

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Permasalahan**

Perkembangan lingkungan strategis nasional dan internasional yang dihadapi dewasa ini dan dimasa datang mensyaratkan perubahan paradigma pemerintahan, pembaruan sistem kelembagaan, peningkatan kompetensi sumber daya manusia dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan bangsa serta hubungan antar bangsa yang mengarah pada terselenggaranya pemerintahan yang baik (*good governance*).

Setiap perubahan yang terjadi selalu akan berdampak bagi setiap aspek organisasi dan terutama aspek manajemen sumber daya manusia (MSDM). Aspek yang sangat memerlukan perhatian ekstra adalah kemampuan dan komitmen pemerintah dalam mengadaptasikan sistem administrasi guna menghadapi perubahan.

Penyesuaian kelembagaan yang terarah ada peningkatan efisiensi dan kecepatan pengambilan keputusan, termasuk dalam pemberian pelayanan, merupakan perubahan yang tidak bisa ditawar (Ancok, 1999).

Hakikat sebuah organisasi adalah adanya sesuatu yang harus dikerjakan, dengan kata lain, *raison d'etre* suatu organisasi adalah *to get the job done*. Oleh karena itu setiap organisasi, baik organisasi pemerintahan, organisasi bisnis, maupun organisasi non profit, mempunyai karakteristik yang sama, antara lain setiap orang yang bekerja dalam organisasi itu dibagi menurut ketrampilan dan kewenangannya dan tanggung jawab masing-masing telah diatur oleh peraturan

yang berlaku. Setiap orang bekerja sesuai rincian tugas yang disediakan baginya dan menurut aturan umum yang berlaku. (J. Salusu)

Pelaksanaan tugas dalam sebuah organisasi telah diatur sedemikian rupa sehingga pelaksanaan tugas tersebut diharapkan memberikan hasil yang optimal bagi organisasi. Hasil inilah yang mencerminkan tingkat kinerja organisasi.

Organisasi yang ingin meningkatkan kinerja harus mempunyai komitmen terhadap kualitas sumber daya manusia. Oleh karena itu sumber daya manusia harus mendapatkan prioritas tinggi didalam organisasi agar pengetahuan (*knowledge*), keterampilan (*skill*), dan kemampuan (*capability*) sumber daya manusia tidak menjadi *absolute*.

Organisasi harus mempunyai arah yang jelas, organisasi harus mempunyai visi dan misi yang jelas, tegas, dan rasional. Untuk menjabarkan visi dan misi tersebut perlu ditetapkan strategi yang tepat, yang selanjutnya strategi dijabarkan dalam program dan kegiatan yang harus dilaksanakan oleh organisasi.

Sebagai upaya untuk mengetahui tingkat pencapaian hasil kinerja yang telah ditetapkan, diperlukan adanya pengukuran kinerja organisasi. Pengukuran kinerja merupakan faktor yang sangat penting bagi setiap organisasi, karena manajemen organisasi tersebut dapat memastikan tingkat keberhasilan usahanya, memberikan bahan dasar perencanaan di masa mendatang.

Dengan kata lain pengukuran kinerja bertujuan untuk mengetahui tingkat keberhasilan manajemen atas misi yang diembannya. Pengukuran kinerja juga bermanfaat sebagai dasar penyusunan *reward system*. (Payamta, 1999)

Sementara itu Direktorat Jenderal Pemasyarakatan mempunyai Visi, Misi, Tujuan, dan Sasaran sebagai berikut :

1. Visi Pemasyarakatan adalah memulihkan kesatuan hubungan hidup, kehidupan dan penghidupan Warga Binaan Pemasyarakatan sebagai individu, anggota masyarakat dan makhluk Tuhan Yang Maha Esa (Membangun Manusia Mandiri).
2. Misi Pemasyarakatan adalah melaksanakan perawatan Tahanan, pembinaan dan pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan serta pengelolaan Benda Sitaan Negara dalam kerangka penegakan hukum, pencegahan dan penanggulangan kejahatan serta pemajuan dan perlindungan Hak Asasi Manusia.
3. Tujuan Pemasyarakatan adalah :
  - a. Membentuk Warga Binaan Pemasyarakatan agar menjadi manusia seutuhnya, menyadari kesalahan, memperbaiki diri dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan dan dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab.
  - b. Memberikan jaminan perlindungan Hak Asasi Tahanan yang ditahan di Rumah Tahanan Negara dan Cabang Rumah Tahanan Negara dalam rangka memperlancar proses penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan.
  - c. Memberikan perlindungan Hak Asasi Tahanan / para pihak yang berperkara serta keselamatan benda-benda yang disita untuk keperluan

barang bukti pada tingkat penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan serta benda-benda yang dinyatakan dirampas untuk Negara berdasarkan Putusan Pengadilan.

#### 4. Sasaran

a. Sasaran pembinaan dan pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan adalah, meningkatkan kualitas Warga Binaan Pemasyarakatan yang pada awalnya sebagian atau seluruhnya dalam kondisi kurang yaitu :

- Kualitas ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- Kualitas intelektual ;
- Kualitas sikap dan perilaku ;
- Kualitas profesionalisme/keterampilan ;
- Kualitas kesehatan jasmani dan rohani.

b. Sasaran pelaksanaan Sistem Pemasyarakatan pada dasarnya juga merupakan situasi/kondisi yang memungkinkan bagi terwujudnya Tujuan Pemasyarakatan yang merupakan bagian dari upaya meningkatkan ketahanan sosial dan ketahanan nasional serta merupakan indikator-indikator yang digunakan untuk mengukur tentang sejauh mana hasil-hasil yang dicapai dalam pelaksanaan Sistem Pemasyarakatan, sebagai berikut :

- Isi Lembaga Pemasyarakatan lebih rendah daripada kapasitas;
- Menurunnya secara bertahap dari tahun ke tahun angka pelarian dan gangguan kamtib;
- Meningkatnya secara bertahap jumlah narapidana yang bebas sebelum waktunya melalui proses asimilasi dan integrasi ;

- Semakin menurunnya dari tahun ke tahun angka residivis ;
- Semakin banyaknya jenis-jenis institusi sesuai dengan kebutuhan berbagai jenis/golongan Narapidana ;
- Secara bertahap perbandingan banyaknya Narapidana yang bekerja di bidang industri dan pemeliharaan adalah 70:30 ;
- Prosentase kematian dan sakit sama dengan prosentase di masyarakat ;
- Biaya perawatan sama dengan kebutuhan minimal manusia Indonesia pada umumnya ;
- Lembaga Pemasyarakatan dalam kondisi bersih dan terpelihara ;
- Semakin terwujudnya lingkungan pembinaan yang menggambarkan proyeksi nilai-nilai masyarakat ke dalam Lembaga Pemasyarakatan dan semakin berkurangnya nilai-nilai sub kultur penjara dalam Lembaga Pemasyarakatan.

Rumah Tahanan Negara (RUTAN) adalah Unit Pelaksana Teknis (UPT) yang berada dibawah Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, yang mempunyai tugas 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

Sebagai organisasi dibawah Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, RUTAN diharapkan mampu memberikan kinerja yang optimal. Kinerja RUTAN dikategorikan optimal apabila tingkat pelarian dan kematian di RUTAN menurun serta tertib dan aman.

Tabel 1-1

**Statistik Jumlah Penghuni dibanding dengan kapasitas  
Lapas dan Rutan seluruh Indonesia**

URAIAN	TAHUN				
	2003	2004	2005	2006	2007
Tahanan	26.585	31.306	40.764	47.496	48.331
Narapidana	45.002	55.144	56.907	69.192	70.122
<b>Jumlah</b>	<b>71.587</b>	<b>86.450</b>	<b>97.671</b>	<b>116.688</b>	<b>118.453</b>
<b>Kapasitas</b>	<b>64.345</b>	<b>66.891</b>	<b>68.141</b>	<b>70.241</b>	<b>76.550</b>

Sumber : Statistik Ditjen Pemasyarakatan ([www.ditjenpas.go.id](http://www.ditjenpas.go.id))

Saat ini 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.

Manajemen pada organisasi pemerintah tidak berfokus pada mempertahankan dan mengembangkan keberadaan organisasinya, tetapi

diarahkan pada mendayagunakan keberadaannya agar memberi manfaat kepada masyarakat luas. Organisasi pemerintah diarahkan pada menciptakan dan mengembangkan kegiatan yang efektif dan efisien agar keberadaannya memberi manfaat yang sebesar-besarnya bagi masyarakat.

Menurut Paul R. Niven (2003), menyatakan organisasi non profit tidak mengutamakan keuntungan, tetapi lebih pada untuk memberikan pelayanan, dan luas lingkup pengukuran kinerja organisasi non profit, yaitu sebagai berikut :

1. Akuntabilitas keuangan. Fokus dari pengukuran organisasi non profit adalah pada dokumentasi bagaimana anggaran digunakan.
2. Produk dari sebuah program atau output yang dihasilkan. Kategori ini merepresentasikan upaya pengukuran klasik dari kebanyakan organisasi non profit dan pemerintahan.
3. Taat pada standar kualitas pelayanan. Fokus pada pelaksanaan pelayanan akan membawa pada pengembangan sertifikasi regional dan nasional serta akreditasi group. Agen-agen memastikan untuk konsisten dan berkualitas pada produk dan pelayanan.
4. Ukuran hubungan partisipasi. Organisasi non profit merespon dengan pengukuran demografik klien dan status untuk pelayanan.
5. Indikator kunci kinerja. Indikator kunci kinerja ini tersusun dari beberapa kategori kinerja. Kategori ini dapat digunakan pada seluruh area pengukuran.
6. Kepuasan Klien. Berdasar pada kepuasan yang dapat diukur adalah : waktu yang singkat dalam pelayanan, kemudahan akses, dan kepuasan.

Untuk melakukan pengukuran kinerja secara komprehensif adalah *balanced Scorecard (BSC)*. BSC merupakan alat pengukuran kinerja yang melihat sebuah organisasi dari empat perspektif, yaitu perspektif keuangan, pengguna pelayanan, proses internal, dan perspektif pembelajaran dan pertumbuhan. (Robert S. Kaplan and David P. Norton, 1996)

Menurut Paul R. Niven (2003) BSC merupakan suatu alat yang telah dianggap tepat sebagai alat pengukuran yang dapat dihitung yang didasarkan dari strategi organisasi. Pengukuran score card ini merepresentasikan suatu alat yang dapat digunakan oleh manager/pemimpin untuk mengkomunikasikan kepada karyawan dan *eksternal stakeholders* tentang *outcomes* dan kinerja yang mana telah ditetapkan berdasarkan misi dan tujuan strategi.

Penggunaan pendekatan BSC pada RUTAN Klas I Jakarta Pusat didasarkan pengertian dari Paul R. Niven (2003), bahwa pendekatan BSC yang biasanya digunakan pada lembaga-lembaga pencari laba dapat digunakan pada lembaga nirlaba dengan melakukan penyesuaian secara metodologis.

Departemen Hukum dan HAM merupakan organisasi induk dari RUTAN Klas I Jakarta Pusat, yang merupakan organisasi pemerintah nirlaba. Penggunaan Pendekatan BSC dalam pengukuran kinerja ini didasarkan pada pemahaman bahwa dengan menggunakan pendekatan BSC diharapkan dapat memberikan informasi yang komprehensif, terukur, dan seimbang, karena BSC memberikan penjelasan yang komprehensif dengan melihat pada empat perspektif, yaitu



perspektif keuangan, pelayanan, proses operasi internal, dan perspektif pembelajaran dan pertumbuhan.

## **B. Pokok Permasalahan**

Berdasarkan permasalahan yang ada, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana kinerja Rumah Tahanan Klas I Jakarta Pusat, apabila diukur dengan menggunakan pendekatan Balanced Score Card, ditinjau dari empat aspek, yaitu aspek pembelajaran dan pertumbuhan, kepuasan pelayanan, proses bisnis internal, dan aspek keuangan ?
2. Bagaimana upaya yang dapat dilaksanakan oleh Rutan Klas I Jakarta Pusat dalam rangka meningkatkan kinerja organisasi ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Mengacu pada permasalahan yang telah dirumuskan, maka tujuan penelitian yang hendak dicapai adalah :

1. Mencari dan mengumpulkan data dalam rangka membuat deskripsi Kinerja Rutan Klas I Jakarta Pusat, ditinjau dari empat aspek, yaitu aspek pembelajaran dan pertumbuhan, pelayanan, proses internal, dan aspek keuangan.
2. Mengetahui upaya-upaya yang dapat dilakukan oleh RUTAN Klas I Jakarta Pusat dalam rangka meningkatkan kinerja organisasi.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Sebagai motivator untuk belajar, evaluasi, dan melakukan yang terbaik bagi penulis dalam mengaplikasikan teori-teori perencanaan strategi dan kebijakan, khususnya berkaitan dengan Pemasarakatan
2. Sebagai bahan masukan bagi Direktorat Jenderal Pemasarakatan khususnya dan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia secara umum.

#### **E. Sistematika Penulisan**

Tesis ini disusun dalam 6 (enam) bab yang terdiri dari pendahuluan, tinjauan pustaka, metodologi penelitian, gambaran umum, pembahasan, serta kesimpulan dan saran.

##### **1. Bab I Pendahuluan**

Yang akan menguraikan latar belakang permasalahan, pokok permasalahan, tujuan penulisan, manfaat penulisan, serta sistematika penulisan.

##### **2. Bab II Tinjauan Pustaka**

Yang akan menguraikan teori-teori yang akan digunakan, dan penelitian penelitian terdahulu.

##### **3. Bab III Metode Penelitian**

Yang akan menguraikan populasi, sample, data yang digunakan, teknik pengumpulan data, dan teknik pengolahan data.

#### 4. Bab IV Gambaran Umum

Yang akan menguraikan gambaran umum obyek penelitian.

#### 5. Bab V Analisis

Yang akan menguraikan analisis Kinerja RUTAN Klas I Jakarta Pusat dengan menggunakan pendekatan Balanced Scorecard, yaitu menggupas tentang aspek pembelajaran dan pertumbuhan, pelayanan, proses internal, dan aspek keuangan, serta menguraikan upaya-upaya yang dapat dilakukan dalam rangka meningkatkan kinerja RUTAN Klas I Jakarta Pusat.

#### 6. Bab VI Penutup

Yang akan menyimpulkan hasil penelitian dan penulisan yang telah di tulis pada bab-bab sebelumnya dan mengajukan saran sebagai implikasi teoritis maupun praktis penelitian dan penulisan ini

