR.07.03 Tahun 1985 tanggal 20 September 1985 Tentang Organisasi dan Tata Kerja RUTAN dan RUPBASAN, maka Rutan Klas I Jakarta Pusat dipimpin oleh seorang Kepala Rutan dengan Eselon III/b, yang kemudian dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya dibantu oleh beberapa pejabat struktural sebagaimana tergambar pada skema struktur organisasi Rutan.

Selanjutnya secara garis besar susunan organisasi Rutan Klas I Jakarta Pusat terdiri dari beberapa seksi sebagai berikut :

1. Seksi Pelayanan Tahanan

Seksi Pelayanan Tahan mempunyai tugas melakukan pengadministrasian dan perawatan, mempersiapkan pemberian bantuan hokum dan penyuluhan serta memberikan bimbingan kegiatan bagi tahanan. Untuk melaksanakan tugas tersebut Seksi Pelayanan Tahanan mempunyai fungsi :

- melakukan administrasi, membuat statistik dan dokumentasi tahanan serta memberikan perawatan dan pemeliharaan kesehatan tahanan.
- Mempersiapkan pemberian bantuan hukum dan penyuluhan bagi tahanan.
- Memberikan kegiatan bagi tahanan.

Seksi Pelayanan Tahanan membawahi Sub Seksi yang terdiri dari :

- Sub Seksi Administrasi dan Perawatan, yang bertugas melakukan pencatatan tahanan dan barang-barang bawaannya, membuat statistik dan dokumentasi serta memberikan perawatan dan mengurus kesehatan tahanan dan narapidana.
- Sub Seksi Bantuan Hukum dan Penyuluhan, yang bertugas mempersiapkan pemberian bantuan hukum atau kesempatan untuk mendapatkan bantuan hukum dan penasehat hukum, memberikan penyuluhan rohani dan jasmani serta mempersiapkan bahan bacaan bagi tahanan.
- Sub Seksi Bimbingan Kegiatan yang mempunyai tugas memberikan bimbingan kegiatan bagi tahanan dan narapidana.

2. Seksi Pengelolaan Rutan

Seksi Pengelolaan Rutan, mempunyai tugas melakukan pengurusan keuangan, perlengkapan, dan rumah tangga Rutan dan dalam pelaksanaan tugas tersebut,

Seksi Pengelolaan Rutan mempunyai fungsi :

- melakukan urusan keuangan dan perlengkapan
- melakukan urusan rumah tangga dan kepegawaian

Seksi Pengelolaan Rutan membawahi Sub Seksi yang terdiri dari :

- Sub Seksi Keuangan dan Perlengkapan, yang bertugas melakukan pengelolaan keuangan serta perlengkapan Rumah Tahanan Negara

- Sub Seksi Umum yang bertugas melakukan urusan rumah tangga dan kepegawaian

3. Kesatuan Pengamanan Rutan

Kesatuan Pengamanan Rutan mempunyai tugas melakukan pemeliharaan keamanan dan ketertiban Rutan. Untuk menyelenggarakan tugas tersebut, maka Kesatuan Pengamanan Rutan mempunyai fungsi untuk :

- melakukan administrasi keamanan dan ketertiban Rutan.
- melakukan penjagaan dan pengawasan terhadap tahanan.
- melakukan pemeliharaan keamanan dan ketertiban Rutan.
- melakukan penerimaan, penempatan, dan pengeluaran tahanan serta memonitor keamanan dan tata tertib tahanan pada tingkat pemeriksaan serta narapidana.
- membuat laporan dan berita acara pelaksanaan pengamanan dan ketertiban.

5. Urusan Tata Usaha

Urusan Tata Usaha mempunyai tugas melakukan surat menyurat dan kearsipan Rutan.

D. Keadaan Sumber Daya Manusia

Secara umum kinerja Rutan Klas I Jakarta Pusat dapat dikatakan baik, dimana suasana kerja terlihat tertib, lancar, aman, dan disiplin dari setiap

pelaksanaan kerja dari setiap bagian yang ada. Jumlah pegawai sering mengalami perubahan, dimana ada pegawai yang memasuki usia pensiun, mutasi, dan masuknya pegawai baru. Jumlah Pegawai Rutan Klas I Jakarta Pusat dapat dilihat pada Tabel dibawah ini :

**Keadaan Jumlah Pegawai RUTAN Klas I Jakarta Pusat
Per Tanggal 31 April 2007
(sebelum tambahan pegawai baru)**

NO	BAGIAN/SUBSI	JUMLAH	KETERANGAN
1	Pejabat Struktural	9 orang	
2	Kesatuan Pengamanan RUTAN : Regu I Regu II Regu III Regu IV Portir Staf Kesatuan Pengamanan RUTAN	24 Orang 24 Orang 23 Orang 24 Orang 12 Orang 58 Orang	2 Orang magang 1 Orang magang 2 Orang magang 4 Orang magang 3 Orang ditahan 1 Orang magang
3	Staf Sub Si Umum	20 Orang	2 Orang tugas belajar di AKIP
4	Staf Sub Si Keuangan dan Perleng	10 Orang	1 Orang magang
5	Staf Sub Si Administrasi dan Perawatan	40 Orang	1 Orang ditahan
6	Staf Sub Si Bimbingan Kegiatan	3 Orang	
7	Staf Sub Si BHPT	8 Orang	
8	Staf Urusan Tata Usaha	4 Orang	
	Jumlah	248 Orang	

E. Keadaan Peghuni (Warga Binaan)

Penghuni Rutan Klas I Jakarta Pusat terdiri dari tahanan dan narapidana berasal dari berbagai daerah di Indonesia dan warga Negara asing. Setiap harinya terjadi perubahan isi penghuni Rutan Klas I Jakarta Pusat, yang disebabkan oleh :

- pemindahan tahanan atau narapidana ke LAPAS atau RUTAN lain.
- Penangguhan penahanan
- Pengalihan jenis tahanan

- Menjalankan program pembinaan berupa Pembebasan Bersyarat (PB), Cuti Menjelang Bebas (CMB), Cuti Mengunjungi Keluarga (CMK), Assimilasi ke LAPAS Terbuka, dll.
- Bebas demi hukum.
- Bebas murni.

Jumlah penghuni Rutan Klas I Jakarta Pusat sebanyak 3582 orang (per 21 Nopember 2007) terdiri dari 2633 orang tahanan dan 949 narapidana. Dengan demikian jumlah ini telah melebihi kapasitas isi blok yang ada yakni 1.000 orang

F. Sarana dan Prasarana

Rutan Klas I Jakarta Pusat sebagai salah satu Unit Pelaksana Teknis di jajaran Direktorat Jenderal Pemasyarakatan mempunyai fungsi sebagai tempat perawatan tahanan dan pembinaan narapidana memiliki sarana dan prasarana sebagai berikut :

1. Gedung Perkantoran

Saat ini gedung Rutan Klas I Jakarta Pusat telah dioperasikan, termasuk gedung perkantoran sudah menggunakan gedung Rutan yang baru, mengingat Gedung yang lama sudah tidak layak huni.

2. Blok

Blok adalah salah satu sarana dimana warga binaan tinggal dalam menjalani pidananya dan menunggu proses persidangan. Blok berupa ruangan-ruangan yang bertingkat dan berbentuk maksimum sekuriti. Kamar yang dihuni oleh

warga binaan wajib tinggal di blok mulai pukul 21.00 sampai dengan 06.00, dan setiap waktu apel, kecuali mereka yang menjadi tumping, dan pengurus blok.

3. Rumah Sakit

Rumah Sakit diperuntukan bagi penghuni tersedia dalam Rutan dan pelayanan medisnya adalah rawat jalan dan rawat inap, dengan fasilitas yang masih terbatas, sehingga jika ada warga yang mengalami suatu penyakit yang lebih parah maka dirujuk ke Rumah Sakit Rujukan yang memiliki layanan medis lebih lengkap.

4. Sarana Olahraga

Rutan Klas I Jakarta Pusat menyediakan sarana olah raga lapangan sepak bola, lapangan bola volley, lapangan bulu tangkis, lapangan tennis meja (hampir ada disetiap blok).

5. Sarana Peribadatan

Sarana peribadatan yang tersedia di Rutan Klas I Jakarta Pusat adalah Masjid, Gereja, dan Vihara.

6. Saranan Kegiatan Kerja

Penghuni Rutan Klas I Jakarta Pusat terdiri dari tahanan dan narapidana, maka bagi tahanan dimana belum mempunyai kekuatan hokum tetap tidak diwajibkan untuk mengikuti kegiatan, tetapi bagi narapidana diwajibkan untuk mengikuti program pembinaan yang dilaksanakan oleh Rutan Klas I Jakarta Pusat seperti jahit menjahit, potong rambut, membuat pot dari kayu, bercocok tanam, serta kerajinan tangan lainnya.