

MANAJEMEN KINERJA, KINERJA ORGANISASI SERTA IMPLIKASINYA TERHADAP KUALITAS PELAYANAN ORGANISASI SEKTOR PUBLIK

Teni Listiani

Staf Pengajar STIA LAN Bandung
Jalan Cimandiri No. 34 – 38 Bandung
Email: tenistiani@yahoo.com

*Performance Management, Organization Performance and Their Implications
on the Quality Services of Public Sector*

Abstract

Up to now people still regard the quality of public service has yet to be improved. Timeliness, bribery, discrimination, high cost, and red tapes are among weaknesses observed in government organizations providing public service delivery. Many studies suggest the poor quality public service is due to the inadequate organization performance. This inadequate organization performance is thought to be caused by the inability on the part of organizations to manage their performance based upon the aspects of personal, leadership, teamwork, system, and condition.

Keywords: performance management, organization performance, service quality

A. PENDAHULUAN

Di dalam sektor publik, baik buruknya pelayanan dibandingkan dengan standar yang telah ditetapkan, dapat dijadikan tolok ukur untuk menilai seberapa besar komitmen organisasi sektor publik tersebut terhadap kemauan dan kemampuannya memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat. Sebagaimana kita ketahui, tuntutan terhadap pelayanan yang berkualitas disuarakan oleh berbagai lapisan masyarakat penerima layanan. Dengan kata lain, masyarakat belum merasakan manfaat yang optimal dari proses dan hasil layanan yang diberikan oleh organisasi publik. Secara objektif dapat kita katakan bahwa dalam hal pemberian pelayanan, organisasi sektor swasta terbukti mampu memberikan pelayanan yang lebih baik kepada para penggunanya.

Kualitas pelayanan yang diberikan organisasi publik pada umumnya nampak masih jauh dari standar yang diharapkan. Hal tersebut didasarkan kepada fakta dimana penilaian masyarakat terhadap kinerja pemerintah dalam memberikan pelayanan masih jauh dari yang diharapkan. Cerminan dari kualitas pelayanan yang rendah diantaranya dapat dilihat dari pengurusan perizinan usaha yang berbelit-belit, tumpang tindih dan birokratis, kurang jelasnya waktu dan biaya pengurusan perizinan, serta standar pelayanan yang belum tersedia. (<http://www.hukumonline.com>)

Hal senada dikemukakan oleh Pusat Studi Kependudukan Universitas Gajah Mada (Jurnal LAN Vol 3. Nomor 1, 2007) yang mengungkapkan bahwa kualitas pelayanan publik masih rendah,

dengan indikasi sebagai berikut:

- a. Ketidakjelasan waktu, biaya dan mekanisme pelayanan.
- b. Diskriminasi pelayanan pada pertemanan, afiliasi politik, etnis atau agama.
- c. Panjangnya rantai birokrasi.
- d. Adanya budaya suap dan pungutan liar untuk mempercepat pelayanan.
- e. Orientasi aparatur pelayanan mengutamakan pejabat dan atasannya, bukan pada publik atau masyarakat.
- f. Berkembangnya budaya kekuasaan dalam pelayanan.
- g. Prinsip pelayanan didasarkan pada *distrust* (ketidakpercayaan), bukan pada *trust* (kepercayaan).
- h. Tidak konsistensinya penerapan prosedur pelayanan untuk mengontrol perilaku pemberi pelayanan.
- i. Timbangnya distribusi kewenangan pada berbagai satuan atau unit pemberi pelayanan.

Berdasarkan pengamatan, penyebab timbulnya permasalahan tersebut adalah rendahnya tingkat kinerja organisasi pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya. Organisasi pemerintah pada umumnya masih lemah dalam aspek pengelolaan sumber-sumber daya dan potensi yang dimiliki, yang sebetulnya dapat menjadi sumber pendapatan. Akibat yang ditimbulkan, adalah lambatnya upaya dalam memperbaiki atau meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan bagi masyarakatnya.

Banyak aspek yang dapat mempengaruhi baik buruknya kualitas pelayanan yang diberikan





kepada masyarakat. Salah satunya adalah aspek kinerja organisasi baik secara individual maupun secara keseluruhan. Lebih jauh lagi, untuk mengetahui bagaimana kinerja yang dihasilkan oleh suatu organisasi, banyak digunakan berbagai tools. Salah satu yang dapat digunakan untuk mengukur tingkat keberhasilan organisasi pemerintah dalam mewujudkan kinerjanya, adalah konsep *Balance Scorecard* (BSc). *Balance Scorecard* berbeda dengan instrument penilaian yang bersifat konvensional yang hanya mengukur kinerja dari aspek keuangan saja. Melalui BSc, kinerja organisasi diukur melalui empat perspektif, yaitu: *financial, internal business process, customer, dan learning and growth*. Dengan pengukuran kinerja organisasi yang mencakup empat perspektif tersebut, maka penilaian kinerja menjadi komprehensif, karena meliputi aspek *internal proses, SDM yang dimiliki, masyarakat yang dilayani (pengguna layanan), dan keuangan*. Dari hasil pengukuran akan dapat diketahui baik-buruknya kinerja organisasi dalam mencapai tujuannya.

Kaitannya dengan kinerja yang dihasilkan oleh suatu organisasi, terdapat faktor yang mempengaruhinya, diantaranya adalah manajemen kinerja. Manajemen kinerja, merupakan upaya organisasi untuk meningkatkan kinerja individual dan tim secara berkelanjutan untuk mencapai tujuannya. Menurut Armstrong (1998) manajemen kinerja dipengaruhi oleh faktor individual, kepemimpinan, tim, sistem dan situasional. Pada dasarnya, faktor individual (*personal factors*) seperti keterampilan, pengetahuan, sikap, serta kemauan merupakan hal yang seringkali dijadikan patokan keberhasilan seseorang untuk berprestasi dalam pekerjaannya. Akan tetapi, pada kenyataannya masih banyak faktor lain yang berpengaruh terhadap kinerja seseorang di dalam suatu organisasi. Selain faktor *skill, knowledge, ability*, merujuk kepada beberapa pendapat (Armstrong & Angela Baron (1998), Cardy and Dobbins (1994), serta Deming (1986), faktor-faktor determinan kinerja lainnya diantaranya adalah faktor *leadership, team, system, dan contextual/situational*.

Faktor kepemimpinan sebagai salah satu determinan kinerja, Agrawal (1993: 34) memberi batasan definisi sebagai berikut: *"The art of influencing others to direct their will, abilities and effort to the achievement of leader's goal. In the context of organization, leadership lies in influencing individual and group effort toward achievement of organizational objectives."* Berdasarkan pendapat tersebut, terlihat bahwa kepemimpinan merupakan seni untuk mempengaruhi orang lain dan

mengarahkan sikap dan perilaku agar dapat menghasilkan kinerja yang baik dan selaras dengan tujuan organisasi. Di dalam suatu organisasi seorang pemimpin harus mampu menjalankan fungsi kepemimpinan yang meliputi upaya pembimbingan, pembinaan, pengarahan, pemotivasian, dan melakukan komunikasi yang efektif.

Demikian halnya system factor yang meliputi, job design metode kerja, prosedur kerja, serta fasilitas kerja yang ergonomis sangat mendukung terselesainya suatu pekerjaan secara efisien dan efektif. Dengan fasilitas kerja yang ergonomis diharapkan setiap pegawai akan merasa nyaman, aman dalam bekerja sehingga kinerjanya meningkat. Hal tersebut sebagaimana dikemukakan oleh Annis & McConville (Sedarmayanti, 2009: 1): *"Ergonomics is the ability of apply information regarding human character, capabilities, and limitation to the design of human tasks, machine system, living spaces, and environment so that people can live, work and play safety, comfortably and efficiently"*.

Dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan, suatu organisasi yang bergerak di sektor publik maupun privat, harus memperbaiki kinerja organisasinya melalui peningkatan kinerja pegawai baik secara individual dan kelompok. Dengan kinerja yang baik, setiap pelaksanaan tugas di dalam organisasi dapat diselesaikan dengan penggunaan waktu, tenaga, dana dan sumber-sumber lainnya secara efisien dan efektif.

Untuk kondisi organisasi di sektor publik, permasalahan yang harus diperbaiki diantaranya adalah mengenai motivasi kerja pegawai dan komitmen pegawai terhadap pekerjaan dan organisasi masih rendah, dalam hal kepemimpinan masih terdapat pimpinan yang belum optimal dalam menerapkan fungsi kepemimpinannya, seperti misalnya dalam hal mengarahkan, membimbing, memberdayakan, dan berkomunikasi secara efektif. Hal lain, kerjasama antar pegawai di dalam satu unit maupun kerjasama antar unit kerja masih kurang terbina dengan baik, fasilitas kerja dan ruang kerja yang kurang memenuhi aspek *ergonomic*, dan *job design* belum dirancang dengan baik.

Berdasarkan pemaparan tersebut di atas, penulis tertarik untuk membuat tulisan yang berjudul: *Manajemen Kinerja, Kinerja Organisasi dan Dampaknya terhadap Kualitas Pelayanan Organisasi Sektor Publik*.

B. KONSEP MANAJEMEN KINERJA

Faktor yang mempengaruhi kinerja seseorang sangat beragam, demikian pula upaya untuk mengelolanya. Kinerja seseorang di dalam suatu



organisasi akan tergantung pada karakteristik suatu organisasi seperti misal budaya, struktur, dan tipe orang-orang yang terlibat didalamnya. Suatu organisasi, dalam mencapai tujuannya perlu menciptakan iklim kerja dimana setiap individu dan kelompok-kelompok kerja memiliki tanggung jawab untuk selalu memberikan kontribusi dan melanjutkan proses perbaikan keahlian maupun pengetahuan.

Untuk meningkatkan kinerja pegawai secara optimal, diperlukan berbagai upaya yang strategis, terencana dan berkesinambungan. Melalui pendekatan manajemen kinerja, upaya pengelolaan kinerja dapat dilakukan secara lebih baik. Berikut adalah beberapa pengertian manajemen kinerja menurut beberapa pendapat. Menurut Armstrong (1998) *“... performance-management processes are part of holistic approach to managing for performance, which is the concerns of everyone in the organization”*. Masih menurut Armstrong (1998), *“Performance management is a process for establishing shared understanding about what is to be achieved, and an approach to managing and developing people in a way which increases the probability that it will be achieved in the short and longer term”*.

Sementara itu menurut Philpott and Sheppard (Armstrong, 1998), *“Performance management aims to improve strategic focus and organizational effectiveness through continuously securing improvements in the performance of individual and teams”*. Sedangkan Bacal (1999) memaknai manajemen kinerja sebagai proses komunikasi yang berkesinambungan dan dilakukan dalam kemitraan antar seorang karyawan dan atasan langsungnya. Proses tersebut meliputi kegiatan membangun harapan yang jelas serta pemahaman mengenai pekerjaan yang harus dilakukan.

Berdasarkan beberapa pendapat tersebut di atas, pada hakekatnya manajemen kinerja merupakan proses yang berupaya untuk memperbaiki kinerja individu dan kelompok kerja secara berkesinambungan dalam upaya mencapai tujuan organisasi secara efektif. Manajemen kinerja itu sendiri merupakan salah satu pendekatan strategis untuk memperbaiki kinerja orang-orang didalam organisasi secara terus menerus yang dilakukan dengan cara meningkatkan kapabilitas kelompok-kelompok maupun individual yang terdapat didalam suatu organisasi.

Manajemen kinerja pada umumnya sangat fokus terhadap masalah *outputs* (hasil-hasil yang dicapai), *outcomes* (dampak yang ditimbulkan dari suatu kinerja), *processes* (proses yang dibutuhkan untuk mencapai hasil yang diharapkan) dan *inputs* (pengetahuan, keahlian dan kompetensi) yang

diharapkan dari orang-orang yang terlibat didalam suatu organisasi baik secara kelompok maupun individu. Didalam manajemen kinerja diperhatikan masalah pengukuran terhadap hasil-hasil yang diperoleh, serta evaluasi terhadap kemajuan didalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Manajemen kinerja berkaitan dengan komunikasi yang diciptakan melalui pembentukan iklim komunikasi diantara pimpinan dan bawahan untuk menjelaskan apa yang diharapkan, pemberian informasi atas misi, nilai-nilai dan tujuan organisasi. Melalui manajemen kinerja banyak manfaat yang dapat diraih oleh suatu organisasi karena manajemen kinerja dapat membantu didalam pencapaian perbaikan yang berkelanjutan didalam kinerja organisasi; meningkatkan motivasi dan komitmen pegawai; mengembangkan kemampuan individu, meningkatkan kepuasan kerja; meningkatkan kinerja dan kerja sama team; membangun hubungan antara individu dan pimpinannya secara terbuka didalam proses komunikasi; meningkatkan kesempatan untuk mengekspresikan aspirasi dan harapan kerja individual.

Didalam manajemen kinerja suatu organisasi, selain adanya proses yang mencoba mengintegrasikan keberadaan kelompok-kelompok kerja dan individu, terdapat beberapa aspek lain yang besar pengaruhnya terhadap keberhasilan kinerja organisasi, kelompok dan individual secara keseluruhan, menurut pendapat Armstrong (1998 : 16), aspek tersebut diantaranya adalah:

1. *Personal factors;*
2. *Leadership factors;*
3. *Team factors;*
4. *Systems factors;*
5. *Contextual (situational) factors.*

Seluruh aktivitas pengelolaan sumber daya manusia di dalam organisasi seharusnya ditujukan kepada perbaikan kinerja dengan cara mendapatkan dan mengembangkan kompetensi, motivasi dan komitmen baik secara individu maupun kelompok kerja. Faktor-faktor individu pada dasarnya ada yang bersifat *given*, namun ada pula yang dapat dibina dan dikembangkan secara optimal sehingga berdampak pada peningkatan kapasitas diri dan perbaikan organisasi. Faktor *skill, knowledge, attitude* merupakan beberapa contoh yang dapat diperbaiki baik melalui jalur formal maupun informal. Pada intinya faktor-faktor tersebut bila dikelola dengan baik akan berdampak pada kinerja individu itu sendiri,





kinerja kelompok dan kinerja organisasi secara keseluruhan.

Demikian pula faktor kepemimpinan, baik pimpinan unit maupun lembaga secara keseluruhan perlu dioptimalkan. Bagaimana seorang pimpinan melakukan pembinaan, pengarahan, berkomunikasi, atau memberikan dukungan, akan berdampak pada perilaku kerja bawahannya. Seorang pimpinan yang demokratis atau sebaliknya otoriter akan menciptakan iklim kerja tertentu dan menghasilkan sikap dan perilaku berbeda. Oleh sebab itu, seorang pimpinan harus mengetahui dengan baik karakteristik organisasi dan anggota yang terdapat di dalamnya. Gaya kepemimpinan dan strategi seorang pimpinan akan berdampak pada kinerja pegawai.

Sementara itu, suatu organisasi perlu juga memperhatikan secara seksama terhadap pembentukan kelompok kerja yang dapat menghasilkan kinerja yang optimal. Pada umumnya tujuan organisasi akan tercapai lebih baik bila kelompok-kelompok kerja yang diwakili unit kerja dapat melakukan koordinasi, dan kerjasama yang terencana secara matang. Kelompok kerja harus dapat dijadikan ajang untuk saling memperbaiki dan meningkatkan kompetensi, persaingan yang sehat, serta perwujudan gagasan/ide yang dapat membawa organisasi ke arah yang lebih maju.

Faktor determinan kinerja lainnya seperti faktor system diantaranya meliputi fasilitas kerja, prosedur kerja dan job design. Fasilitas kerja yang mencukupi dari aspek kuantitas dan memadai dari aspek keteknologian sangat menunjang upaya pencapaian tujuan organisasi. Saat ini upaya perancangan fasilitas kerja yang memenuhi kriteria ergonomis sudah semakin memasyarakat. Dengan adanya fasilitas kerja yang ergonomis, setiap orang dapat bekerja dengan nyaman dan aman sehingga diharapkan dapat meningkatkan kinerja. Demikian pula halnya dengan ketersediaan prosedur kerja, prosedur dapat dijadikan pedoman kerja yang memandu setiap orang untuk menyelesaikan pekerjaan sesuai dengan standar yang ada. Ketiadaan prosedur kerja dapat berdampak pada terjadinya overlapping pekerjaan, atau inefisiensi dalam pencapaian tujuan. Hal lainnya, rancangan kerja perlu dibuat sedemikian rupa karena dapat menciptakan bentuk pekerjaan (job context), peraturan dan hubungan kerja, meningkatkan produktivitas, efisiensi operasional dan kualitas produk maupun jasa dan memberikan kemudahan bagi setiap individu didalam pencapaian pekerjaannya. Semua tujuan tersebut pada akhirnya akan berpengaruh langsung

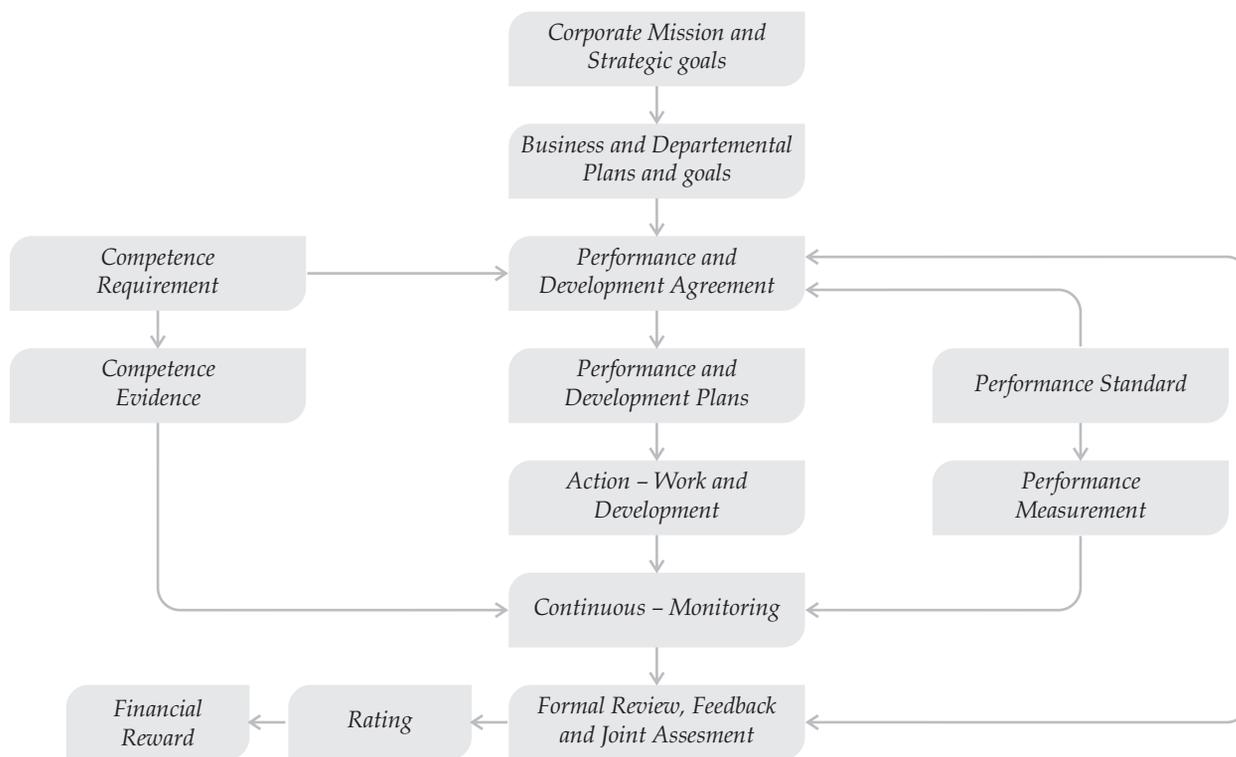
terhadap kinerja keseluruhan.

Faktor situasional berkaitan dengan faktor internal dan eksternal organisasi. Kedua faktor tersebut langsung maupun tidak langsung akan berpengaruh terhadap kinerja organisasi. Secara internal, adanya budaya kerja dapat diibaratkan sebagai perekat yang menyatukan organisasi bersama-sama dengan manajemen kinerja. Budaya yang dipengaruhi oleh struktur, ukuran, kebiasaan pekerjaan, iklim hubungan kerja orang-orang dan tipe pegawai akan berpengaruh terhadap lingkungan internal organisasi yang pada akhirnya akan berdampak pada kinerja organisasi secara keseluruhan. Disisi lain, sebagaimana kita ketahui, organisasi merupakan sistem terbuka yang secara terus-menerus tergantung pada dan dipengaruhi oleh lingkungannya. Dengan adanya permasalahan-permasalahan yang berubah dengan cepat, menuntut setiap organisasi agar mampu untuk beradaptasi dengan perubahan. Dalam hal ini, dengan adanya pengelolaan kinerja yang baik diharapkan dapat membantu organisasi mengatasi perubahan yang dihadapi.

Dari pemaparan sebelumnya, terlihat bahwa pengelolaan kinerja di dalam suatu organisasi diarahkan kepada berbagai upaya pemenuhan tujuan organisasi secara efektif. Selanjutnya Noe (1999) mengemukakan 3 tujuan manajemen kinerja yaitu: 1) Tujuan Strategik; Manajemen kinerja harus mengaitkan kegiatan pegawai dengan tujuan organisasi. Pelaksanaan strategi tersebut perlu mendefinisikan hasil yang akan dicapai, perilaku, karakteristik pegawai yang dibutuhkan untuk melaksanakan strategi, mengembangkan pengukuran dan sistem umpan balik terhadap kinerja pegawai. 2) Tujuan Administratif;

Kebanyakan organisasi menggunakan informasi manajemen kinerja khususnya evaluasi kinerja untuk kepentingan keputusan administratif, seperti: penggajian, promosi, pemberhentian pegawai, dan lain-lain. 3) Tujuan Pengembangan; Manajemen kinerja bertujuan mengembangkan kapasitas pegawai yang berhasil di bidang kerjanya. Pegawai yang tidak berkinerja baik perlu mendapat pemberdayaan melalui training, penempatan yang lebih cocok dan sebagainya. Pihak manajemen perlu memahami apa saja yang menyebabkan pegawai tidak berkinerja baik sehingga dapat diambil langkah-langkah perbaikan kerjanya.

Tujuan umum manajemen kinerja adalah untuk menciptakan budaya para individu dan kelompok dalam memikul tanggung jawab bagi usaha peningkatan proses kerja dan kemampuan yang berkesinambungan.



Gambar 1.
Sekuen Manajemen Kinerja
 Sumber: Armnstrong dan Baron ,1998

Dalam penerapannya, proses manajemen kinerja dapat digunakan untuk mengkomunikasikan dan memperkuat strategi, nilai dan norma organisasi dan mengintegrasikan sasaran individu dan organisasi. Proses manajemen kinerja merupakan serangkaian aktivitas yang dilakukan secara berurutan agar dapat mencapai hasil yang diharapkan.

Sekuen kegiatan manajemen kinerja menurut Armnstrong dan Baron (1998) dapat dilihat dalam Gambar 1.

Dari gambar tersebut nampak bahwa misi organisasi dan tujuan strategis organisasi merupakan titik awal proses manajemen kinerja. Misi dan tujuan strategi dijadikan acuan bagi tingkat manajemen di bawahnya. Perumusan misi dan tujuan strategis organisasi ditujukan untuk memastikan bahwa setiap kegiatan selanjutnya harus sejalan dengan tujuan tersebut dan diharapkan dapat memberikan kontribusi pada prestasi.

Rencana dan tujuan bisnis dan departemen merupakan penjabaran dari misi dan tujuan strategis. Rencana dan tujuan bisnis merupakan penjumlahan rencana dan tujuan departemen. Selanjutnya kesepakatan kinerja merupakan kesepakatan yang dicapai antara individu dengan manajernya tentang sasaran dan akuntabilitasnya.

Proses kesepakatan menjadi mudah jika kedua pihak menyiapkan pertemuan dengan mengkaji ulang kemajuan terhadap sasaran yang disetujui. Kontrak kerja merupakan dasar untuk mempertimbangkan rencana yang harus dibuat untuk memperbaiki kinerja. Kontrak kinerja juga menjadi dasar dalam melakukan penilaian terhadap kinerja bawahan.

Rencana kerja dan pengembangan terutama merupakan eksplorasi bersama tentang apa yang perlu dilakukan dan diketahui individu untuk memperbaiki kinerjanya dan mengembangkan ketrampilan dan kompetensinya, dan bagaimana manajer dapat memberikan dukungan dan bimbingan yang mereka perlukan. Selanjutnya manajemen kinerja membantu orang untuk siap bertindak sehingga mereka dapat mencapai hasil seperti direncanakan. Dengan demikian, manajemen kinerja merupakan pekerjaan yang berhubungan dengan aktivitas orang dalam menjalankan pekerjaan dan bagaimana cara yang dipakai untuk mencapainya. Apabila diperlukan, dilakukan pelatihan dan pengembangan sumber daya manusia.

Konsep terpenting manajemen kinerja adalah proses mengelola dan mengembangkan standar kinerja yang mencerminkan praktik yang baik secara normal tentang menetapkan arah,





monitoring dan mengukur kinerja, mengusahakan umpan balik, dan mengambil tindakan. Kegiatan selanjutnya dalam proses manajemen kinerja adalah melakukan *review*. *Review* mencakup pencapaian sasaran, tingkat kompetensi yang dicapai, kontribusi terhadap nilai-nilai utama, pencapaian pelaksanaan rencana pengembangan pribadi, pertimbangan tangan masa depan, aspirasi tentang pekerjaan, dan komentar terhadap dukungan manajer. Hasil *review* menjadi umpan balik bagi kontrak kinerja.

Pada akhirnya, dengan memperhatikan hasil atau prestasi kerja, dapat ditetapkan penilaian kinerja. Metode yang sesuai untuk dipakai akan tergantung dari jenis organisasi dan pekerjaan yang dilakukan.

C. KONSEP KINERJA ORGANISASI

Berhasil tidaknya suatu organisasi untuk sebagian besar ditentukan oleh pimpinan. Apabila pimpinan melakukan pekerjaan dengan baik, organisasi mungkin dapat mencapai tujuannya. Manajemen kinerja dapat menjadi ukuran seberapa efisien dan efektif seorang pimpinan mempertimbangkan dan mencapai tujuan yang tepat.

Dari faktor-faktor determinan kinerja yang telah dijelaskan, nampak bahwa berhasil tidaknya suatu organisasi dalam mencapai atau mewujudkan tujuannya dapat dilihat dari perilaku individu dan team kerja yang terlibat didalamnya, serta faktor situasional yang meliputi lingkungan internal dan eksternal organisasi. Hal tersebut sebagaimana yang dinyatakan oleh Pierce and Gardner (2002 : 261) dalam fungsi persamaan berikut: $Behavior = f[(Person)(Situation)]$

Dari persamaan tersebut, perilaku (*behavior*) mewakili tingkat kinerja, serta keterlibatan dalam organisasi. Sedangkan orang (*person*) merupakan sikap, sifat, pengetahuan dan nilai yang dimiliki. Sementara itu, situasi (*situation*) diantaranya adalah keterbatasan waktu, peralatan kerja, dan tekanan sosial. Dengan mengacu kepada persamaan tersebut, dapat disimpulkan bahwa baik buruknya kinerja seseorang selain dipengaruhi oleh kemampuan, sikap dan nilai yang tertanam didalam diri seseorang, juga dipengaruhi oleh faktor internal dan eksternal organisasi.

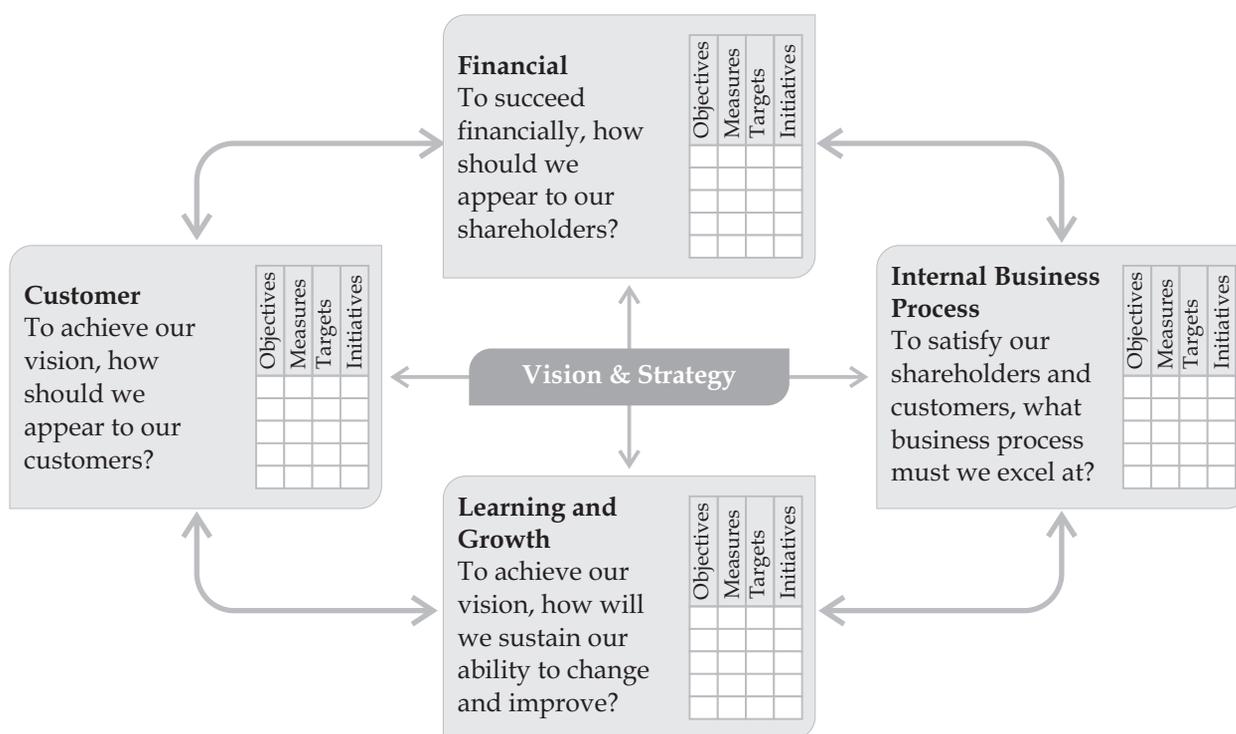
Oleh karena kinerja merupakan hal yang penting bagi organisasi, maka untuk mengetahui kinerja organisasi perlu dilakukan pengukuran terhadap berbagai karakteristik pegawai yang terlibat didalamnya, seperti: keahlian, pengetahuan, sikap, sifat, motivasi. Bagi suatu

organisasi, kinerja pegawai merupakan dasar dari aktivitas sumber daya lainnya, karena dapat digunakan sebagai acuan untuk pengembangan diri pegawai, pemberian imbalan, atau bahkan memberhentikan seorang pegawai.

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

Selanjutnya penilaian kinerja sebaiknya mengandung indikator kinerja, yaitu: (1) memperhatikan setiap aktivitas organisasi dan menekankan pada perspektif pelanggan, (2) menilai setiap aktivitas dengan menggunakan alat ukur kinerja yang memberikan kesan terhadap pelanggan, (3) memperhatikan semua aspek aktivitas kinerja secara komprehensif yang mempengaruhi pelanggan, dan (4) menyediakan informasi berupa umpan balik untuk membantu anggota organisasi mengenali permasalahan dan peluang untuk melakukan perbaikan. *Balanced scorecard* melengkapi seperangkat ukuran keuangan kinerja masa lalu dengan ukuran pendorong (*drivers*) kinerja masa depan. *Balanced scorecard* menerjemahkan misi dan strategi ke dalam berbagai tujuan dan ukuran, yang tersusun ke dalam empat perspektif, yaitu: keuangan, pelanggan, proses bisnis internal, serta pembelajaran dan pertumbuhan. Empat perspektif *balanced scorecard* memberi keseimbangan antara tujuan jangka pendek dan jangka panjang, antara hasil yang diinginkan dengan faktor pendorong tercapainya hasil tersebut. Secara lebih jelas keterkaitan antara empat perspektif tersebut dapat dilihat dalam Gambar 2.

Berdasarkan pemaparan, maka penilaian kinerja mengandung tugas-tugas untuk mengukur berbagai aktivitas tingkat organisasi sehingga menghasilkan informasi umpan balik untuk melakukan perbaikan organisasi. Perbaikan organisasi mengandung makna perbaikan manajemen organisasi yang meliputi; (a) perbaikan perencanaan, (b) perbaikan proses, dan (c) perbaikan evaluasi. Hasil evaluasi selanjutnya merupakan informasi untuk perbaikan "perencanaan-proses-evaluasi" selanjutnya. Proses "perencanaan-proses-evaluasi" harus



Gambar 2.
Visi dan Strategi dalam Balance Scorecard

Sumber: Norton dan Kaplan, 2000: 57

dilakukan secara terus-menerus (*continuous process improvement*) agar faktor strategis (keunggulan bersaing) dapat tercapai.

Berkenaan dengan tujuan pengukuran kinerja, Kaplan dan Norton (2000: 128) berpendapat bahwa tujuan dari setiap sistem pengukuran seharusnya adalah untuk memotivasi semua manajer dan pekerja agar melaksanakan strategi organisasi dengan berhasil. Organisasi yang dapat menerjemahkan strategi ke dalam sistem pengukuran akan jauh lebih mampu melaksanakan strategi karena dapat mengkomunikasikan tujuan dan sasarannya. Komunikasi ini memfokuskan manajer dan pekerja kepada berbagai faktor pendorong penting, yang memungkinkan keselarasan investasi, inisiatif, dan tindakan dengan pencapaian tujuan strategis.

D. KONSEP KUALITAS PELAYANAN

Mengutip sebuah sumber, dinyatakan bahwa konsep kualitas telah menjadi suatu paham universal dan menjadi faktor dominan terhadap keberhasilan suatu organisasi. Sehubungan dengan hal tersebut, maka setiap organisasi harus selalu melakukan perbaikan dalam kegiatan dan kinerjanya untuk dapat mencapai tujuan yang diharapkan. Hal tersebut pada akhirnya

melahirkan konsep *total quality management*, yang bertujuan melakukan perbaikan di semua bidang pekerjaan dengan orientasi pada kepuasan pengguna.

Kualitas didefinisikan sebagai memenuhi atau melebihi harapan pelanggan. Heizer dan Render (2001) mendefinisikan kualitas sebagai kemampuan produk atau jasa memenuhi kebutuhan pelanggan. Sementara itu menurut Russell dan Taylor (2000), sebagai totalitas tampilan dan karakteristik produk atau jasa yang berusaha keras untuk memuaskan kebutuhan tertentu.

Sementara itu Groonroos (Tjiptono dan Chandra, 2007), berpendapat bahwa kualitas suatu jasa dipersiapkan menjadi dua dimensi utama: 1) *Technical Quality (outcome dimension)*, meliputi *search quality, experience quality, dan credence quality*; 2) *Functional Quality (process-related dimension)*. Dalam dimensi yang pertama, terkandung pengetahuan bahwa setiap pengguna jasa akan menilai baik tidaknya suatu pelayanan dilihat dari aspek output jasa, sedangkan untuk dimensi yang kedua, artinya, setiap pengguna jasa menilai kualitas pelayanan dilihat dari bagaimana cara penyampaian suatu jasa, transfer kualitas teknis atau output jasa kepada mereka.

Dari sisi perspektif kualitas pelayanan, Garvin (Tjiptono dan Chandra, 2007) mengklasifikasikan





lima pendekatan, yaitu: 1) *Transcendental approach*, 2) *Product-based approach*, 3) *User-based approach*, 4) *Manufacturing-based approach*, 5) *Value-based approach*. Dalam pendekatan *transcendental*, kualitas dipandang sebagai *innate excellence*, yaitu sesuatu yang bisa dirasakan namun sukar didefinisikan atau dirumuskan. Berdasarkan pendekatan ini, setiap orang hanya bisa memahami kualitas melalui pengalamannya yang berulang. Sedangkan dalam pendekatan yang kedua, diasumsikan bahwa kualitas merupakan karakteristik atau atribut objek yang dapat diukur. Dengan kata lain, kualitas mencerminkan perbedaan dalam jumlah beberapa atribut yang dimiliki suatu produk atau jasa. Dalam pendekatan ketiga, kualitas didasarkan pada bagaimana pengguna menilai sehingga produk/jasa yang paling memuaskan preferensi seseorang merupakan produk yang berkualitas paling tinggi. Sementara itu, dalam pendekatan berikutnya, perspektif ini menekankan kualitas pada standar-standar yang ditetapkan oleh suatu organisasi, bukan oleh pengguna. Hal tersebut sering disebabkan oleh adanya keinginan organisasi untuk meningkatkan produktivitas tapi dengan biaya yang seminimal mungkin. Pada pendekatan terakhir, kualitas dipandang dari aspek *value and price*. Kualitas dalam perspektif ini bersifat relatif, yang memiliki kualitas tertinggi belum tentu yang paling bernilai, namun yang paling bernilai adalah yang paling tepat dibeli (*best-buy*).

Dilihat dari dimensinya, terdapat beberapa pendapat, seperti misalnya konsep TERRA yang dikemukakan oleh Zeithaml (1990). Konsep tersebut meliputi dimensi *Tangible-Emphaty-Responsiveness-Reliability-Assurance*. Dimensi *tangible*, berkaitan dengan ketersediaan dan daya tarik fasilitas fisik, perlengkapan serta penampilan karyawan. Dimensi *emphaty*, berarti suatu organisasi memahami masalah pengguna layanan dan bertindak demi kepentingannya. Dimensi *responsiveness*, berkaitan dengan kemampuan para karyawan untuk membantu pengguna jasa dan merespons permintaan mereka, dan memberikan jasa secara cepat. Dimensi *reliability*, berkenaan dengan kemampuan untuk memberikan layanan yang akurat, serta menyampaikan jasanya tepat waktu. Dimensi *assurance*, yaitu perilaku karyawan yang mampu menumbuhkan kepercayaan dan rasa aman bagi para pengguna jasa.

Sementara itu pendapat lainnya yaitu menurut Krajewski dan Ritzman (1999), kualitas memiliki lima dimensi: *conformance to specification*, *value*, *fitness for use*, *support*, *psychological impression*.

a. *Conformance to specification*, kualitas ditentukan

oleh tingkat kesesuaian dengan spesifikasi barang atau jasa yang ditawarkan.

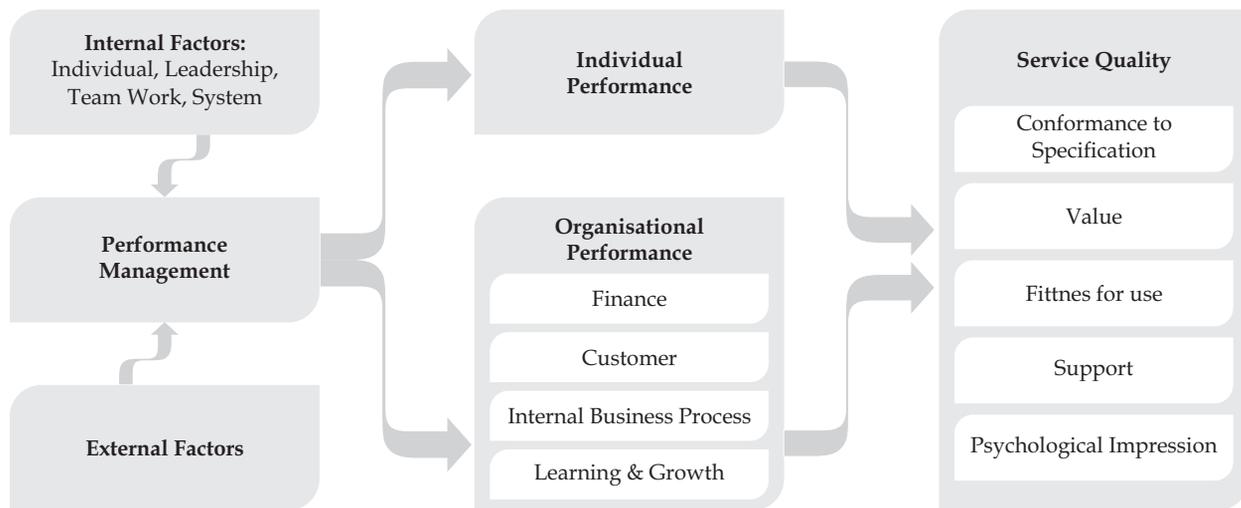
- b. *Value*, menunjukkan seberapa baik produk atau jasa mencapai tujuan yang dimaksudkan pada harga yang pengguna bersedia membayar.
- c. *Fitness for use* (kecocokan untuk digunakan), menunjukkan seberapa baik produk atau jasa dapat mewujudkan tujuan yang dimaksudkan atau dipergunakan. Aspek lain termasuk pula didalamnya penampilan, gaya, daya tahan dan keandalan.
- d. *Support*, dukungan yang diberikan perusahaan terhadap produk atau jasa sangat penting bagi pengguna. Dukungan dapat diberikan dalam bentuk purna jual, respon terhadap klaim.
- e. *Psychological impression*, kualitas dapat dicerminkan pula melalui kesan psikologis seperti citra atau estetika. Dalam pelayanan dimana terjadi kontak langsung dengan pemberi jasa, maka aspek penampilan pekerja, kesopanan, bersahabat, dan simpatik dapat mempengaruhi persepsi pelanggan terhadap kualitas pelayanan.

Berdasarkan kedua pendapat tersebut, nampak bahwa dimensi kualitas pelayanan fokus terhadap pemenuhan kebutuhan dan keinginan setiap pengguna, dilihat dari unsur yang berkaitan dengan proses pelayanan itu sendiri dan output yang dihasilkan dari suatu pelayanan.

E. KETERKAITAN MANAJEMEN KINERJA, KINERJA ORGANISASI DAN KUALITAS PELAYANAN

Tugas utama dari setiap organisasi pemerintah adalah memberikan pelayanan atau menyelenggarakan pelayanan publik (*public service*) agar terwujud kesejahteraan bagi masyarakat (*public welfare*). Keberhasilan pemerintah dalam memberikan pelayanan terbaiknya, dipengaruhi oleh sejauhmana kemampuan organisasi dalam mengelola berbagai sumber daya yang dimiliki, atau bagaimana organisasi melakukan manajemen kerjanya. Kemampuan organisasi dalam melakukan manajemen kinerja, diharapkan akan mampu memperbaiki kinerja organisasi.

Untuk mengukur kinerja organisasi terdapat berbagai pendekatan yang dapat digunakan, seperti misalnya diukur dari tingkat efisiensi, efektivitas, atau produktivitas. Namun demikian, penulis beranggapan bahwa terdapat pendekatan lain yang lebih komprehensif dalam mengukur kinerja organisasi yaitu pendekatan *Balance Scorecard*. Melalui *balance Scorecard*, kinerja



Gambar 3.
Keterkaitan Manajemen Kinerja, Kinerja, dan Kualitas pelayanan

organisasi diukur melalui empat perspektif yaitu aspek keuangan, proses internal, pertumbuhan dan pembelajaran. Dari hasil pengukuran kinerja organisasi, untuk selanjutnya dapat dilihat apakah hal tersebut mampu meningkatkan pula pemberian layanan kepada masyarakat.

Sehubungan dengan hal tersebut, untuk melihat keterkaitan antara manajemen kinerja, kinerja organisasi dan kualitas pelayanan publik, penulis gambarkan dalam Gambar 3.

Berdasarkan gambar 3, penulis akan mencoba melakukan telaahan secara sistematis berdasarkan alur, dengan sasaran objeknya adalah kondisi organisasi publik. Yang pertama mengenai manajemen kinerja (performance management). Manajemen kinerja merupakan strategi dan upaya perbaikan yang berkelanjutan, yang diharapkan mampu mengelola kinerja individu, tim dan organisasi secara keseluruhan. Untuk memastikan bahwa manajemen kinerja organisasi publik dapat berjalan optimal, maka terdapat faktor-faktor yang menentukan diantaranya adalah faktor personal.

Tinggi rendahnya tingkat pengetahuan, ketrampilan seseorang akan berdampak pada kemampuannya untuk menyelesaikan beban pekerjaan yang diembannya. Dengan tingkat pengetahuan dan ketrampilan yang sesuai dengan kebutuhan atau sesuai dengan pekerjaan yang harus diselesaikan, maka capaian kinerja sebagaimana yang diharapkan akan terwujud. Demikian pula sikap dan perilaku kerja seseorang terhadap kondisi dan lingkungan kerja akan berdampak pada pencapaian kinerja yang optimal. Cerminan dari sikap dan perilaku kerja dapat terlihat dari bagaimana seseorang mematuhi peraturan kerja, disiplin, berkomitmen

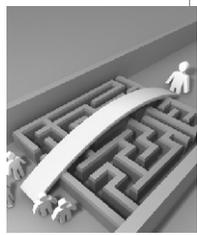
terhadap pekerjaan atau bersikap kooperatif dengan pegawai lainnya dalam menyelesaikan berbagai pekerjaan.

Apabila kita cermati, pada umumnya kualitas sumber daya manusia khususnya di daerah dilihat dari latar belakang pendidikan, pengetahuan dan wawasan serta ketrampilan, relatif masih rendah. Dengan demikian, pada saat perekrutan dan seleksi pegawai, organisasi pemda kurang mampu memenuhi kebutuhan pegawainya secara maksimal atau memenuhi kriteria yang diharapkan. Kondisi tersebut mengakibatkan ketersediaan pegawai yang kompeten di dalam organisasi pemerintah pun kurang memadai.

Faktor determinan manajemen kinerja lainnya adalah faktor kepemimpinan. Kepemimpinan merupakan seni untuk mempengaruhi orang lain dan mengarahkan sikap dan perilaku agar dapat menghasilkan kinerja yang baik dan selaras dengan tujuan organisasi. Di dalam suatu organisasi seorang pemimpin harus mampu menjalankan fungsi kepemimpinan yang meliputi upaya pembimbingan, pembinaan, pengarahan, pemotivasian, dan melakukan komunikasi yang efektif. Gaya kepemimpinan yang cenderung diterapkan di organisasi publik tidak mencerminkan gaya kepemimpinan yang partisipatif atau transformasional.

Demikian halnya *system factor* yang meliputi, job design, metode kerja, prosedur kerja, serta fasilitas kerja yang ergonomis sangat mendukung terselesainya suatu pekerjaan secara efisien dan efektif. Dengan fasilitas kerja yang ergonomis diharapkan setiap pegawai akan merasa nyaman, aman dalam bekerja sehingga kinerjanya meningkat. Namun pada kenyataannya faktor sistem masih belum memadai. Sebagai gambaran





umum, belum terancangny sistem kerja yang berdampak pada meningkatnya efisiensi dan efektivitas kerja. Demikian pula dilihat dari ketersediaan sarana dan prasarana, atau penataan ruang kerja, masih jauh dari kondisi lingkungan kerja yang ergonomis.

Dari gambaran di atas, nampak jelas bahwa manajemen kinerja sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor sumber daya manusia dan lingkungan kerja. Kemampuan organisasi dalam mengelola faktor-faktor determinan tersebut secara berkelanjutan akan memperbaiki tingkat kinerja individu, kelompok dan organisasi.

Untuk mengukur kinerja individu, indikator yang dapat digunakan dapat dilihat dari hasil, proses atau perilaku kerja, diantaranya adalah:

- a. Tingkat keberhasilan seseorang dalam mencapai target pekerjaan, dilihat dari kuantitas dan kualitasnya. Misal, berapa banyak pekerjaan yang dapat diselesaikan tanpa banyak melakukan kesalahan.
- b. Tingkat penyelesaian pekerjaan sesuai dengan target waktu. Misal, apakah pekerjaan dapat diselesaikan lebih cepat dibandingkan target yang telah ditetapkan, atau minimal tepat waktu.
- c. Inisiatif dan daya kreativitas. Berapa banyak ide dihasilkan, misal ide untuk memperbaiki sistem kerja.
- d. Proses komunikasi, bagaimana seseorang mampu berkomunikasi dengan baik dengan atasan atau rekan kerja.

Untuk mengetahui baik buruknya kinerja individual tersebut, diperlukan adanya penilaian kinerja melalui berbagai metode yang tepat atau sesuai dengan karakteristik organisasi.

Disamping penilaian kinerja individu, yang tak kalah penting adalah mengukur kinerja organisasi. Indikator dari berhasil tidaknya organisasi dalam mencapai atau mewujudkan tujuannya, dapat diukur dengan berbagai pendekatan. Pada umumnya yang digunakan adalah dengan melihat tingkat efisiensi dan efektivitas dalam memanfaatkan sumber daya atau potensi yang tersedia di dalam organisasi. Namun demikian, kini terdapat alat ukur lain yaitu *Balance Scorecard*. Untuk organisasi publik, alat ukur ini cukup komprehensif dan representatif dalam mencerminkan kinerja organisasi yang sesungguhnya, karena alat ukur ini meliputi perspektif keuangan, pengguna, proses internal bisnis, dan pertumbuhan dan pembelajaran.

Melalui *Balance Scorecard*, diharapkan gambaran baik buruknya kinerja keuangan dapat

diketahui dengan akurat. Sebagaimana yang telah dikemukakan di awal tulisan, bahwa kinerja keuangan pemerintah sangat berperan dalam membantu pemerintah memberikan pelayanan yang berkualitas bagi masyarakatnya.

F. PENUTUP

Berdasarkan pemaparan sebelumnya, dapat ditarik kesimpulan bahwa manajemen kinerja merupakan suatu pendekatan strategis yang dapat meningkatkan kinerja individu, tim dan organisasi secara menyeluruh. Manajemen kinerja yang kurang optimal dapat disebabkan oleh faktor sumber daya manusia yang kurang berkualitas, seperti misalnya tingkat pendidikan, ketrampilan, atau kompetensi yang dimiliki tidak sesuai dengan tuntutan atau kebutuhan organisasi. Faktor lingkungan kerja yang kurang mendukung, misal dalam hal budaya kerja, keterbatasan ketersediaan sarana dan prasarana yang layak. Baik buruknya kinerja organisasi akan berdampak pada baik buruknya pemberian kualitas pelayanan kepada publik.

REFERENSI

- Achmad, S Ruky. 2001. *Sistem Manajemen Kinerja*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Armstrong & Angela Baron. 1998. *Performance Management*. London: IPD House.
- Brennan, E. James. 1989. *Performance Management Workbook*. New Jersey: Prentice Hall.
- Hodge, Graeme. 1993. *Performance Management in Public Sector Agencies*. Australia: Montech Pty Ltd.
- Mondy and Noe, 1990. *Human Resource Management*. USA: Allyn and Bacon.
- Parasuraman, A., Berry, L.L., Zeithaml, V.A. 1990. *An Empirical Examination of Relationships in An Extended Service Quality Model*. Cambridge. MA.
- Putti, M. Joseph. 1984. *Manager's Primer on Performance Appraisal: Concepts and Techniques*. Singapore Institute of Management. Maruzen Asia Pte Ltd.
- Sedarmayanti. 2009. *Tata Kerja dan Produktivitas Kerja, Suatu Tinjauan Dari Aspek Ergonomi atau Kaitan Antara Manusia dengan Lingkungan Kerjanya*. Bandung: CV. Mandar Maju.

Sumber lain:

Jurnal LAN vol.3, Nomor 1, tahun 1997
Hhttp://www.hukumonline.com