

MEMPERKUAT MANAJEMEN STRATEGIS DENGAN PENGUKURAN KINERJA DALAM ORGANISASI SEKTOR PUBLIK

Oleh:
Marita Ahdiyana
Universitas Negeri Yogyakarta

Abstrak

Manajemen strategis dipahami lebih dari sekedar membuat dan mengimplementasikan perencanaan strategis, namun dalam cakupan yang lebih luas merupakan proses yang bersifat terus-menerus mencakup seluruh aktivitas yang dilakukan untuk membuat rencana, tindakan, dan kebijakan-kebijakan untuk mencapai tujuan atau misi organisasi. Ada tiga macam analisis yang diperlukan untuk mempersiapkan manajemen strategis bagi organisasi sektor publik yaitu analisis lingkungan internal organisasi, analisis lingkungan eksternal organisasi, dan analisis pilihan strategis. Analisis lingkungan internal dan eksternal organisasi dengan metode SWOT (*strengths, weaknesses, opportunities* dan *threats*) sangat diperlukan untuk mendapatkan pilihan-pilihan strategi yang berguna dilakukan pada masa yang akan datang, membangun kekuatan, mengurangi kelemahan, memperluas kesempatan dan menangkal ancaman.

Ada beberapa hal yang berpengaruh dalam memperkuat manajemen strategis suatu organisasi yaitu: pentingnya pelanggan, perbaikan yang bersifat terus-menerus, pengukuran kinerja, transformasi kultural, dan keterlibatan anggota organisasi. Dalam artikel ini, selain membahas berbagai konsep dalam pengukuran kinerja dalam organisasi sektor publik, pembahasan juga akan difokuskan pada bagaimana pengukuran kinerja organisasi sektor publik dapat memperkuat manajemen strategis, khususnya dilihat dari pendekatan TQM dari Deming.

Kata Kunci: Manajemen strategis, pengukuran kinerja, organisasi sektor publik, pendekatan TQM

Pendahuluan

Membahas manajemen strategis dapat dikatakan membicarakan hubungan antara organisasi dan lingkungannya, baik lingkungan internal maupun eksternal. Lingkungan organisasi akhir-akhir ini tidak saja semakin bergejolak mengalami perubahan, namun juga saling berhubungan secara lebih erat. Hal tersebut menuntut organisasi untuk berpikir strategis, mampu menerjemahkan inputnya menjadi strategi yang efektif, serta mengembangkan alasan yang diperlukan untuk meletakkan landasan bagi pelaksanaan strateginya. Kesemuanya diharapkan akan dapat memberikan petunjuk bagaimana menghadapi dan menanggulangi perubahan yang terjadi dalam lingkungan, bahkan memberi petunjuk pada para pimpinan agar mampu mengendalikan perubahan yang terjadi pada lingkungan tersebut, dan tidak sekedar bersikap memberikan reaksi terhadapnya. Dengan demikian fokus manajemen

strategis adalah menghubungkan organisasi dengan lingkungannya, merumuskan strategi untuk menyesuaikan diri dengan lingkungan, dan memastikan bahwa implementasi strategi berjalan dengan baik. Organisasi juga diharapkan akan mampu mengendalikan arah pencapaian sasaran yang sudah ditetapkan.

Ada beberapa hal yang berpengaruh dalam memperkuat manajemen strategis suatu organisasi yaitu: pentingnya pelanggan, perbaikan yang bersifat terus-menerus, pengukuran kinerja, transformasi kultural, dan keterlibatan anggota organisasi. Pada bagian awal artikel ini, akan dibahas konsep dasar dan manfaat manajemen strategis, cakupan organisasi sektor publik, berbagai konsep dalam pengukuran kinerja dalam organisasi sektor publik, meliputi dimensi, tujuan, kendala dan tantangan pengukuran organisasi sektor publik. Pembahasan akan difokuskan pada bagaimana pengukuran kinerja organisasi sektor publik dapat memperkuat manajemen strategis, khususnya dilihat dari pendekatan Total Quality Management (TQM) dari Deming.

Konsep Dasar dan Manfaat Manajemen Strategis dalam Organisasi Sektor Publik

Pada dasarnya manajemen strategis adalah suatu perspektif baru yang menyoroti tentang pentingnya organisasi untuk memberikan lebih banyak perhatian pada perumusan strategi dan perubahan lingkungan. Strategi organisasi yang tepat untuk melakukan penyesuaian dengan lingkungan yang berubah sangat penting bagi keberhasilan pencapaian tujuan organisasi. Menurut Ibrahim, manajemen strategis pada prinsipnya adalah kemampuan manajemen organisasi untuk mengadaptasi masa depan yang umumnya bersifat jangka pendek serta menengah (2008:24). Strategi penting karena merupakan proses untuk menentukan arah yang harus dijalani agar visi dan misi organisasi dapat tercapai. Strategi juga dapat memberikan dasar yang masuk akal untuk keputusan – keputusan yang akan menuntun ke arah pencapaian tujuan organisasi. Keputusan strategis akan meningkatkan kemampuan pemimpin dalam menghadapi perubahan. Menurut Johnson dan Scholes (2002) dalam Bovaird (2003: 55), keputusan strategis menaruh perhatian pada ruang lingkup aktivitas organisasi, penyesuaian aktivitas organisasi dan lingkungannya, alokasi dan realokasi sumber daya utama dalam organisasi, nilai, harapan dan tujuan dari strategi yang berpengaruh, serta implikasi perubahan operasional pada seluruh organisasi. Sehingga dapat dikatakan bahwa manajemen strategis adalah suatu proses yang dalam setiap tahapnya memerlukan partisipasi dari semua pihak, dan pertanggungjawaban dari pemimpin. Dengan demikian manajemen strategis meliputi penetapan kerangka kerja untuk melaksanakan berbagai proses tersebut.

Menurut Steiner dan Miner (1997: 30), proses manajemen strategis meliputi beberapa hal sebagai berikut:

1. Pengawasan perubahan lingkungan
2. Identifikasi lingkungan peluang dan ancaman untuk dihindarkan
3. Evaluasi kekuatan dan kelemahan organisasi
4. Perumusan misi dan sasaran
5. Identifikasi strategi untuk pencapaian tujuan organisasi
6. Evaluasi strategi dan pilihan strategi yang akan diimplementasikan
7. Penetapan dan pemantauan proses untuk meyakinkan bahwa strategi diimplementasikan dengan tepat.

Nutt dan Backoff (1992) dalam Salusu (2006: 496-498), mengemukakan beberapa alasan perlunya perubahan strategis yang sekaligus memberikan petunjuk

tentang bagaimana manfaat manajemen strategis bagi organisasi publik maupun organisasi nonprofit sebagai berikut:

1. Organisasi baru atau yang sedang berkembang harus memikirkan langkah tujuan dan sasaran yang diprioritaskan.
2. Kebutuhan mempertahankan stabilitas pembiayaan yang memerlukan strategi-strategi baru untuk mencari sumber pembiayaan baru.
3. Keinginan mengembangkan pelayanan, seiring makin tersedianya sumber daya yang dimiliki, mendorong manajer melakukan perubahan kebijakan, prosedur, bahkan mungkin prioritas konsumen yang dilayani.
3. Perluasan peranan karena desakan publik, untuk menjawab kebutuhan mereka
4. Perubahan kepemimpinan biasanya diikuti dengan visi baru yang menuntut para eksekutif memahami dan menyesuaikan diri dengan kebijakan baru
5. Tuntutan yuridis dalam perencanaan yang memungkinkan perubahan prosedur bila ada desakan pemerintah untuk memperoleh bantuan yang diperlukan
6. Tuntutan akan integrasi antar departemen, biro, bidang, bagian, seksi dan lain-lain sangat sering terjadi dalam organisasi pemerintahan yang menuntut penyesuaian misi, tujuan, serta berbagai prosedur.
8. Koordinasi tindakan yang menuntut adanya perubahan dalam kebijaksanaan internal
9. Ancaman politik yang menuntut para eksekutif menyesuaikan kebijaksanaan organisasinya dengan tuntutan tersebut.

Cakupan Organisasi Sektor Publik

Mahsun (2006:7) memberikan pemahaman terhadap sektor publik sebagai segala sesuatu yang berhubungan dengan kepentingan umum dan penyediaan barang atau jasa kepada publik yang dibayar melalui pajak atau pendapatan negara lain yang diatur dengan hukum. Contoh sektor publik meliputi beberapa bidang seperti bidang kesehatan, pendidikan, keamanan, dan transportasi. Luasnya ruang lingkup sektor publik menyebabkan dalam penyelenggaraannya sering diserahkan ke pasar, dengan regulasi dan pengawasan tetap dipegang oleh pemerintah. Sehingga dalam perkembangannya, sektor publik mengalami berbagai perubahan yang menyebabkan terjadinya bias dengan sektor swasta.

Anggapan organisasi sektor publik pasti non profit menjadi tidak tepat karena ada organisasi sektor publik yang bertipe quasi non profit yaitu mempunyai tujuan utama meningkatkan kesejahteraan masyarakat namun memiliki motif laba untuk keberlangsungan organisasi dan dapat memberikan kontribusi pada pendapatan negara atau daerah. Sehingga organisasi sektor publik bukan hanya organisasi sosial atau organisasi non profit, dan juga bukan hanya organisasi pemerintahan. Organisasi publik merupakan organisasi yang berhubungan dengan kepentingan umum dan penyediaan barang atau jasa kepada publik yang dibayar melalui pajak atau pendapatan negara lain yang diatur dengan hukum.

Cakupan organisasi sektor publik berbeda di setiap negara, tergantung pada kejadian historis dan suasana politik yang berkembang di suatu negara. Termasuk dalam cakupan sektor publik di negara Indonesia adalah pemerintah pusat, pemerintah daerah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), organisasi bidang pendidikan, organisasi bidang kesehatan, dan organisasi-organisasi massa. Organisasi sektor publik dibutuhkan untuk menjamin bahwa

pelayanan publik dapat disediakan untuk masyarakat secara adil dan merata, serta untuk memastikan bahwa pelayanan publik dilakukan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Dimensi Pengukuran Kinerja Organisasi Sektor Publik

Kinerja merupakan kata kunci yang mendominasi semua diskusi tentang NPM (OECD, 1993) dalam Kouzmin *et. al* (1999: 120-121). Sebagaimana dikemukakan Carter (1991), kinerja merupakan konsep yang luas yang didalamnya tercakup memiliki arti yang beragam, untuk audiens yang berbeda, dan konteks yang berbeda. Akibatnya, desain indikator kinerja bagi organisasi swasta dan sektor publik menjadi sulit. Disamping kendala teknis dalam operasionalisasi konsep yang abstrak, seperangkat indikator kinerja yang sama mungkin dibutuhkan guna menjawab pertanyaan tentang dimensi yang berbeda dari kinerja keduanya. Tugas pengukuran kinerja dalam organisasi sektor publik sangatlah kompleks. Terdapat dua alasan yang biasa digunakan untuk menjelaskan perbedaan pengukuran kinerja antara organisasi publik dan privat. *Pertama*, karena organisasi swasta dianggap melekat pada garis bawah persyaratan laba, pengukuran kinerja merupakan sebuah prosedur teknis yang dapat dibandingkan dan langsung. *Kedua*, adanya tekanan sosial dan politik tertentu pada agen organisasi sektor publik.

Menurut Mardiasmo, sistem pengukuran kinerja sektor publik adalah suatu sistem yang bertujuan untuk membantu manajer publik menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan nonfinansial (2004 : 121). Sistem pengukuran kinerja dapat dijadikan sebagai alat pengendalian organisasi, karena pengukuran kinerja diperkuat dengan menetapkan *reward and punishment system*. Lebih lanjut dikemukakan Mardiasmo bahwa pengukuran kinerja organisasi sektor publik dilakukan untuk memenuhi tiga maksud. *Pertama*, untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah, ukuran kinerja dimaksudkan untuk membantu agar pemerintah fokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja. Hal ini diharapkan akan meningkatkan efektivitas dan efisiensi organisasi sektor publik dalam memberikan pelayanan kepada publik. *Kedua*, untuk pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan. *Ketiga*, untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

Sedangkan Fitzgerald *et al.*'s (1991) dalam Wilson (2000: 28), mengemukakan bahwa penelitian-penelitian pada sektor pelayanan menyarankan adanya 2 kategori utama dalam pengukuran kinerja, satu kategori berhubungan dengan hasil akhir atau *outcomes* dan yang lain berkaitan dengan faktor yang menentukan. *Outcomes* dibagi dalam kinerja keuangan dan daya saing. Sedangkan faktor yang menentukan dibagi lagi menjadi beberapa kategori yaitu kualitas pelayanan, fleksibilitas, inovasi, dan pemanfaatan sumber daya.

Tabel I
Performance Measures Across Six Broad Dimensions

<i>Outcomes</i>	<i>Financial performance</i> <i>Competitiveness (market share/sales growth)</i>
<i>Determinants</i>	<i>Quality of service</i>

	<i>Flexibility</i> <i>Innovation</i> <i>Resource utilisation (productivity/efficiency)</i>
--	--

Sumber: Wilson, The Use of Performance Information in the Management of Service Delivery. Marketing Intelligence & Planning. 2000: 28.

Tujuan Pengukuran Kinerja Organisasi Sektor publik

Pengukuran kinerja merupakan alat untuk menilai kesuksesan organisasi, yang dalam konteks organisasi sektor publik akan digunakan untuk mendapatkan dukungan dan legitimasi dari publik. Masyarakat akan menilai keberhasilan organisasi lewat kemampuan organisasi dalam memberikan layanan publik yang relatif murah dan berkualitas. Sehingga pengukuran kinerja sangat penting untuk menilai akuntabilitas organisasi dan pimpinan dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik. Teague dan Eilon (1973) dalam Wilson (2000:127), mengemukakan bahwa menurut pandangan tradisional, pengukuran kinerja memiliki tiga tujuan penting yaitu: menjamin pencapaian tujuan atau sasaran, mengevaluasi, mengendalikan dan meningkatkan prosedur dan proses, serta untuk membandingkan dan menilai kinerja organisasi, tim dan individu yang berbeda.

Menurut Mahmudi (2007 : 14), tujuan dilakukannya pengukuran kinerja organisasi sektor publik adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi
2. Menyediakan sarana pembelajaran pegawai
3. Memperbaiki kinerja periode berikutnya
4. Memberikan pertimbangan yang sistematis dalam pembuatan keputusan pemberian *reward* dan *punishment*
5. Memotivasi pegawai
6. Menciptakan akuntabilitas publik

Secara umum, tujuan sistem pengukuran kinerja menurut Mardiasmo (2004:122) adalah sebagai berikut:

1. Mengkomunikasikan strategi secara lebih baik dengan menggunakan metode *top down* dan *bottom up*
2. Mengukur kinerja finansial dan nonfinansial secara berimbang sehingga dapat ditelusuri perkembangan pencapaian strategi
3. Mengakomodasi pemahaman kepentingan manajer level menengah dan level bawah serta memotivasi untuk mencapai *goal congruence*
4. Sebagai alat untuk mencapai kepuasan berdasarkan pendekatan individual dan kemampuan kolektif yang rasional

Kendala dan Tantangan Pengukuran Kinerja Organisasi Sektor Publik

Pengukuran kinerja merupakan proses mencatat dan mengukur pencapaian pelaksanaan kegiatan ke arah pencapaian tujuan melalui hasil-hasil yang ditampilkan baik berupa produk, jasa maupun suatu proses. Kebanyakan organisasi swasta menggunakan laba sebagai ukuran kinerjanya. Namun tidak demikian dengan organisasi publik, karena laba bukanlah merupakan tujuan utama, namun organisasi lebih memusatkan perhatian pada peningkatan pencapaian kesejahteraan rakyat. Disamping itu, output organisasi publik umumnya bersifat *intangible* dan *indirect*,

atau menurut Mardiasmo (2004: 122), karena sifat multidimensional kinerja organisasi sektor publik, maka tidak ada indikator tunggal yang dapat digunakan untuk menunjukkan kinerja secara komprehensif. Artinya ukuran finansial saja tidak cukup untuk mengukur kinerja organisasi sektor publik, perlu dikembangkan ukuran kinerja yang bersifat nonfinansial.

Sebagaimana dikemukakan oleh Johnson dan Kaplan (1991) dalam McAdam *et. al* (2002 : 582), bahwa rentang pengukuran yang digunakan dalam organisasi sektor publik harus mencakup finansial dan nonfinansial. Ukuran kinerja digunakan oleh pihak legislatif untuk menentukan kelayakan biaya pelayanan (*cost of service*) yang akan dibebankan kepada masyarakat pengguna jasa publik. Sehingga pemerintah mempunyai kewajiban untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik atau memberikan banyak pelayanan dengan biaya murah (*do more with less*). Masyarakat tentu tidak ingin terus menerus ditarik pungutan, namun tidak ada peningkatan kualitas pelayanan yang mereka terima.

Mahsun (2006 : 22), mengemukakan beberapa kendala pengukuran kinerja organisasi sektor publik antara lain:

1. Kinerja organisasi sektor publik tidak bisa dinilai hanya berdasar rasio-rasio keuangan, karena tujuan organisasi bukan memaksimalkan laba
2. Output berupa pelayanan biasanya bersifat kualitatif, *intangible* dan *indirect* sehingga sulit diukur
3. Antara input dan output tidak mempunyai hubungan secara langsung (*discretionary cost center*) karena sulitnya menetapkan standar sebagai tolok ukur produktivitas.
4. Tidak beroperasi berdasarkan *market forces* sehingga tidak ada pembandingan yang independen dan memerlukan instrumen pengganti mekanisme pasar dalam mengukur kinerja
5. Mengukur kepuasan masyarakat yang heterogen dari jasa pelayanan organisasi sektor publik tidak mudah dilakukan

Menurut Neely (2004: 1019), ada empat proses dasar pengukuran kinerja yang sekaligus memunculkan tantangan yang dihadapi terutama dalam desain dan implementasi sistem pengukuran kinerja, yaitu:

1. Desain sistem pengukuran

Pada proses ini, letak tantangannya adalah pada memilih desain pengukuran yang tepat, karena pada akhir tahun 1980an, masalah yang dihadapi banyak organisasi adalah mereka mengukur hal yang salah, kebanyakan berorientasi pada aspek finansial dan historis. Namun sifat pengukuran ini telah mengalami perubahan utamanya dalam banyak hal. Masalah yang sering muncul adalah adanya pengukuran yang berlebihan, dengan mengkuantifikasikan segala hal. Sebagai contoh, jika berfokus pada pelanggan, maka yang akan diukur meliputi keluhan, kepuasan, loyalitas, kemampuan mendatangkan keuntungan, penolakan dan jaminan terhadap klaim, dan lain-lain. Jadi tantangan yang sesungguhnya adalah bukan pada pentingnya mengidentifikasi apa yang dapat diukur, namun mengidentifikasi apa yang kita butuhkan untuk diukur.

2. Implementasi

Pada proses ini, tantangan yang dihadapi terletak pada dua hal yaitu masalah akses data, terutama kebutuhan untuk mendapatkan akses pada data yang tepat serta masalah yang bersifat politis dan kultur. Hal tersebut tercermin dalam kekhawatiran

orang terhadap pengukuran dan peran yang seharusnya mereka mainkan, sehingga sampai ada usaha untuk memanipulasi target yang ditetapkan untuk menjamin bahwa target dapat dicapai dan tidak ada kesalahan yang dilakukan. Untuk mengatasi permasalahan ini, anggota organisasi harus diberi pendidikan untuk memahami tujuan dan kegunaan sistem pengukuran.

3. Manajemen pengukuran

Pada proses manajemen pengukuran, adanya perubahan kultur pada banyak organisasi merupakan tantangan bagi organisasi untuk menaruh perhatian pada target yang sesungguhnya. Masalahnya adalah, pada banyak organisasi pimpinan lebih sering menyampaikan tampilan data yang masih bersifat mentah dan mengesampingkan untuk menggambarkan kesimpulan mereka sendiri. Mereka dapat memimpin untuk menggunakan waktu dan memperbesar debat yang tidak penting untuk memberikan justifikasi gambaran individual dengan tetap fokus pada situasi yang sedang berlangsung. Pelajaran yang dapat diambil adalah selalu fokus bagaimana target dapat dicapai.

4. Penyegaran/*refreshing* sistem pengukuran

Tantangan yang paling nyata dalam desain dan implementasi sistem pengukuran kinerja adalah pada proses ini. Di dalam organisasi, manajer dapat memperkenalkan laporan kinerja untuk merespon berbagai masalah spesifik yang dihadapi. Karena hal ini akan membawa ke arah pengenalan laporan kinerja yang baru, namun sekaligus akan menjadi usang, karena masalah-masalah yang sebelumnya dihadapi telah berhasil dipecahkan. Untuk menjamin bahwa sebagaimana halnya perubahan organisasi, sistem pengukuran juga akan berjalan serasi, maka diperlukan manajer kinerja yang memiliki peran untuk mengatur sistem pengukuran.

Perbedaan lain dimensi dalam pengukuran kinerja juga dijumpai. Pada tahun 1980an fokusnya adalah pada '3S', ekonomis, efektif dan efisien, sedangkan pada tahun 1990an perhatian beralih pada kualitas dan kepuasan pelanggan. Juga ditemukan adanya tiga kecenderungan utama dalam pengukuran kinerja di negara-negara OECD pada akhir tahun 1990an (Australia MAB-MIAC, 1993 dalam Kouzmin, 2004: 122), sebagai berikut:

1. Pengembangan sistem pengukuran yang memungkinkan perbandingan aktivitas yang sama pada area yang berbeda (instrumen *benchmarking*, seperti *citizens charters* dan penghargaan pada kualitas)
2. Usaha-usaha pada pengukuran kepuasan konsumen (*citizen surveys*, *output indicators*), seperti jumlah komplain, dan proksi-proksi yang bersifat tidak langsung untuk mengukur dampak langsung suatu program pada kelompok sasaran.
3. Berkurangnya perhatian pada dampak jangka panjang program, khususnya dalam evaluasi program.

Pelayanan publik dilakukan dengan menggunakan anggaran tertentu dan kelompok masyarakat pengguna layanan harus bersaing untuk sumberdaya yang terbatas. Solusi pasar untuk situasi ini adalah dengan memperkenalkan prinsip pembayaran pengguna layanan dalam pelayanan yang dipilih sehingga pengguna layanan tersebut adalah merupakan orang yang sesungguhnya membayar pelayanan tersebut. Masalah keterbatasan sumberdaya ini memiliki implikasi pada pengukuran kinerja pada sektor publik bahwa pada tataran tertentu dari kekurangpekaan

permintaan konsumen secara positif diperlukan untuk melindungi kepentingan konsumen yang rentan tadi, setidaknya dipuaskan dengan pelayanan yang diberikan dan dengan sumber daya untuk model eksit atau suara protes yang lain (Klein, 1984). Atau dengan kata lain, kepuasan konsumen bukanlah merupakan satu-satunya dimensi dalam pengukuran kinerja dalam organisasi sektor publik dan harus ditangani dengan perhatian yang sungguh-sungguh (Swiss, 1992).

Memperkuat Manajemen Strategis dengan Pengukuran Kinerja Organisasi Sektor Publik

Pada tahun 1992, David Osborne dan Ted Gaebler mempublikasikan karya *bestseller* mereka yaitu *Reinventing Government*, yang memberikan pandangan yang luas tentang sejumlah strategi yang mereka percayai dapat meningkatkan kinerja organisasi publik. Kemudian pada tahun 2000 dengan *The Reinventor Fieldbook. Tools for Transforming Your Government Appeared*, bersama Peter Plastrik menawarkan instrumen elaborasi dari ide sebelumnya. Salah satu instrumen pengukuran kinerja adalah jika sebuah organisasi publik ditegaskan produk dan layanannya dan kemudian dibuat indikator untuk mengukur *outputnya*. Hasil penetapan produk dan indikator kinerjanya, dapat digunakan sebagai dasar perencanaan dan siklus pengendalian yang dapat meningkatkan kinerja organisasi.

Pemikiran kinerja ini memiliki dampak yang bersifat substantif dalam manajemen sektor publik baik di AS maupun di Eropa. Pengaruhnya terlihat pada kerja OECD dalam Public Management and Governance (PUMA) : pada prakteknya, setiap negara anggota harus menginvestasikan secara sungguh-sungguh berbagai sumber daya dalam rangka memperkenalkan sistem pengukuran kinerja di hampir semua sektor. Dukungan terhadap sistem pengukuran kinerja ini sangat kuat, tergambar dari kekompakan para politisi, warga negara, dan komisi-komisi semacam lembaga pengawas pada tujuan terbukanya kotak hitam organisasi sektor publik, serta peningkatan transparansi dan kemampuan manajemen.

Ministry Foreign Affairs, (2000) dalam Bruijn (2002: 579), mengemukakan fungsi pengukuran kinerja organisasi sektor publik adalah sebagai berikut:

1. *Transparency*: organisasi dapat membuat dengan jelas produk apa yang mereka tawarkan, bagaimana analisis *input- outputnya*, termasuk biayanya
2. *Learning*: organisasi menjadi selangkah lebih maju jika dia menggunakan pengukuran kinerja untuk belajar, transparansi yang diciptakan mengajarkan pada organisasi apa kebaikan-kebaikan yang dimiliki dan di mana kemungkinan pengembangannya.
3. *Appraising*: kinerja berbasis penilaian dapat dikatakan sebagai berfungsinya organisasi
4. *Sanctioning*: penilaian dapat diikuti dengan sanksi positif jika ternyata kinerjanya bagus, dan sanksi negatif jika kinerjanya buruk

Ide pokok pengukuran kinerja adalah organisasi publik memformulasikan kinerja yang dipertimbangkan dan membuat indikasi bagaimana kinerja ini dapat diukur, dengan menetapkan indikator kinerja. Menurut Smith (1993), kinerja pemerintahan adalah sulit untuk diukur (dalam Bruijn 2002: 579) disebabkan *outcome* sebagai dampak akhir sangat tergantung pada banyak faktor. Misalnya jangka waktu pencapaian yang dilakukan dengan dampak yang timbul mungkin terlalu lama jarak

waktunya. Sehingga yang dapat diukur kemudian adalah dampak yang langsung (*output*), misalnya: jumlah putusan yang dikeluarkan oleh pengadilan, jumlah pasien yang ditangani dokter, jumlah lulusan yang dihasilkan oleh universitas dan lain-lain. Inilah mengapa banyak sistem pengukuran kinerja memusatkan perhatian pada *output*. Prosesnya adalah sebagai berikut: produksi dan layanan didefinisikan, organisasi menetapkan target produksi, *output* diukur dan hasilnya dilaporkan secara berkala.

Bruijn (2002: 580-581), mengemukakan berbagai dampak positif pengukuran kinerja organisasi publik yang pada akhirnya membawa implikasi pada penguatan manajemen strategisnya sebagai berikut:

1. Pengukuran kinerja membawa ke arah transparansi
Pengukuran kinerja memberikan wawasan bagi organisasi tentang produk utama, besarnya biaya, dan juga bagaimana aktivitas organisasi atau bagian tertentu dari organisasi dalam memberikan kontribusi pada *output*. Transparansi dapat menghasilkan berbagai bentuk rasionalisasi, dia mungkin dapat memicu berbagai diskusi internal tentang bagaimana berbagai aktivitas dapat meningkatkan kinerja organisasi. Juga terdapat pedoman yang jelas bagaimana menilai suatu struktur atau prosedur yang baru terutama bagaimana mereka dapat memberikan kontribusi pada peningkatan kinerja organisasi. Rasionalisasi dan proses pengembangan dapat mulai bersamaan seiring jalan dengan waktu ketika organisasi dapat mengukur keberadaan *outputnya* (Osborne Gaebler 1992).
2. Pengukuran kinerja adalah insentif bagi *output*
Pada awalnya pengukuran kinerja memberikan dampak pada *output*, dan selanjutnya hal tersebut pada akhirnya akan memberikan sumbangan kepada kinerja organisasi. Beberapa hasil penelitian yang menggambarkan adanya hubungan antara pengenalan pengukuran kinerja dengan peningkatan *output* telah dilakukan misalnya pada suatu pemerintah kota (Osborne dan Plastrik, 1997) dan pada lembaga pendidikan tinggi (In't Veld, 1996).
3. Pengukuran kinerja merupakan cara yang elegan untuk menciptakan akuntabilitas
Ketika tugas organisasi publik menjadi semakin kompleks, maka wacana otonomi menjadi penting dan ketika otonomi diberikan maka implikasinya adalah pada akuntabilitas, mempertanggungjawabkan kinerjanya. Informasi tentang kinerja diukur secara sistematis dan dihitung sehingga menambah kemampuan beberapa periode tertentu. Informasi juga mudah dikomunikasikan, dan informasi dapat disediakan secara periodik setiap tahun.

Namun demikian menurut Bruijn, pengukuran kinerja juga dapat memunculkan berbagai dampak negatif yang dapat mengganggu pengambilan keputusan strategis organisasi sektor publik (Bruijn 2002:581-583), yaitu:

1. Mendorong adanya *game playing*
Organisasi publik menghasilkan *output* yang sesuai dengan sistem standar, walaupun dalam hal ini peningkatan produksi tidak signifikan dengan perspektif profesional. Ini menunjuk pada adanya suatu permainan angka. Dalam kasus angkatan bersenjata Australia, pada penyediaan perumahan bagi tentara yang memiliki rumah yang jauh menunjukkan bahwa kinerja-kinerja yang ditetapkan oleh satuan-satuan organisasi tertentu hanya ada di atas kertas dan sangat terbatas atau bahkan tidak memiliki signifikansi sosial sama sekali.

2. Menambah birokrasi internal

Penelitian menunjukkan bahwa skoring organisasi yang baik dalam suatu sistem pengukuran kinerja merupakan investasi bagi dalam ketentuan prosedural dan organisasional dalam rangka memenuhi persyaratan sistem pengukuran kinerja. Sebagai contoh memiliki departemen yang terpisah yang memiliki kemampuan birokrasi yang untuk membuat semua daftar kegiatan bersifat auditabel.

3. Menghalangi inovasi

Organisasi akan melakukan berbagai usaha mengoptimalkan proses produksinya untuk menjamin pencapaian kinerja seefisien mungkin.

4. Menghalangi ambisi

5. Mematikan profesionalisme

6. Mematikan sistem pertanggungjawaban

7. Merugikan bagi kinerja yang baik

Menurut Ghobadian dan Asworth (1994: 48-49), pengukuran kinerja sangat penting dilakukan oleh organisasi publik karena: dapat membantu meningkatkan kualitas alokasi sumberdaya dan keputusan manajerial lain, dapat memfasilitasi manajemen berdasarkan fakta untuk masa depan dengan menyediakan fokus dasar untuk merencanakan, memonitor dan melakukan kontrol terhadap perencanaan. Selain hal tersebut, pengukuran kinerja juga sangat penting untuk meningkatkan akuntabilitas dengan membuat pertanggungjawaban yang bersifat eksplisit dan menyediakan bukti keberhasilan atau kegagalan, serta mampu menyediakan dasar sistematis untuk menilai dan memotivasi staf.

Sedangkan menurut Mardiasmo (2004: 122), pengukuran kinerja dapat berguna untuk hal-hal sebagai berikut:

1. Memberikan pemahaman mengenai ukuran yang digunakan untuk menilai kinerja manajemen
2. Memberikan arah untuk mencapai target kinerja yang telah ditetapkan
3. Memonitor dan mengevaluasi pencapaian kinerja dan membandingkannya dengan target kinerja serta melakukan tindakan korektif untuk memperbaiki kinerja
4. Sebagai dasar untuk memberikan reward dan punishment secara obyektif atas pencapaian prestasi yang diukur sesuai dengan sistem pengukuran kinerja yang telah disepakati
5. Sebagai alat komunikasi antara bawahan dan pimpinan dalam rangka memperbaiki kinerja organisasi
6. Membantu mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi
7. Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah
8. Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara obyektif

Keberadaan organisasi sektor publik tidak terlepas dari misi tertentu, bahkan faktor kritis kesuksesan organisasi sektor publik adalah bagaimana mereka mencapai misi yang diembannya, misalnya bagaimana mencapai tingkat efisiensi atau dalam mengelola dana publik menjadi akuntabel, maupun menciptakan kepuasan pelanggan. Sejumlah pertanyaan yang harus dialamatkan pada organisasi adalah bagaimana organisasi memenuhi misinya dengan baik, bagaimana mengetahui hal tersebut, seberapa efisien hal tersebut dapat mendukung misi organisasi, bagaimana jika

dibandingkan dengan organisasi yang lain, bagaimana melaporkan pencapaian pada para *stakeholder*, serta bagaimana mendapatkan umpan balik dari *stakeholder*.

Salah satu strategi untuk merealisasikan misi organisasi adalah dengan memanfaatkan pendekatan manajemen mutu terpadu (Total Quality Management/TQM). TQM adalah salah satu konsep manajemen yang dikembangkan oleh W. Edwards Deming, yang merupakan komitmen yang sungguh-sungguh untuk meningkatkan kualitas jangka panjang dan membutuhkan penggunaan peralatan maupun teknik-teknik tertentu, walaupun yang paling utama adalah lebih pada adanya sebuah komitmen (Salusu, 2006: 456).

Menurut Tjiptono dan Diana (2001) dalam Ibrahim (2008:46), TQM merupakan pendekatan dalam menjalankan usaha organisasi yang mencoba untuk meningkatkan daya saing organisasi dan lingkungannya, yang untuk mencapainya harus fokus pada pelanggan, memiliki obsesi tinggi terhadap kualitas, menggunakan pendekatan ilmiah dalam pengambilan keputusan dan pemecahan masalah, memiliki komitmen jangka panjang dan membutuhkan kerja sama. TQM adalah manajemen yang menciptakan dan mengembangkan seperangkat nilai dan keyakinan yang dapat membuat setiap orang mengetahui bahwa kualitas untuk konsumen adalah tuntutan yang paling utama, dan dalam pelaksanaannya membutuhkan kerja sama yang baik dan terpadu. Atau dalam rumusan lain yang lebih komprehensif, TQM juga dipahami sebagai komitmen yang terpadu dan penuh dedikasi terhadap kualitas melalui penyempurnaan proses yang terus-menerus oleh semua anggota organisasi. TQM sering disebut sebagai manajemen berdasar fakta dan data karena ia bekerja berdasar data dan fakta.

Pengaruh pendekatan Deming dapat dilihat dalam teori dan praktek manajemen strategis lebih dari dua dekade. Sebagaimana halnya TQM, pendekatan manajemen strategis sangat berpengaruh pada banyak organisasi pada sektor publik maupun swasta. Setidaknya di AS, organisasi pemerintahan didorong untuk mengadopsi pendekatan Deming dan pendekatan manajemen strategis. Gore (1993), dalam Vinzant dan Vinzant (1999: 516-517), melaporkan rekomendasi *reinventing government* bahwa organisasi publik dapat meningkatkan kinerja pemerintahan melalui manajemen strategis dan manajemen kualitas .

Sedangkan dalam manajemen startegis kontemporer, pengaruh pendekatan Deming tampak sangat signifikan dalam hal bagaimana dia telah mampu membuka hati masyarakat, karena sebelumnya pendekatan manajemen strategis dilihat hanya untuk kepentingan yang terbatas. Kontribusi seperti fokus pada hubungan dengan pelanggan, telah menciptakan area baru perhatian serta membuka pintu lebar-lebar untuk menginterpretasikan kembali pentingnya konsep klasik manajemen startegis. Pada sisi lain, tak perlu dipertanyakan lagi bahwa kerja Deming telah sangat berpengaruh dalam hal bagaimana pendekatan manajemen startegis didesain dan diimplementasikan dalam organissi masa kini.

Deming, (Vinzant dan Vinzant, 1999: 526) sangat percaya pada pentingnya informasi, yang dibangun dengan apa yang disebutnya sebagai pengendalian proses statistik sebagai dasar peningkatan kualitas dan manajemen. Dia berargumentasi bahwa jika organisasi tidak mengukur dan mendokumentasikan apa yang telah dilakukan dan bagaimana hal tersebut dilakukan, maka tidak ada jalan bagi manajemen atau karyawan untuk membuat sistem kerja yang lebih baik . Sedangkan pengendalian dan proses evaluasi telah lama direkomendasikan sebagai bagian yang

penting dari manajemen strategis. Streib and Poister (1990) mengemukakan bahwa masalah kunci dalam implementasi manajemen strategis adalah kemampuan untuk memonitor rencana dan menunjukkan suatu perubahan yang signifikan. Tahun 1990an organisasi publik telah menunjukkan perhatian yang signifikan dan usaha yang dicurahkan untuk mengembangkan desain dan manfaat sistem pengukuran kinerja sebagai bagian pendekatan manajemen strategis (Kravchuk and Schack, 1996)

Kerja Deming memfokuskan diri pada pengukuran peningkatan dalam proses produksi dan hasilnya dalam usaha-usaha yang luas untuk mengimplementasikan analisis proses kerja dan pengukuran. Hasilnya, organisasi yang pada suatu saat tidak mempunyai keinginan atau tidak mampu untuk mengukur sejumlah aktivitasnya dapat menerimanya sebagai bagian penting dari praktek manajemen yang efektif. Beragamnya artikel dalam *mainstream* jurnal manajemen menunjukkan bahwa desain sistem pengukuran kinerja dan usaha-usaha implementasi telah masuk dalam organisasi publik dan swasta. Pendekatan Deming telah merubah secara efektif praktik manajemen dan kultur dalam banyak organisasi publik dan swasta untuk membangun dan memanfaatkan manajemen strategis, yaitu proses pembuatan keputusan berbasis data.

Pada studi kasus di Inggris Raya, Greiling (2005: 555) mengemukakan bahwa adanya pemikiran untuk menggunakan sistem pengukuran kinerja sebagai alat manajemen untuk mengimplementasikan strategi. Contohnya adalah British Local Government Act 2000, yang mensyaratkan bahwa semua otoritas lokal harus menyiapkan strategi komunitas untuk mempromosikan atau meningkatkan lingkungan yang mendukung secara ekonomis dan sosial pada wilayah mereka, dan untuk memberikan kontribusi bagi pencapaian pembangunan yang berkelanjutan di Inggris Raya. Indikator digunakan untuk memformulasikan sebuah strategi komunitas dan untuk mengukur bagaimana strategi telah direalisasikan dengan baik. Tidak hanya pada sektor swasta, pelaporan *quality-of-life* juga merupakan bagian integral dari penggunaan yang lebih strategis dari pengukuran kinerja di sektor publik. Konsep manajemen strategis dengan demikian harus mewujudkan prinsip-prinsip dan praktek manajemen umum yang dilakukan sebagai upaya untuk merumuskan strategi dan implementasinya dalam organisasi. Walaupun manajemen strategis bukanlah obat mujarab dalam menyelesaikan berbagai masalah yang dihadapi organisasi dan juga bukan merupakan jaminan keberhasilan organisasi mencapai tujuannya, namun setidaknya hal tersebut akan lebih membuka jalan ke arah yang lebih baik.

Penutup

Keberadaan organisasi sektor publik tidak terlepas dari misi tertentu, bahkan faktor kritis kesuksesan organisasi sektor publik sangat ditentukan oleh bagaimana mereka mencapai misi yang diembannya. Salah satu strategi untuk merealisasikan misi organisasi adalah dengan memanfaatkan pendekatan TQM, yang sering disebut sebagai manajemen berdasar fakta dan data karena ia bekerja berdasar data dan fakta. Pendekatan Deming telah merubah secara efektif praktik manajemen dan kultur dalam banyak organisasi publik dan swasta untuk membangun dan memanfaatkan manajemen strategis, yaitu proses pembuatan keputusan berbasis data.

Pengukuran kinerja membawa banyak dampak positif dalam organisasi sektor publik, yang pada akhirnya membawa implikasi pada penguatan manajemen strategis yaitu: membawa ke arah transparansi, merupakan insentif bagi *output*, serta

merupakan cara yang elegan untuk menciptakan akuntabilitas. Namun demikian juga tidak dapat dihindarkan bahwa pengukuran kinerja organisasi pada sisi lain dapat menimbulkan sejumlah dampak yang bersifat negatif, yaitu diantaranya mendorong adanya *game playing*, menambah birokrasi internal, menghalangi inovasi, menghalangi ambisi, mematikan profesionalisme, dan mematikan sistem pertanggungjawaban. Sehingga hal yang harus dipikirkan para pimpinan organisasi adalah sejumlah proses dasar pengukuran kinerja yang sekaligus mengandung tantangan dalam hal desain pengukuran, implementasi, manajemen pengukuran, dan *refreshing* pengukuran

Dengan demikian, pengukuran kinerja sangat penting dilakukan oleh organisasi publik karena dapat membantu meningkatkan kualitas alokasi sumberdaya dan keputusan manajerial lain, dapat memfasilitasi manajemen berdasarkan data dan fakta untuk masa depan dengan menyediakan dasar perencanaan, serta memonitor dan melakukan kontrol terhadap perencanaan. Selain hal tersebut, pengukuran kinerja juga sangat penting untuk meningkatkan akuntabilitas dengan membuat pertanggungjawaban yang bersifat eksplisit dan menyediakan bukti keberhasilan atau kegagalan, serta mampu menyediakan dasar sistematis untuk menilai dan memotivasi staf.

Daftar Pustaka

- Bouckaert, Geert, dan Dooren, Wouter van (Diedit oleh Tony Bovaird dan Elke Löffler) . 2003. Performance Measurement and Management in Public Sector Organization (dalam buku Public Management and Governance). New York. Routledge.
- Bruijn, Hans de. 2002. Performance Measurement in The Public Sector: Strategies to Cope with The Risks of Performance Measurement. The International Journal of Public Sector Management. © MCB Up Limited,0951-3558 DOI 10.11081 095135 5021044
- Bovaird, Tony (Diedit oleh Tony Bovaird dan Elke Löffler) . 2003. Strategic Management in Public Sector Organizations (dalam buku Public Management and Governance). New York. Routledge.
- Ghobadian, Abby, dan Ashworth, John. 1994. Performance Measurement in Local Government-Concept and Practice. International Journal of Operations & Production Management, vol. 14 No. 5, 1994, pp. 35-51. © MCB University Press, 0144-3577.
- Greiling, Dorothea. 2005. Performance Measurement in the Public Sector: the German experience. International Journal of Productivity and Performance Management Vol. 54 No. 7, 2005 pp. 551-567q Emerald Group Publishing Limited 1741-0401 DOI 0.1108/17410400510622223
- Ibrahim, Amin. 2008. Pokok-Pokok Administrasi Publik dan Implementasinya. Bandung. Refika Aditama

- Kouzman, Alexander, *et. al.* 1999. Benchmarking and Performance Measurement in Public Sectors Towards Learning for Agency Effectiveness. *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 12 No. 2, pp. 121-144. © MCB University Press, 0951-3558
- MacAdam, *et. al.* 2002. Sustaining Quality in the UK Public Sector. *Quality Measurements Framework. International Journal of Quality & Reliability Management*. Vol. 19. No. 5,2002. pp. 581-595. © MCB Up Limited, 0265-671X DOI 10.1108/102656710210427548.
- Mahmudi. 2007. *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta. UPP STIM YKPN.
- Mahsun, Mohamad. 2006. *Pengukuran Kinerja sektor Publik*. Yogyakarta. BP FE UGM.
- Mardiasmo. 2004. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta. Penerbit Andi.
- Moullin, Max. 2004. Eight Essentials of Performance Measurement. *International Journal of Health Care Quality Assurance*. Volume 17 . Number 3. pp. 110-112 © Emerald Group Publishing Limited. ISSN 0952-6862 DOI 1108/09526860410532748.
- Neely, Andi. 2004. The Challenges of Performance Measurement. *Management Decision* (2004) Vol. 42 No. 8, pp. 1017-1023. © Emerald Group Publishing Limited 0025- 747 DOI 10.1108/00251740410555515.
- Salusu, J. 2006. *Pengambilan Keputusan Strategik untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit*. Jakarta. Grasindo.
- Vinzant, Janet C., dan Vinzant, Douglas H. 1999. Strategic Management Spin-offs of The Deming Approach. *Journal of Management History*, Vol. 5 No. 8, 1999, pp. 516-531. © MCB University Press, 1355-252X.
- Wilson, Alan. 2000. The Use of Performance Information in the Management of Service Delivery. *Marketing Intelligence & Planning* 18/3 [2000] 127-134 © MCB University Press [ISSN 0263-4503].