

MANAJEMEN PELAYANAN

(Standar Pelayanan Pemerintah Daerah)

Penelitian Mandiri

Oleh:
Drs. Dayat Hidayat

PUSAT KAJIAN DAN DIKLAT APARATUR I
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
BANDUNG
2002

MANAJEMEN PELAYANAN

(Standar Pelayanan Pemerintah Daerah)

Penelitian Mandiri

Oleh:
Drs. Dayat Hidayat

PUSAT KAJIAN DAN DIKLAT APARATUR I
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
BANDUNG
2002

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr. Wb

Puji dan syukur kami panjatkan ke khadirat Allah s.w., karena atas perkenanNya-lah, hasil penelitian mandiri ini dapat diselesaikan sesuai dengan waktu yang telah ditentukan.

Penelitian mandiri ini bertujuan untuk mencari model teoritis tentang kinerja pelayanan Pemerintah Daerah, yang kemudian setelah dicobakan secara empirik akan dapat dijadikan standar pelayanan Pemerintah Daerah. Namun demikian, kajian ini baru dapat menyelesaikan pada taraf perumusan model secara teoritis model pengukuran kinerja pelayanan secara teoritis. Pengujian yang dilakukan melalui expert judgement, dan dicoba dirumuskan sehingga menghasilkan dimensi dan indikator yang dapat dilakukan dalam pengukuran kinerja pelayanan Pemerintah Daerah.

Pada kesempatan berikutnya kajian akan diarahkan untuk dapat mengujikan model yang sudah dibuat saat ini, sehingga dapat dijadikan sebagai standar pelayanan pada Pemerintah Daerah.

Peneliti menyadari bahwa masih terdapat banyak kelemahan pada penelitian mandiri ini, sehingga dengan demikian kritik dan saran dari pembaca sangat diharapkan.

Akhirnya, peneliti berharap penelitian mandiri ini dapat dijadikan modal awal untuk pengembangan penelitian selanjutnya, dan dapat bermanfaat bagi peneliti sendiri maupun bagi pembaca yang berminat dalam kajian pelayanan. Selanjutnya kepada semua fihak yang telah membantu seselainya penelitian ini saya ucapkan terima kasih.

Wassalamualaikum Wr. Wb.

Bandung, Desember 2002

Penulis,

DH

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	i
Daftar Isi	iii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Tujuan dan Sasaran Kajian	4
C. Kerangka Pemikiran	5
D. Metode Penelitian	9
BAB II KAJIAN PUSTAKA	
A. Standar Kinerja Pelayanan	10
B. Ukuran Usaha-usaha Pelayanan (Measure of Efforts)	12
C. Ukuran Pencapaian	13
D. Informasi Penjelas	16
E. Kepuasan Konsumen sebagai Ukuran Pelayanan	20
F. Konsep Balance Scorecards (BSC)	23
G. Konsep Good Corporate Governance (GCG)	29
BAB III MODEL PENGUKURAN KINERJA PELAYANAN	
A. Pengembangan Model	33
B. Verifikasi Penyempurnaan Model	38
BAB IV KESIMPULAN	41
Daftar Pustaka	42

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sesuai dengan semangat otonomi daerah yang tercermin dari ditetapkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, maka layanan atas barang dan jasa publik oleh pemerintah daerah hendaknya sejalan dengan peningkatan kualitas layanan yang diberikan Pemerintah Daerah (Pemda). Hal ini disebabkan bahwa dengan semakin pendeknya proses pengambilan kebijakan publik oleh Pemerintah Daerah tentunya akan mengakibatkan proses-proses layanan tersebut semakin cepat dan sesuai dengan apa menjadi kebutuhan yang berkembang di masyarakat. Selain itu, proses pemberian otonomi yang luas pada daerah Kabupaten dan Kota ini akan berdampak pula pada peningkatan kontrol publik atas penyelenggaraan layanan yang diberikan Pemda. Dengan demikian harapan untuk mengembangkan suatu pemerintahan yang bersih, transparan dan penuh dengan pertanggung-jawaban, atau sering disebut dengan *good governance* akan memiliki dukungan situasi yang semakin menguntungkan.

Untuk mendukung pelaksanaan pelayanan publik oleh Pemerintah Daerah, yang oleh Huges (1994) dianggap sebagai inti dari administrasi publik pemerintah daerah, maka dibutuhkan dukungan manajemen pelayanan, yang di

dalamnya terkandung unsur-unsur perencanaan, pelaksanaan, pengorganisasian serta pengendalian pelayanan tersebut.

Pemerintah Daerah sebaiknya memiliki dasar-dasar perencanaan pelayanan yang baik. Dimulai dari penetapan jenis layanan, program layanan yang akan diberikan sampai dengan penetapan sasaran layanan yang akan dilayani. Pemerintah daerah sebaiknya mempertimbangkan sumber daya yang dimilikinya, serta mengalokasikannya secara adil sesuai dengan kebutuhan yang ada dan berkembang di masyarakat. Begitu juga dalam aspek pengorganisasian dan pelaksanaan pelayanan, pemerintah daerah hendaknya selalu mengacu kepada prinsip-prinsip pelayanan yang baik.

Sementara itu dalam fungsi pengendalian, yang memiliki dua fungsi utama, pertama sebagai pengukuran kinerja layanan publik pemerintah daerah dan kedua sebagai umpan balik bagi perumusan kebijakan pelayanan di masa-masa berikutnya. Dengan demikian pemerintah daerah hendaknya menggunakan pengukuran yang objektif dan rasional. Pengukuran ini menjadi sangat penting manakala kinerja manajemen pelayanan pemda ini dihadapkan pada pertanggungjawaban publik sebagai satu konsekuensi administrasi publik. Ketidaksamaan dalam mengukur satu kinerja layanan publik oleh fihak-fihak yang berkepentingan, misalnya ketidakseragaman antara pemda sebagai pemberi layanan dengan masyarakat yang dilayani atau bahkan dengan

lembaga eksekutif (DPRD) sebagai pengawas pelaksanaan layanan dalam mengukur suatu kinerja layanan, maka bisa menyebabkan manajemen pelayanan di daerah tidak akan berkembang secara baik.

Mengapa demikian?, sebab dengan ketidaksamaan atau ketidakseragaman tersebut, sinergi dari potensi dari masing-masing fihak baik Pemerintah daerah, DPRD atau Masyarakat sendiri akan terkuras oleh perdebatan-perdebatan yang sifatnya “*debat-kusir*”, dan akan cenderung mengarah pada kepentingan-kepentingan yang sifatnya kelompok dan sesaat. Padahal jika saja persoalan pengukuran kinerja layanan ini sudah mampu terumuskan sejak awal dan disepakati sebagai pedoman bagi semua fihak, baik Pemerintah daerah sebagai penyelenggara layanan, maupun masyarakat dan juga DPRD sebagai penerima dan pengawas kinerja pemerintah daerah, maka potensi yang ada akan tersinergi dan terkosentrasi pada peningkatan layanan itu sendiri.

Sejalan dengan hal itu, sampai dengan saat ini model pengukuran kinerja yang sudah dikembangkan sebagai pengukuran pelayanan pemerintah daerah mengacu kepada Inpres. No.7/1999 tentang Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Model pengukuran kinerja ini dikembangkan dengan mengacu kepada konsep manajemen strategik. Yang menjadi persoalan sudahkah model ini mampu menjadi standar bagi pengukuran kinerja layanan Pemerintah

Daerah. Kajian tentang LAKIP ini, baik kajian dalam bentuk teoritis maupun empiris belum banyak dilakukan. Untuk itu dalam upaya mencari standarisasi pelayanan pemerintah daerah perlu dilakukan penelitian. Penelitian ini diharapkan menemukan satu model pelayanan pemerintah daerah yang terstandarisasi.

B. Tujuan dan Sasaran Kajian

Kegiatan kajian ini bertujuan untuk mengembangkan satu model dalam manajemen pelayanan pemerintah daerah, Khususnya model dalam pengukuran kinerja pelayanan Pemerintah Daerah.

Dalam mendukung tujuan tersebut, maka sasaran yang diharapkan akan dicapai oleh kajian ini adalah:

1. Terumuskannya model teoritis tentang pengukuran kinerja pelayanan Pemerintah Daerah.
2. Terujinya model teoritis tentang pengukuran kinerja pelayanan Pemerintah Daerah tersebut dalam pengujian model secara empirik.

Dengan demikian untuk mendukung kedua tahapan kajian tersebut maka kajian ini akan dilakukan dengan tahapan-tahapan sebagai berikut:

- Mengkaji model-model pengukuran kinerja layanan pemerintah daerah yang ada, baik yang sudah diterapkan maupun model yang baru dikembangkan oleh para ahli di negara-negara lain.

- Merumuskan model pengukuran kinerja yang dianggap paling sesuai dengan kondisi manajemen pelayanan Pemerintah Daerah di Indonesia.
- Menguji model empiris tersebut dengan menggunakan pendekatan “*expert judgement*”.
- Selanjutnya setelah direvisi, maka model tersebut diuji secara empiris di satu atau beberapa pemerintah daerah. (direncanakan di Kota Bandung dan Propinsi Jawa Barat)

C. Kerangka Pemikiran

Kajian ini akan menggunakan kerangka acuan teori yang berhubungan dengan konsep administrasi publik, khususnya yang berhubungan dengan fungsi pemerintah sebagai penyelenggara dan pelaksana manajemen pelayanan, serta konsep yang berhubungan dengan efektivitas organisasi, khususnya yang berhubungan dengan konsep pengukuran kinerja.

Dalam bahasan tentang administrasi publik, konsepsi manajemen pelayanan dianggap sebagai inti dari administrasi publik. Huges (1994:5-6) mengatakan bahwa administrasi publik mempunyai pengertian yang sangat mendasar, yaitu “melayani” (*to serve*). Yang di dalamnya terkandung makna perencanaan dan pelaksanaan pelayanan bagi masyarakat atau publik. Pelayanan di sini mengacu juga kepada penyediaan jasa dan barang publik. Selanjutnya agar penyelenggaraan pelayananan terselenggara dengan baik, maka pemerintah harus mempertimbangkan penyelenggaraan

pelayanan ini meliputi: (1) *mengalokasikan* sumber daya dengan efisien; (2) *mendistribusikan* pendapatan dan kekayaan dengan efisien atau adil serta (3) *stabilisasi* (Musgrave, 1959).

Tujuan utama dari penyelenggaraan pelayanan publik adalah bagaimana menyediakan layanan yang terbaik bagi masyarakat atau publik. Sehingga dalam konsep manajemen pelayanan telah menempatkan publik atau masyarakat sebagai pihak yang paling berkepentingan dengan kualitas layanan tersebut (Stewart, 1988).

Hal ini sejalan pula dengan konsepsi aliran manajemen publik terbaru (*the new public management*) dewasa ini, di mana aliran ini telah mendorong fungsi “*client*” atau *costumer* dalam sektor privat sebagai fungsi yang melekat pada publik. Dengan demikian maka pelayanan publik oleh pemerintah harus difahami sebagai pelayanan kepada *costumer* atau pelanggan. (Osborne, 1992 dan Shand & Arnberg, 1996).

Pemerintah daerah sebagai satu lembaga publik yang memiliki fungsi untuk menyelenggarakan layanan publik, maka dalam manajemen pelayanan yang dilaksanakannya tidak bisa lepas dari konsepsi di atas. Pemahaman yang menempatkan masyarakat sebagai para pelanggan yang harus dilayani, saat ini telah menjadi satu kebutuhan yang sifatnya mengglobal. Tuntutan atas penyelenggaraan layanan publik yang efisien dengan tidak mengabaikan fungsi-fungsi keadilan, keterbukaan

serta transparansi telah menjadi satu isu di tingkat global yang telah juga difahami secara baik di lingkungan lokal, termasuk di Indonesia. Situasi ini telah mendorong pemerintahan agar lebih baik lagi dalam proses-proses ketatapemerintahannya (*good governance*).

Salah satu aspek dalam manajemen pelayanan yang harus diperhatikan adalah standar pelayanan. Keberadaan standar ini selain akan menjadi acuan bagi pelaksanaan pelayanan itu sendiri oleh Pemerintah daerah, juga sekaligus menjadi alat dalam mengukur penilaian suatu layanan.

Mengacu kepada kebutuhan akan standar layanan pemerintah daerah ini, banyak konsep yang selama ini telah dikembangkan. Salah satunya adalah konsep manajemen strategik yang dikembangkan melalui Rencana Strategis serta Laporan Akuntabilitas Kinerja Intansi Pemerintah (LAN dan BPKP, 2000).

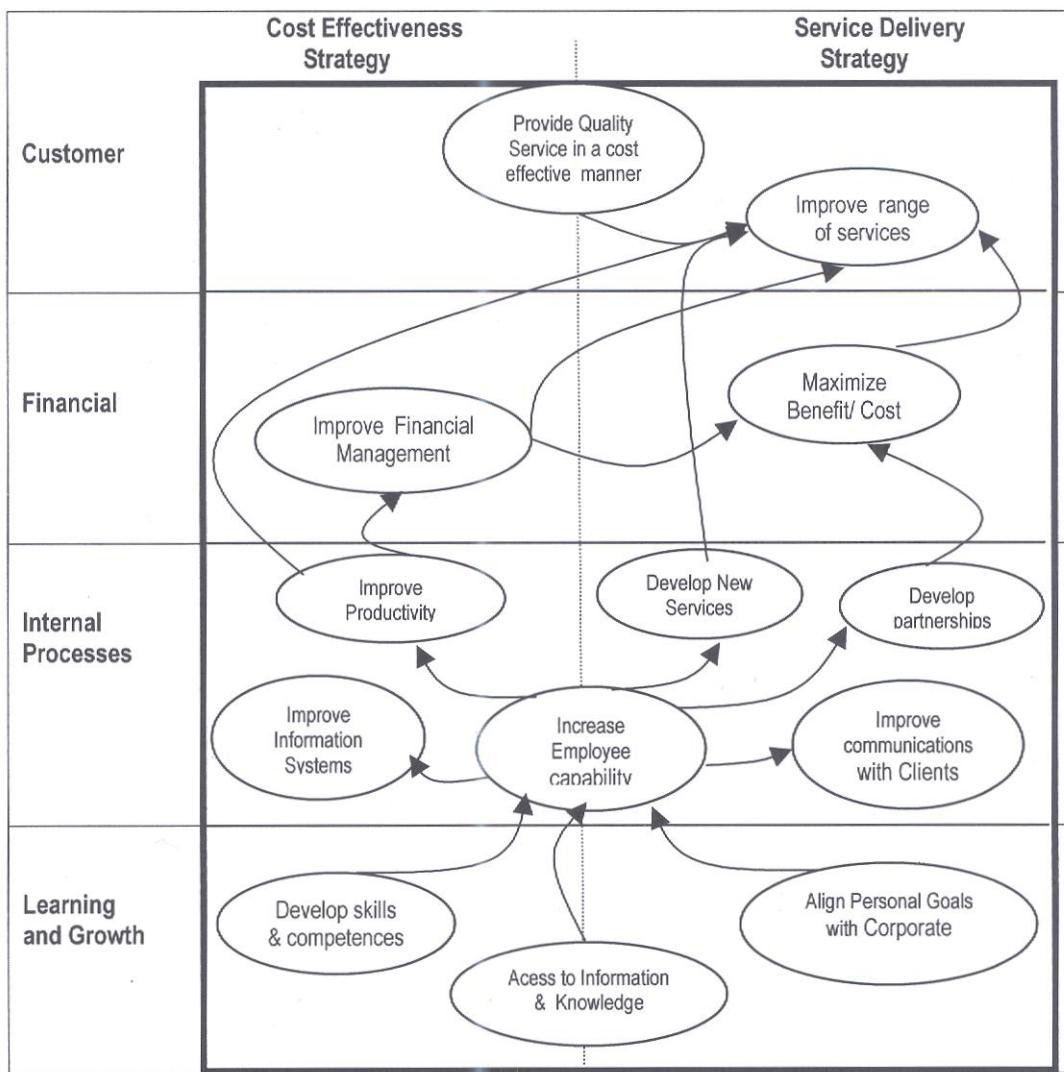
Selain model tersebut yang secara yuridis formal telah ditetapkan melalui Inpres No. 7 tahun 1999 tentang LAKIP, maka dalam kepentingan penilaian kinerja organisasi publik ini, Sloper dkk (2002) telah mengembangkan model *Balance Scorcard* dari Kaplan dan Norton sebagai model pengukuran kinerja organisasi publik di Australia. Dalam model ini ada empat indikator penting yang diukur, yaitu:

(1) Perspektif *financial*;

- (2) Perspektif *costumer*,
- (3) Perspektif *internal business process*;
- (4) Perspektif *learning and growth*.

Keempat perspektif tersebut dapat digambarkan dalam model dinamik berikut ini.

Gambar 1
Balanced Scorecard 'cause and effect chart'



Sumber: Sloper, Phil; Linard, Keith T., Paterson, David, 1999,

D. Metode Penelitian

Sebagai kajian yang bersifat pengembangan model, maka rencana studi ini akan dilakukan dalam tahapan-tahapan berikut ini:

1. Tahapan penelitian pendahuluan. Kajian yang ditempuh dalam tahapan ini adalah melalui kajian teoritis dan kajian empiris.
2. Tahapan pengembangan model model pengukuran kinerja yang dianggap paling sesuai dengan kondisi manajemen pelayanan Pemerintah daerah
3. Tahapan validasi rancangan model secara teoritis melalui *expert judgement*
4. Tahapan uji keberlakuan rancangan model secara empiris dengan menggunakan studi atau pendekatan survey. Responden dipilih dengan menggunakan teknik *purposive judgement sampling*.
5. Tahapan validasi model empirik sebagai model final.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Standar Kinerja Pelayanan

Kinerja, merupakan istilah terjemahan dari "performance", sudah menjadi kata populer yang merasuk seluruh pembicaraan manajemen sektor publik. Seperti yang dikemukakan oleh Pollit, kinerja mengandung aroma aksi, dinamisme, dan usaha terarah, suatu istilah membedakan yang baik dari yang buruk-buruk. Sebagian dari daya tariknya adalah bahwa kinerja merupakan sebuah konsep yang sangat luas dan juga tersamar. Maknanya sering berbeda untuk setiap orang pada konteks yang berbeda. Bisa terjadi satu lembaga publik memfokuskan pada kinerja keuangan, sementara politisi lebih tertarik pada epektivitas kebijakan, dan konsumen ataupun masyarakat lebih peduli dengan kualitas pemberian pelayanan. Kenyataan ini menjadi kesulitan tersendiri dalam merancang standar yang sama mungkin digunakan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tentang dimensi yang berbeda dari kinerja.

Pada tahun delapan puluhan perdebatan mengenai indikator kinerja dinominasi oleh 3E - *economy, efficiency, effectiveness*. Ketiga kelompok indikator ini mengemuka mengingat banyak pemerintahan waktu itu sedang mengalami tekanan untuk mengurangi pengeluaran sektor publik. Namun kemudian pada tahun sembilan puluhan

muncul skema indikator kinerja yang memasukan dimensi lain di luar keuangan seperti kepuasan konsumen dan kualitas pelayanan. Munculnya dimensi ini dalam pengukuran kinerja sektor publik tidak lepas dari tekanan kelompok-kelompok masyarakat konsumen yang berhasil menyuarakan kepentingannya lewat Parlemen. Bahkan kemudian belakangan kinerja sektor publik diukur dengan menggunakan dimensi-dimensi kinerja yang lebih seimbang. Dalam kaitan ini karya Kaplan dan Norton patut mendapat perhatian. Dimensi kinerja yang diukur mencakup bukan saja keuangan dan kepuasan konsumen, tetapi juga mencakup dimensi inovasi dan pembelajaran, serta proses-proses internal organisasi. Dengan keempat dimensi ini, *balanced-score card*, maka pengukuran kinerja sektor publik tidak hanya terfokus pada *lag indicators*, tetapi juga pada *lead indicators*. Kelompok indikator ke dua ini sangat penting untuk melihat kapasitas organisasi ke depan. Menurut Kaplan dan Norton untuk melihat ketahanan organisasi ke depan tidak cukup hanya melihat indikator-indikator keuangan yang *de facto* berorientasikan ke masa lalu, tetapi juga perlu memperhitungkan perspektif konsumen, inovasi dan pembelajaran, serta proses internal organisasi.

Aplikasi *balanced-score card* pada sektor publik relatif masih baru. Sementara penerapannya masih terus dikembangkan, dimensi-dimensi kinerja pelayanan untuk sementara bisa difokuskan kepada tiga kelompok indikator. Pertama adalah kelompok indikator yang mengukur usaha-

usaha pelayanan, kedua adalah kelompok yang mengukur antara usaha pelayanan tersebut dengan pencapaiannya, dan ketiga adalah kelompok indikator yang berfungsi sebagai informasi penjelas. Sekalipun dalam banyak kasus pembagian yang tegas di antara ketiga kategori indikator tersebut tidak sepenuhnya bisa dilakukan, namun pengelompokan ini bermanfaat terutama untuk memahami indikator-indikator apa yang dirancang untuk diukur. Selanjutnya ukuran kinerja tersebut harus dilaporkan oleh pemerintah ataupun unit pemerintah yang bertanggung jawab, tidak peduli apakah pelayanan itu diberikan sendiri atau diberikan oleh pihak lain lewat mekanisme kontrak, misalnya dengan pihak swasta.

B. Ukuran usaha-usaha pelayanan (*measure of efforts*).

Usaha adalah jumlah sumber daya *financial* dan *non-financial* (uang,material) yang dialokasikan pada program atau proses. Ukuran usaha pelayanan mencakup juga rasio yang membandingkan sumber daya finansial dan non-finansial dengan ukuran lain yang menunjukan permintaan potensial atas suatu pelayanan seperti populasi pelayanan, atau jarak jalan. Dalam kaitan ini ada dua informasi, pertama adalah informasi keuangan yang mencakup ukuran keuangan dari pengeluaran. Ukuran-ukuran ini di antaranya mencakup gaji, tunjangan, bahan baku dan peralatan. Misalnya, ukuran usaha dalam jumlah yang dikeluarkan untuk pendidikan; jumlah uang yang dikeluarkan untuk

pemeliharaan jalan; jumlah uang yang dikeluarkan untuk penyelidikan kejahatan. Kedua adalah informasi non-finansial, di antaranya yang utama adalah jumlah personal aparat. Karena personal merupakan sumber daya utama bagi kebanyakan instansi pemerintah, program, ataupun pelayanan, maka indikator-indikator yang mengukur jumlah personal penuh waktu sering menjadi ukuran yang relevan untuk sumber daya yang digunakan. Indikator ini misalnya adalah jumlah guru untuk seluruh atau per pelajaran; jumlah pekerja pemelihara jalan untuk seluruhnya atau per kilometer jalan. Ketiga adalah ukuran lain, yang mencakup jumlah peralatan atau aset lain yang digunakan untuk memberikan pelayanan.

C. Ukuran Pencapaian.

Ukuran pencapaian melaporkan apa yang diberikan dan dicapai dengan sumber daya yang digunakan. Ada dua jenis ukuran pencapaian; keluaran (*outputs*) dan hasil (*outcomes*). Keluaran mengukur kuantitas pelayanan yang diberikan , sedangkan *outcomes* mengukur hasil akibat dari memberikan keluaran.

1. Ukuran keluaran (Outputs) :

a. Kualitas pelayanan yang diberikan: Indikator – indikator ini mengukur kuantitas fisik atas suatu pelayanan. Misalnya, jumlah penumpang yang diangkut oleh transport publik per kilometernya; jumlah kilometer jalan yang diperbaiki.

b. Kuantitas pelayanan yang diberikan yang memenuhi persyaratan kualitas tertentu : Indikator ini mengukur kuantitas fisik dari suatu pelayanan yang memenuhi suatu uji kualitas, misalnya prosentase bis kota yang memenuhi persyaratan standar minimum tertentu.

2. Ukuran Hasil :

- a. Kelompok indikator ini mengukur pencapaian atau hasil yang terjadi karena suatu pemberian layanan. Di sini mencakup juga ukuran persepsi publik tentang hasil. Misalnya ukuran ini mencakup prosentase belajar yang mencapai suatu tingkat keakhlian tertentu dalam membaca; prosentase populasi yang dilayani oleh transportasi umum.*
- b. Ukuran keluaran khususnya bermanfaat jika disajikan sebagai perbandingan dengan hasil – hasil tahun sebelumnya, target, tujuan atau sasaran, norma-norma atau standar yang diterima secara umum. Misalnya 25% populasi dilayani oleh transportasi umum ketika sasaran sistem transportasi adalah paling sedikit 35% populasi.*
- c. Kadang – kadang efek sekunder dari suatu pelayanan atas penerima ataupun pengguna mungkin teridentifikasi dan layak dilaporkan . Ukuran tersebut mencakup akibat – akibat tidak*

langsung yang signifikan , dimaksudkan ataupun tidak dimaksudkan , positif atau negatif, yang terjadi akibat pemberian pelayanan. Misalnya, penurunan tingkat pengangguran dalam masyarakat sebagai akibat dari penurunan dalam tingkat kegagalan menyelesaikan sekolah; pengurangan kecelakaan di jalan raya karena peningkatan presentase populasi yang menggunakan transportasi umum.

3. *Ukuran yang mengaitkan usaha dengan pencapaian :*

- a.** Ukuran efisiensi yang mengaitkan usaha – usaha dengan keluaran pelayanan. Indikator ini mengukur sumber daya yang digunakan atau biaya per unit keluaran. Indikator ini memberikan informasi tentang suatu keluaran pada suatu tingkat tertentu dari penggunaan sumber daya, menunjukkan efisiensi relatif suatu unit jika dibandingkan dengan hasil hasil sebelumnya, tujuan dan sasaran yang ditetapkan secara internal, norma ataupun standar yang bisa diterima , ataupun hasil – hasil yang bisa dicapai oleh organisasi yang setara. Misalnya, biaya per kilometer jalan yang diperbaiki secara keseluruhan.
- b.** Ukuran biaya – hasil, yang menghubungkan usaha dengan hasil – hasil pelayanan. Ukuran

ini melaporkan biaya per unit hasil. Ukuran ini mengaitkan biaya dengan hasil supaya manajemen publik sendiri dan masyarakat bisa mengukur nilai pelayanan yang diberikan. Misalnya ukuran biaya – hasil, mungkin mencakup biaya per penumpang yang tiba di pemberhentian bus dalam suatu jadwal waktu yang spesifik; biaya per kilometer jalan yang diperbaiki atau dipelihara dengan kondisi yang baik, memadai ataupun bahkan istimewa.

D. Informasi Penjelas

Informasi penjelas ini harus disertakan di dalam pelaporan kinerja. Informasi penjelas mencakup baik informasi kuantitatif maupun naratif yang bisa membantu pengguna untuk memahami ukuran kinerja yang dilaporkan, menilai kinerja organisasi dan mengevaluasi signifikansi faktor – faktor yang mungkin mempengaruhi terhadap kinerja yang dilaporkan.

Ada dua jenis informasi penjelas yang bersifat kuantitatif. Pertama adalah faktor-faktor yang secara substansial di luar kontrol organisasi, seperti karakteristik lingkungan dan demografi. Misalnya ukuran jumlah pelajar pada keluarga di bawah garis kemiskinan, kepadatan populasi di daerah di mana transportasi umum diberikan. Kemudian kedua, adalah faktor – faktor yang dapat dikontrol

oleh organisasi, seperti pola pengadaan staf. Misalnya ukuran jumlah bus yang melayani rute; jumlah petugas polisi per kapita.

Sebagaimana juga telah dikemukakan oleh yang lain , adalah naïf untuk mengatakan ada jawaban *definitive* atas pertanyaan – pertanyaan tersebut. Bahkan di sini hendak dikemukakan bahwa sistem indikator kinerja akan tergantung pada kebutuhan dan sasaran organisasi. Ini berarti bahwa indikator – indikator kinerja itu harus bisa mengukur aspek – aspek yang penting dari pemberian pelayanan yang efektif dan efisien serta berkualitas. Indikator – indikator tersebut mestinya tidak mudah dimanipulasi oleh orang ataupun unit yang dinilai. Indikator kinerja harus handal (*reliable*), yakni didasarkan pada data yang dihasilkan oleh sistem informasi yang akurat. Kemudian indikator kinerja juga sejauh mungkin harus jelas, tidak ambigu, yakni yang membuka peluang penentangan dari aparat.

Selain itu indikator kinerja juga harus memenuhi kriteria–kriteria lain seperti absah (*valid*), memiliki resistensi terhadap perilaku yang tidak masuk akal tidak memuat indikator yang tidak perlu (*nonredundant*), sensitif terhadap biaya pengumpulan data, terfokus pada fase kinerja yang bias dikendalikan, relevan terhadap kinerja yang diukur, dapat dibandingkan dengan indikator yang sama di organisasi publik lain, dan konsisten dalam penerapannya.

Sebagai alat praktis organisasi, indikator kinerja harus dapat dimengerti (*comprehensible*) dan dapat digunakan (*usable*). Untuk memenuhi kriteria ini ada tiga prasyarat dari sistem indikator kinerja: volume, waktu (*timelines*), dan disain data. Supaya sistem dapat dimengerti, maka dibutuhkan volume yang cukup hemat. Misalnya, *National Health Center* di Inggris mengembangkan 2000 indikator kinerja, sementara polisi kota memiliki 400 indikator. Bandingkan ini dengan dinas sosial yang hanya memiliki indikator kinerja yang tidak lebih dari dua puluh. Hemat dalam volume indikator kinerja juga mempermudah pemantauan kemajuan. Tetapi untuk bisa digunakan indikator kinerja harus tepat waktunya. Artinya, harus mencatat informasi secara cukup cepat. Tanpa ini sulit untuk menjadikan sebagai pedoman tindakan. Jadi misalnya informasi yang dilaporkan beberapa bulan lalu oleh banyak instansi pemerintah akan menjadi kurang bermanfaat untuk menentukan dan memperbaiki masalah – masalah mendesak. Bandingkan dengan sebuah supermarket yang memiliki informasi seluruh kegiatannya di paruh hari.

Kemudian perlu dikemukakan bahwa sistem indikator kinerja ini akan bisa dipahami dan bisa digunakan jika sistemnya bersifat *built-in*. Artinya dirancang dengan sasaran-sasaran spesifik dan visi yang jelas tentang bagaimana indikator-indikator itu digunakan.

Ketiga karakteristik tersebut membantu kita untuk membedakan sikap organisasi terhadap rancangan sistem indikator kerja. Ada organisasi publik yang mendesain sistem indikator kinerjanya sebagai bagian dari suatu strategi manajemen yang secara sengaja mendesain perangkat datanya sendiri, dan mengkonsentrasi pada sejumlah indikator yang terkait dengan sasaran – sasaran organisasi. Sementara pada sisi lain ada pula sistem yang lebih didorong oleh data yang ada, dengan harapan bahwa sejumlah kecil informasi akan menghindarkan kebutuhan terhadap keputusan manajerial dengan ketepatan tertentu.

Sekalipun begitu, sikap organisasi dan juga pengembangan sistem indikator kinerja yang '*comprehensible* dan *usable*' akan dipengaruhi kemampuan untuk mengatasi berbagai masalah desain konseptual; khususnya lagi masalah yang disebut dengan *performance ownership*, yakni siapa yang diminta pertanggungjawaban untuk dimensi kinerja yang mana. Bisa terjadi tanggung jawab kinerja dalam organisasi tergantung pada keputusan – keputusan sentral di mana manajer unit organisasi pemerintah sendiri hanya memiliki sedikit kontrol. Atau derajat kompleksitas–interdependensi unit-unit yang berbeda, pelayanan dan kegiatan–menjadi kendala bagi manajer individual untuk bertindak secara otonom.

Faktor-faktor lingkungan juga mungkin menimbulkan dampak pada tindakan organisasi. Singkatnya, ketidakpastian hubungan sebab akibat, sebagaimana diilustrasikan oleh kesulitan mengukur effektivitas menyebabkan pengembangan indikator kinerja tidaklah mudah.

E. Kepuasan Konsumen Sebagai Ukuran Pelayanan

Ada perhatian yang semakin meningkat terhadap 'kualitas' pelayanan publik sebagaimana diukur dari 'kepuasan konsumen'. Sebenarnya konsep kepuasan konsumen tidak asing di sektor swasta . Penerapannya di sektor publik menempatkan pemerintah sebagai produsen dan masyarakat sebagai konsumen, bukan lagi warga negara (*citizens*). Sekalipun dalam penerapannya tidak semudah di sektor swasta karena berbagai faktor yang melekat dalam sektor publik seperti adanya masalah dalam hubungan antara pemerintah yang memberikan pekerjaan (*principal*) dan unit birokrasi ataupun pihak swasta yang menjalankan pemberian pelayanan (*agent*), sebagai sebuah ukuran sebetulnya kepuasan konsumen sangat strategis untuk diterapkan di sektor publik. Hal ini terutama mengingat potensinya yang luar biasa untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik di samping juga bisa memperkuat akuntabilitas lembaga – lembaga pemerintah.

Kepuasan konsumen sebetulnya bisa dijelaskan bertitik tolak dari konsep kualitas. Ada dua perspektif di sini. Pertama pandangan pihak produsen atau pemberi pelayanan, di mana kualitas terkait dengan keluaran (*output*) dan di mana kesesuaian dengan persyaratan yang ditetapkan sebelumnya sangat penting. Bagi produsen kualitas adalah fitur – fitur *intrinsic* dari barang ataupun jasa itu sendiri. Kedua adalah pandangan konsumen atas kualitas. Di sini kualitas adalah kualitas barang atau jasa sebagaimana yang dipersepsi oleh pengguna. Dari sini mudah diduga bahwa pengguna pelayanan mungkin atau mungkin tidak menganggap bernilai satu atau lebih fitur atau atribut yang dianggap ‘berkualitas’ oleh produsen. Dengan demikian sebetulnya kualitas dari sudut pengguna berkaitan dengan hasil (*outcome*) dari barang atau jasa yang dikonsumsi.

Sejauh hasil ini positif – atau dipercaya positif – maka pengguna akan puas. Tekanannya yang vital di sini adalah pada kepercayaan ataupun persepsi ketimbang pada fakta – fakta obyektif. Karena itu kepuasan ataupun ketidakpuasan sebetulnya adalah hasil dari konfrontasi antara harapan konsumen, baik individual maupun kolektif, dengan kualitas yang dipersepsikan. Tentu saja ini bisa menjadi peluang untuk dimanipulasikan baik oleh para politisi maupun oleh para produsen pemberian layanan publik sendiri, yakni dengan meningkatkan kepuasan (ataupun mengurangi

ketidakpuasan) lewat mendongkrak persepsi atas kualitas pelayanan atau menurunkan harapan publik.

Sekalipun potensinya yang luar biasa untuk meningkatkan pelayanan sektor publik, masih ada beberapa isu yang belum bisa dipecahkan dalam kaitannya dengan kepuasan konsumen ini. Di antaranya adalah apa yang dikenal dengan '*executive capture of customer service initiative*'. Yakni dijadikannya isu kepuasan konsumen sebagai tujuan politik jangka pendek oleh para pejabat politis di birokrasi. Mereka ini bisa saja lebih tertarik dengan tuntutan para konstituennya dari pada isu-isu manajemen publik yang lebih luas seperti kualitas dan biaya. Begitu pula keluhan konsumen (masyarakat) bisa digunakan untuk tujuan – tujuan politik oleh pihak kelompok oposisi.

Kendatipun begitu, ada ilustrasi menarik yang bisa dijadikan rujukan untuk mengembangkan ukuran kepuasan konsumen di organisasi publik, khususnya di lingkungan pemerintah daerah. Misalnya jika merujuk pada *Citizen's Charter* di Inggris, standar kinerja pelayanan dirumuskan secara cukup rinci dan eksplisit. Standar pelayanan tersebut dipublikasikan secara luas kepada masyarakat sehingga setiap orang mengetahui secara pasti tingkat pelayanan yang akan diperoleh dari aparat pelayanan publik. Selain itu masyarakat sebagai pengguna layanan mengetahui dengan pasti apa yang harus dilakukan jika ingin mengajukan keluhan ataupun usulan. Tidak cukup itu saja, kinerja

pelayanan diukur secara tahunan, dan dibandingkan dengan standar. Sementara standar sendiri terus dikaji ulang setiap tahunnya. Proses semacam ini menjadikan survey konsumen dan pelayanan bagian integral dari sistem pengukuran kinerja sektor publik.

Sudah tentu banyak aspek menarik lainnya dari *Citizen's Charter* yang bisa dibahas untuk dijadikan rujukan dalam mengembangkan standar kinerja bagi pelayanan sektor publik di daerah. Namun hal tersebut bukan tujuan utama dari ilustrasi di sini. Yang hendak dikemukakan adalah bahwa standar pelayanan semacam itu akan membuat pelayanan publik bisa menjawab lebih baik keinginan – keinginan para penggunanya dengan meningkatkan kualitas secara menyeluruh.

F. Konsep *Ballanced Scorecard (BSC)*

Konsep BSC merupakan pendekatan yang sistematik untuk menilai kinerja organisasi menjadi kerangka kerja yang terpadu. Pengukuran kinerja dengan pendekatan BSC bukan hanya penggabungan ukuran – ukuran keuangan dan non keuangan yang ada, melainkan merupakan hasil dari suatu proses atas – bawah (*top – down*) berdasarkan misi dan strategi dari suatu unit usaha.

Di sisi lain penelitian kinerja dengan pendekatan *BSC* memiliki kelebihan dibandingkan pengukuran finansial saja.

Karena melalui *BSC* memungkinkan manajer mengukur apa yang telah diinvestasikan dalam pengembangan sumber daya manusia, sistem dan prosedur demi perbaikan kinerja di masa depan serta memungkinkan para manajer menilai apa yang telah mereka bina dalam *intangible assets* seperti merek dan loyalitas pelanggan.

Mengingat pola persaingan pada era globalisasi dan era informasi yang sangat cepat, perusahaan dituntut untuk mendapatkan informasi yang cepat, akurat, tepat, komprehensif dan sesuai dengan kebutuhan agar bisa bersaing. *BSC* sendiri mengkaji empat perspektif yang dinilai relevan untuk menilai kinerja suatu entitas bisnis. Empat perspektif yang dimaksud adalah : (1) perspektif keuangan, (2) perspektif pelanggan, (3) perspektif proses bisnis internal dan (4) perspektif pembelajaran dan pertumbuhan (Kaplan, 1996; Brandon & Dtrina, 1997).

Proses implementasi *BSC* melalui beberapa tahap (Kaplan dan Norton, 1996; Lingle dan Schiemann, 1996; Rusdin, 2000; Horngern, 2000) sebagai berikut :

- (1) Menjabarkan strategi tujuan dari suatu usaha ke dalam tujuan strategis yang lebih spesifik oleh tim manajemen eksekutif senior.
- (2) Menetapkan tujuan keuangan perusahaan dengan mempertimbangkan apakah perusahaan akan

menekankan pertumbuhan pendapatan dan pasar, profitabilitas atau menghasilkan arus kas.

- (3) Tim Manajemen secara eksplisit menyatakan segmen pasar dan pelanggan yang diputuskan untuk dilayani.
- (4) Mengidentifikasikan tujuan dan pengukuran proses bisnis internal yang tidak hanya menggunakan indikator ukuran keuangan seperti perbaikan biaya, kualitas dan waktu siklus produksi dengan proses yang berjalan.
- (5) Mencari metode baru yang memberikan kinerja yang lebih baik.
- (6) Menetapkan tujuan proses pembelajaran dan pertumbuhan yang mengungkapkan pemikiran untuk melakukan investasi yang berarti dalam meningkatkan prosedur organisasional.
- (7) Meramalkan target tahunan yang harus dicapai agar dapat mencapai target jangka panjang. Dengan demikian anggaran perusahaan akan mencerminkan rencana perusahaan yang sudah sesuai dengan strategi perusahaan.

Dari gambaran implementasi tersebut jelas bahwa implementasi *BSC* memerlukan komitmen dari berbagai pihak, mulai dari *top manager* hingga *grassroot*. Implementasi tersebut membutuhkan waktu kurang lebih 26 bulan hingga dapat diukur tingkat keberhasilannya (Kaplan

& Norton, 1996, Rusdin, 2000). Melalui BSC tersebut karyawan diajak untuk menyelaraskan tujuan individu dengan tujuan penilaian kinerja secara menyeluruh. Lebih jauh, keberhasilan individu merupakan keberhasilan BSC, karena jika komitmen sudah tinggi, insentif kompensasi karyawan disesuaikan dengan BSC.

Kaplan dan Norton (1996) menyatakan bahwa indikator (*key measure*) yang diukur dalam *balanced scorecard* terdiri dari empat perspektif indikator, seperti terlihat pada tabel 1.

Tabel: 1
Penilaian Strategi Bisnis (*Measuring Business Strategy*)

Perpective	General Measures
Financial	Return on Investment and Economic Value added
Customer	Satisfaction, retention, market & account share
Internal Bussines Process	Quality, response time, cost and new product introductions
Learning & Growth	Employee satisfaction and information system availability

Sumber : Kaplan & Norton, 1996 (dimodifikasi penulis)

Sedangkan perspektif *financial* menggunakan tolok ukur yang tergantung pada posisi perusahaan pada daur hidup bisnis yang dibagi menjadi tiga tahap (*growth, sustain dan harvest*). Tolok ukur penilaian berdasarkan daur hidup perusahaan dapat dilihat pada tabel 2.

Tabel: 2
Tolok Ukur Perspektif *Financial*

Daur Hidup	Tolok Ukur
Growth	Growth rate in revenues
Sustain	<ul style="list-style-type: none"> - operating income - gross margin - return on investment - return on capital - economic value added
Harvest	- reduction rate in working capital requirement

Sumber : Kaplan & Norton, 1996 (dimodifikasi penulis)

Tolok ukur yang dilakukan dalam perspektif pelanggan (*customer perspective*) dibagi menjadi dua kelompok : (1) Kelompok inti dan (2). Kelompok penunjang. Tolok ukur berdasarkan ke dua kelompok tersebut, dapat diringkas seperti pada tabel 3, sebagai berikut;

Tabel: 3
Tolok Ukur Perspektif Pelanggan

Kelompok	Tolok Ukur
Inti	<ul style="list-style-type: none"> - Pangsa pasar - Tingkat perolehan pelanggan baru - Kemampuan mempertahankan pelanggan lama - Tingkat profitabilitas pelanggan
Penunjang	<ul style="list-style-type: none"> - atribut – atribut produk (fungsi, harga, mutu) - Hubungan dengan pelanggan - Citra dan reputasi perusahaan

Sumber : Kaplan & Norton, 1996 (dimodifikasi penulis)

Perspektif ketiga yang dinilai berdasarkan pendekatan *balanced scorecard* adalah proses bisnis internal. Secara umum proses bisnis internal dibagi dalam tiga tahap (inovasi, operasi dan layanan purna jual). Tolok ukur

berdasarkan kelompok tersebut dapat dilihat pada tabel 4 sebagai berikut :

Tabel: 4
Tolok Ukur Perspektif Proses Bisnis Internal

Kelompok	Tolok Ukur
Inovasi	<ul style="list-style-type: none"> - Identifikasi kebutuhan pelanggan - Cara cara untuk memenuhi kebutuhan pelanggan
Operasi	<ul style="list-style-type: none"> - Manufacturing Cycle Efficiency (MCE) - Tingkat kerusakan produk pra penjualan - Banyaknya bahan baku yang terbuang - Banyaknya permintaan pelanggan yang dapat dipenuhi - Penyimpangan biaya produksi aktual terhadap anggaran biaya produksi - Effisiensi kegiatan per kegiatan produksi
Layanan Purna Jual	<ul style="list-style-type: none"> - Perbaikan kerusakan suku cadang dari pelanggan - Tingkat effisiensi per kegiatan - Collection time - Jangka waktu penyelesaian perselisihan

Sumber : Kaplan & Norton, 1996 (dimodifikasi penulis)

Perspektif yang keempat dalam pendekatan *BSC* adalah pembelajaran dan pertumbuhan yang bertujuan untuk mendorong perusahaan menjadi organisasi belajar sekaligus mendorong pertumbuhannya. Tolok Ukur dalam perspektif ini dapat dirinci seperti pada tabel 5 sebagai berikut :

Tabel 5
Tolok Ukur Perspektif Pembelajaran dan Pertumbuhan

Kelompok	Tolok Ukur
Kemampuan pegawai	<ul style="list-style-type: none"> - Tingkat kepuasan kerja - Tingkat perputaran tenaga kerja - Pendapatan perusahaan per pegawai - Nilai tambah pegawai - Tingkat Pengembalian Jasa
Kemampuan Sistem Informasi	<ul style="list-style-type: none"> - Tingkat ketersediaan informasi yang dibutuhkan - Tingkat ketepatan informasi yang tersedia

	<ul style="list-style-type: none"> - Jangka waktu untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan
Motivasi,pemberdayaan dan keserasian individu dengan perusahaan	<ul style="list-style-type: none"> - Jumlah saran per pegawai - Jumlah saran yang yang diimplementasikan - Jumlah saran yang berhasil guna - Banyaknya pegawai yang mengetahui visi dan misi perusahaan

Sumber : Kaplan & Norton, 1996 (dimodifikasi penulis)

Berdasarkan parameter- parameter BSC di atas jelas bahwa BSC merupakan upaya pengukuran kinerja perusahaan secara menyeluruh, yaitu menyentuh seluruh aspek aktivitas dan dinamika perusahaan.

G. Konsep Good Corporate Governance (GCG)

Good Corporate Governance (GCG) merupakan proses pengelolaan perusahaan dalam suatu negara dengan melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) serta penggunaan sumber daya dengan cara yang sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan, efisiensi, transparansi dan akuntabilitas. Dua penyebab pentingnya isu *good corporate governance*, yaitu: (1) perubahan lingkungan yang sangat cepat yang berdampak pada peta kompetisi pasar global dan (2) semakin banyak dan kompleksnya struktur kepemilikan perusahaan sehingga berimplikasi terhadap manajemen stakeholders (Berman et al, 1999; Clarkson, 1998; Harrison & Freeman, 1999 dalam Syakhroza, 2000). Kondisi tersebut akan menimbulkan turbulensi, stress, risiko dan ketidakpastian bagi perusahaan. Hal ini menuntut respon perusahaan terhadap ancaman dan peluang dalam merancang dan menggunakan startegi serta

system pengendalian yang prima untuk mempertahankan keberlajutannya.

Good corporate governance akan tercipta jika terjadi keseimbangan kepentingan antara semua pihak yang berkepentingan dengan perusahaan (*stakeholders*) dalam rangka pencapaian tujuan perusahaan. Untuk mengetahui apakah kesinambungan kepentingan telah tercipta maka sistem pengendalian harus dirancang sedemikian rupa sehingga mampu menciptakan iklim yang kondusif bagi tercapainya tujuan bersama. Oleh karena itu dibutuhkan sistem pengukuran yang mampu menyerap semua dimensi strategis dan operasional perusahaan dan juga dibentuknya pusat informasi. Konsep BSC merupakan sistem pengukuran kinerja yang komprehensif dan pengukuran kinerja berdasarkan konsep GCG dapat dikatakan sebagai pengembangan konsep BSC, karena konsep GCG mengakomodasi kepentingan internal perusahaan (pemilik perusahaan, CEO dan senior manajemen lainnya) serta pihak eksternal (pen-dana, pelanggan, pasar modal dan publik).

Tabel: 6
Contoh Ukuran Kinerja Berdasarkan Konsep GCG dan Keterkaitannya dengan BSC

No	Parameter	Contoh	Perspektif dalam BSC
1	<i>Internal Operating Activities</i>	Efisiensi operasi dan pelayanan, jumlah produk rusak, siklus waktu, tingkat pemakaian kapasitas, ketepatan pemakaian tenaga kerja dan bahan baku, jumlah persediaan yang dikembalikan,	Perpektif bisnis internal

		jumlah tagihan yang diragukan	
2	<i>Intellectual capital and Corporate learning</i>	Proses pengembangan pegawai seperti pelatihan pegawai , proses pembelajaran pegawai, produktivitas dan pembelajaran pegawai.	Perspektif pembelajaran dan pertumbuhan
3	<i>Corporate capacity to innovate & responds to markets</i>	Perubahan manajemen , fleksibilitas struktur organisasi, incubator produk – produk baru, R & D , ketepatan pemakaian teknologi	Perspektif proses bisnis internal
4	<i>Product / service quality & market acceptance</i>	Ketepatan manajemen pemasaran dan brand, kualitas produk /jasa, ISO 9000, besaran pangsa pasar, ketepatan delivery	Perpektif pelanggan
5	<i>Customer relation</i>	Kepuasan pelanggan	Perpektif pelanggan
6	<i>Investor relation</i>	Harmonisasi hubungan dengan pemegang saham , bank dan pemasok dana lainnya, ketepatan penyampaian laporan keuangan	-
7	<i>Relationship with partners and others stakeholders</i>	Harmonisasi hubungan dengan pemasok , pemerintah seperti deperindag, dirjen pajak, asosiasi-asosiasi bisnis	-
8	<i>Public Relations</i>	Harmonisasi hubungan dengan public service seperti PLN, TELKOM; kemitraan dengan media massa dan masyarakat sekitar operasional perusahaan	-
9	<i>Environment, health & safety practies</i>	Sistem manajemen internal seperti ISO 14000, tingkat pencemaran limbah, jumlah kecelakaan kerja	-
10	Keuangan	ROI, ROA, kualitas penjualan dan cash flow, perputaran persediaan dan piutang dagang, profit margin, pertumbuhan penjualan, laba dan asset	Perspektif keuangan

Sumber : Syakhroza, 2000 dimodifikasi oleh penulis.

Dengan kata lain konsep pengukuran GCG lazim dipergunakan oleh Dewan Komisaris yang berupaya menjaga kepentingan semua pihak.

Pengukuran kinerja berdasarkan konsep GCG didasarkan pada lima prinsip, yaitu ; (1) perlindungan terhadap hak – hak pemegang saham, (2) persamaan

perlakuan terhadap seluruh pemegang saham, (3) peranan stakeholders yang terkait dengan perusahaan, (4) keterbukaan dan transparansi dan (5) akuntabilitas dewan komisaris (Herwidayatmo, 2000; Rusdin, 2000). Implikasi prinsip tersebut diwujudkan dalam ukuran kinerja seperti Tabel: 6.

Dengan demikian pengukuran kinerja yang berorientasi pada *good corporate governance* dapat dianggap sebagai pengembangan dari pengukuran kinerja berdasarkan BSC , karena ada beberapa aspek yang belum dikembangkan dalam BSC dikembangkan melalui konsep GCG.

BAB III

MODEL PENGUKURAN KINERJA PELAYANAN

A. Pengembangan Model

Sesuai dengan kajian teoritis yang telah dijelaskan pada bab II dari laporan kajian ini, selanjutnya dapat dikembangkan model pengukuran kinerja. Model yang dimaksud dalam kajian ini adalah sesuai dengan pengertian model dari Mc. Leod (1996, hal. 178-179), yang mengartikan model sebagai penyederhanaan (abstraksi) dari sesuatu. Suatu model yang dibentuk akan mewakili sejumlah objek atau entitas.

Pengertian ini juga sejalan dengan Wilson (dalam Azhar Susanto, 2002, hal. 30-31) mengartikan model sebagai interpretasi secara eksplisit dari pemahaman tentang situasi. Pemahaman tersebut dapat digambarkan dalam bentuk matematik, simbol atau kata-kata. Selanjutnya sesuai dengan dua pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa model bisa dalam bentuk model: fisik, naratif, grafik, matematika. Adapun yang menjadi tujuan utama dari pengembangan model adalah (Azhar Susanto, 2002, hal. 30-31):

1. Mempermudah pengertian,

2. Mempermudah komunikasi
3. Memperkirakan masa depan

Untuk itu, dengan mengikuti pengembangan model pengukuran kinerja yang diajukan Sloper (1999), maka selanjutnya dikembangkan model pengukuran kinerja pelayanan sebagai berikut:

Pertama, Pengukuran Kinerja di bagi dalam empat dimensi atau perspektif besar yaitu:

1. Dimensi atau perspektif Pembelajaran dan Pertumbuhan Organisasi (*Learning and Growth*); yaitu dimensi yang mengukur kondisi organisasi pemberi layanan tersebut, baik dari sisi proses pembelajaran dan pertumbuhan organisasi khususnya sekali dari individu serta kelompok yang membentuk organisasi tersebut.
2. Dimensi atau perspektif internal bisnis (*Internal business*); yaitu dimensi yang mengukur kondisi dan kemampuan operasional dari organisasi pemberi layanan tersebut menjalankan aktivitas pelayanannya.

3. Dimensi atau perspektif keuangan (*financial*); yaitu dimensi yang mengukur kondisi dan kemampuan organisasi pemberi layanan tersebut dilihat dari sisi keuangannya.
4. Dimensi pelanggan (*costumer*); yaitu dimensi yang mengukur kinerja organisasi pemberi layanan dari sisi pandangan konsumen yang telah memakai atau menikmati layanan tersebut.

Kedua, sejalan dengan keempat dimensi tersebut, maka pada tahap selanjutnya peneliti mengembangkan sejumlah indikator untuk masing-masing dimensi tersebut. Masing-masing indikator keempat dimensi tersebut dikembangkan peneliti melalui proses pendialogan antara konsepsi teori yang banyak dikembangkan oleh beberapa penulis dengan peluang operasionalisasinya di lapangan pada saatnya nanti. Adapun hasil perumusan indikator untuk masing-masing dimensi tersebut selengkapnya dapat ditelusuri pada uraian berikut ini.

1. Dimensi **pembelajaran dan pertumbuhan organisasi pemberi layanan** (*Learning and Growth*) dalam Pengukuran Kinerja Pelayanan dapat dipergunakan indikator:

- a. Pengembangan pegawai
 - b. Proses pembelajaran pegawai
 - c. Produktivitas pegawai
 - d. *Trend* rasio jumlah pegawai yang berkualitas
 - e. Fleksibilitas struktur organisasi
 - f. Sikap & perilaku (ramah, jujur, jiwa melayani)
 - g. Motivasi pegawai
2. Dimensi **bisnis internal** atau **operasi pelayanan organisasi pemberi layanan** (*Internal business*), dalam Pengukuran Kinerja Pelayanan dapat dipergunakan indikator:
- a. Tingkat efisiensi biaya operasi
 - b. Ketepatan waktu layanan
 - c. Ketepatan jumlah SDM pengelola
 - d. Kesesuaian kualifikasi SDM dengan jenis layanan
 - e. Kecukupan sarana dan prasarana layanan
 - f. Standar pelayanan minimal (SPM)
 - g. Ketepatan teknologi yang dipakai
3. Dimensi **perspektif keuangan** (*Financial*), dalam Pengukuran Kinerja Pelayanan dapat dipergunakan indikator:

- a. Ketepatan penyampaian laporan keuangan
 - b. *Return On Investment (ROI)*
 - c. Efisiensi Dana
 - d. Perputaran Asset (*Optimalisasi Asset*)
 - e. Kecepatan penyampaian laporan keuangan
 - f. Kemudahan pembuatan laporan keuangan
 - g. Tarif pelayanan memadai/tidak
4. Dimensi **perspektif pelanggan (Costumer)**, dalam Pengukuran Kinerja Pelayanan dapat dipergunakan indikator:

- a. Kepuasan konsumen layanan
- b. Kecepatan dalam layanan
- c. Ketepatan dalam layanan
- d. Kualitas layanan
- e. Standar Internasional seperti ISO 9000
- f. Kualitas *Public Relationship*
- g. Kemudahan layanan
- h. Standar layanan

B. Verifikasi dan Penyempurnaan Model

Model pengukuran kinerja yang telah dirumuskan di atas, untuk mendapatkan **validitas teoritis** -nya maka pada tahap selanjutnya dilakukan pengujian melalui tim ahli atau pakar. Dalam hal ini tim ahli atau pakar yang dilibatkan adalah sebagai berikut:

- Dr. Hj. Sedarmayanti, MPd.
- Baban Sobandi SE, MSi.
- Drs. Eris Yustiono, MSc.
- Dra. RR. Arundina RDP, MA.
- Dra. Enni Eriani, M.Ed.
- Drs. Sabar Gunawan MA.
- Drs. Riyadi
- Dra. Tetty Kurniati, M.Ed.

Sesuai dengan hasil pengujian oleh Tim Pakar tersebut maka model pengukuran kinerja yang telah dirumuskan di atas selanjutnya disesuaikan dengan hasil verifikasi tersebut.

Adapun hasil selengkapnya dari hasil verifikasi dan penyempurnaan model dimaksud, yang selanjutnya disebut sebagai

model pengukuran kinerja pelayanan dapat dilihat pada bagian berikut ini.

Pertama, verifikasi teoritik atas model Pengukuran Kinerja dalam aspek pendimensian, dimana model pengukuran kinerja terbagi dalam empat dimensi oleh seluruh tim pakar menyatakan persetujuannya. Sehingga demikian pembagian dimensi atas, (1) perspektif Pembelajaran dan Pertumbuhan Organisasi (*Learning and Growth*); (2) perspektif internal bisnis (*Internal business*); (3) perspektif keuangan (*financial*); (4) perspektif pelanggan (*costumer*) secara teoritis dapat diterima.

Kedua, walaupun dalam unsur pertama model, semua tim pakar menyetujui atas pengembangan keempat pendimensian sebagaimana tersebut di atas, namun dalam pengembangan indikator atas masing-masing dimensi tersebut ternyata telah mengalami penyempurnaan. Hasil penyempurnaan tersebut, pada akhirnya telah memunculkan indikator dari masing-masing dimensi sebagaimana nampak dalam tabel berikut ini:

Tabel: 7
Model Pengukuran Kinerja Pelayanan

Dimensi	Indikator
Mengukur aspek kinerja pelayanan dari aspek bisnis internal atau operasi pelayanan organisasi pemberi layanan	<ul style="list-style-type: none"> a. Tingkat efisiensi biaya operasi b. ketepatan waktu layanan c. ketepatan jumlah SDM pengelola d. kesesuaian kualifikasi SDM dengan jenis layanan e. kecukupan sarana dan prasarana layanan f. standar pelayanan minimal (SPM) g. Ketepatan teknologi yang dipakai h. Ketepatan lay-out pelayanan i. Kesederhanaan prosedur layanan j. Pengendalian dan pengawasan pelayanan k. Kecukupan material yang dibutuhkan oleh layanan l. Tolok ukur pelayanan prima
Mengukur kinerja pelayanan dalam perspektif pembelajaran dan pertumbuhan organisasi pemberi layanan	<ul style="list-style-type: none"> a. pengembangan pegawai b. proses pembelajaran pegawai c. produktivitas pegawai d. trend rasio jumlah pegawai yang berkualitas e. fleksibilitas struktur organisasi f. sikap & perilaku (ramah, jujur, jiwa melayani) g. motivasi pegawai
Mengukur kinerja pelayanan dalam perspektif pelanggan	<ul style="list-style-type: none"> a. kepuasan konsumen layanan b. kecepatan dalam layanan c. ketepatan dalam layanan d. kualitas layanan e. Standar Internasional spt ISO 9000 f. Kualitas Public Relationship g. Kemudahan layanan h. Standar layanan
Mengukur kinerja pelayanan dalam perspektif keuangan	<ul style="list-style-type: none"> a. ketepatan penyampaian laporan keuangan b. Return On Investmen (ROI) c. Efisiensi Dana d. Perputaran Asset (optimalisasi Asset) e. Kecepatan penyampaian laporan keuangan f. Kemudahan pembuatan laporan keuangan g. Tarif pelayanan memadai/tidak

BAB IV

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, dapat disimpulkan sebagai berikut: **Pertama**, verifikasi teoritik atas model Pengukuran Kinerja dalam aspek pendimensian, di mana model pengukuran kinerja terbagi dalam empat dimensi oleh seluruh tim pakar menyatakan persetujuannya. Sehingga demikian pembagian dimensi atas, (1) perspektif Pembelajaran dan Pertumbuhan Organisasi (Learning and Growth); (2) perspektif internal bisnis (internal business); (3) perspektif keuangan (financial); (4) perspektif pelanggan (costumer) secara teoritis dapat diterima.

Kedua, walaupun dalam unsur pertama model, semua tim pakar menyetujui atas pengembangan keempat pendimensian sebagaimana tersebut di atas, namun dalam pengembangan indikator atas masing-masing dimensi tersebut ternyata telah mengalami penyempurnaan. Hasil penyempurnaan tersebut, pada akhirnya telah memunculkan indikator dari masing-masing dimensi.

DAFTAR PUSTAKA

- Hughes, Owen E, (1994), *Public Management & Administration, An Introduction*, The MacMillan Press, Ltd.
- Kaplan, Robert S & David P. Norton, (1996), *The Balance Scorecard; Translating Strategy into Action*,
- Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, (2000), *Pengukuran Kinerja Instansi Pemerintah*, Modul 3 dari 5 Modul Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.
- Mc. Leod, Jr, Raymond, (1996), *Sistem Informasi Manajemen*, Jilid I, Edisi Bahasa Indonesia, Terjemahan Hendra Teguh, PT Prenhallindo, Jakarta.
- Musgrave, Richard A, (1959), *Public Finance in Theory and Practice*, Mac. Graw-Hill, Inc.
- Osborne, David and Ted Gaebler, (1992), *Reinventing Government*, New York, Addison Wesley, Publishing Company..
- Sloper, Phil, Linard, Keith T, Paterson, David, (1999), *Toward a Dynamic Feedback Framework for Public Sector Performance Management*, The Proceeding of The 17th International Conference of The System Dynamics Society 5th Australian & New Zealand Systems Conference, Wellington.
- Stewart, John, (1988), *Managing Local Government, Understanding The Management of Local Government*, Longman.
- Susanto, Azhar, (2002), *Sistem Informasi Management Konsep dan Pengembangannya*, Lingga Jaya, Bandung.

