

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Penelitian Sebelumnya

Beberapa penelitian mengenai pengukuran kinerja yang akan menjadi dasar pijakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Kinerja Rumah sakit Pemerintah dan Swasta, oleh Gunawan Wibiksana Siswaji, Mubasysyir Hasanbasri, Tjahjono Kuntjoro, (2007), erbagai usaha telah dilakukan pemerintah untuk meningkatkan mutu pelayanan aparatur pemerintah kepada masyarakat, namun hasilnya belum optimal. Faktor yang mempengaruhi rendahnya kualitas pelayanan pemerintah adalah role ambiguity, ketidak tahuan pegawai negeri sipil mengenai apa yang menjadi harapan pimpinan akan pelayanan yang disediakan dan bagaimana cara memenuhi harapan tersebut; poor employee job fit, ketidak sesuaian antara kemampuan yang dimiliki pegawai dengan pekerjaan yang harus dilakukan; poor technology job fit, terlalu minim peralatan serta teknologi yang dipergunakan akan berakibat pelayanan yang diberikan tidak dapat sesuai dengan diharapkan; inappropriate supervisory control system, tidak adanya sistem evaluasi dan penghargaan dalam instansi pemerintah; lack of perceived control, ketidakmampuan pegawai dalam menyelesaikan permasalahan yang muncul dalam proses pemberian pelayanan yang disebabkan wewenang yang tidak mereka miliki sehingga mereka juga tidak terlatih untuk mengatasi permasalahan yang muncul dengan lebih baik; lack of

team work, tidak adanya kerjasama antara pegawai dan pimpinan organisasi dalam memberikan pelayanan akan berakibat buruk terhadap kinerja yang dihasilkan. Permasalahan juga bisa diakibatkan kurang adanya dukungan pegawai. Studi kasus ini dilaksanakan September–Desember 2006. Responden adalah pejabat struktural yang berkaitan langsung dengan penyusunan dan implementasi manajemen strategis. Yang diambil adalah direktur, kepala bidang, dan kepala seksi. Kesimpulan dalam penelitian ini Rumahsakit pemerintah telah mengalami perubahan yang lebih responsif terhadap lingkungan yang kompetitif. Seberapa jauh lembaga pemerintah telah berhasil dalam upaya itu menjadi tujuan penelitian ini. Hasil penelitian ini menemukan bahwa rumahsakit pemerintah pada level kinerja organisasi standar.

2. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Aldila Yugha Andranik (2008) mengenai penerapan *balanced scorecard* sebagai Tolok Ukur Pengukuran Kinerja pada Rumah Sakit Umum Daerah Jenderal Ahmad Yani Kota Metro Lampung menunjukkan bahwa instrumen kinerja yang ada dalam *balanced scorecard* dapat diterapkan dalam rumah sakit, khususnya pada rumah sakit pemerintah. Hasil analisis kinerja yang dinilai pada keempat perspektif melalui pendekatan konsep *balanced scorecard* di RSUD Ahmad Yani Kota Metro pada tahun 2006-2007 menunjukkan bahwa beberapa perspektif menunjukkan kinerja yang baik, hal tersebut terlihat dari hasil yang dicapai oleh perspektif tersebut. Penelitian dilakukan dengan membandingkan data sekunder yang ada seperti data realisasi keuangan, data pengukuran kinerja tradisional yang kemudian dibandingkan dengan target yang sudah ditentukan sebelumnya kemudian data-data tersebut

dikelompokkan ke dalam perspektif yang ada dan dicari hubungan dari setiap indikator tersebut.

Persamaan antara penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah sama-sama menilai kinerja organisasi. Kemudian, perbedaan pada penelitian ini dengan penelitian terdahulu adalah pada bidang yang digeluti oleh perusahaan yang menjadi obyek penelitian pada beberapa perusahaan tersebut. Pada penelitian pertama jenis perusahaan yang dijadikan obyek adalah perusahaan yang bergerak di bidang jasa baik yang *profit oriented* maupun non *profit oriented*. Sedangkan untuk penelitian ini obyek penelitiannya adalah perusahaan yang bergerak di bidang jasa dan sangat mengutamakan kepuasan konsumen.

Sedangkan persamaan penelitian kedua dengan penelitian ini adalah sama-sama melakukan pengukuran kinerja dengan membandingkan data keuangan serta data kinerja yang ada berdasarkan target yang telah ditentukan oleh pemerintah karena kebetulan obyek penelitian yang dipergunakan oleh kedua penelitian ini adalah rumah sakit daerah yang dimiliki oleh pemerintah. Untuk kedua penelitian ini pun juga memiliki perbedaan yaitu cara menyatakan kinerja rumah sakit dikatakan “kurang baik”, “cukup baik”, “baik”. Untuk penelitian kedua, penulis hanya menyimpulkan kinerja dikatakan cukup baik hanya dengan membandingkan hasil yang terealisasi dengan yang ditargetkan tanpa memberikan besaran atau skor yang disesuaikan untuk menggambarkan keadaan yang sebenarnya. Sedangkan untuk penelitian di RSUD Gresik ini melakukan penelitian dengan cara membandingkan data yang terealisasi dengan yang ditargetkan kemudian memberikan skor standar yang penulis ciptakan sendiri untuk menggambarkan baik tidaknya indikator-indikator yang ada dalam setiap perspektif.

Penelitian ini sama dengan penelitian sebelumnya, yang membedakan hanyalah tempat dan lokasi penelitian. Bukan semata-mata replikasi dari penelitian-penelitian terdahulu tapi di sini karena RSUD Ibnu Sina Gresik adalah rumah sakit milik pemerintah jadi harus patuh dengan peraturan pemerintah, demi memajukan pelayanan dan kenyamanan masyarakat.

2.2 Pengertian Perusahaan

Perusahaan merupakan suatu unit kegiatan produksi yang mengolah sumber-sumber ekonomi untuk menyediakan barang dan jasa bagi masyarakat dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan dan agar dapat memuaskan kebutuhan masyarakat (Sumarni dan Soeprihanto, 1998).

Terdapat beberapa tipe perusahaan. Pertama, perusahaan manufaktur merupakan perusahaan yang kegiatan utamanya adalah mengelola bahan baku menjadi barang jadi dan kemudian perusahaan tersebut menjual barang jadi tersebut. Kedua adalah perusahaan dagang, yaitu perusahaan yang kegiatan utamanya adalah membeli barang jadi dan menjualnya kembali tanpa melakukan pengolahan. Ketiga, perusahaan jasa yang merupakan perusahaan yang kegiatannya menjual jasa.

2.3 Pengertian Jasa

Jasa merupakan suatu kinerja penampilan, tidak berwujud dan cepat hilang, lebih dapat dirasakan daripada dimiliki, serta pelanggan lebih dapat berpartisipasi aktif dalam proses mengkonsumsi jasa tersebut (Supranto, 1997). Jasa merupakan setiap tindakan atau

perbuatan yang dapat ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain, yang pada dasarnya bersifat *intangible* (tidak berwujud fisik) dan tidak menghasilkan kepemilikan sesuai.

2.4 Pengertian Rumah Sakit

2.1.4.1 Definisi Rumah Sakit

Menurut Wangsi, 2006, rumah sakit adalah suatu organisasi yang memiliki tenaga medis profesional yang terorganisir serta sarana kedokteran yang permanen menyelenggarakan pelayanan kedokteran, asuhan keperawatan yang berkesinambungan, diagnosis serta pengobatan penyakit yang diderita oleh pasien. Rumah sakit menurut Peraturan Menteri Kesehatan RI tahun 1998 dibagi menjadi 4 macam yaitu:

a. Berdasarkan kemampuan pelayanan

Kelas A : Mempunyai fasilitas dan kemampuan pelayanan medik spesialisik luas dan sub spesialisik luas.

Kelas B II : Mempunyai fasilitas dan kemampuan pelayanan medik spesialisik luas dan sub spesialisik terbatas.

Kelas B I : mempunyai fasilitas dan kemampuan pelayanan medik spesialisik sekurang-kurangnya 11 jenis spesialisik.

Kelas C : mempunyai fasilitas dan kemampuan pelayanan medik sekurang-kurangnya 4 dasar lengkap.

Kelas D : mempunyai fasilitas dan kemampuan pelayanan medik dasar.

b. Berdasarkan kepemilikan, rumah sakit di Indonesia dibedakan menjadi dua, yaitu rumah sakit pemerintah dan swasta.

Rumah sakit pemerintah dijalankan oleh:

- 1) Departemen Kesehatan
- 2) Pemerintah Daerah
- 3) ABRI
- 4) Badan Umum Milik Negara

Rumah sakit swasta dijalankan oleh:

- 1) Yayasan
- 2) Badan Hukum lain yang terkait.

c. Berdasarkan fungsi rumah sakit

- 1) Institusi pelayanan Sosial Masyarakat (IPSM)

Merupakan lembaga non profit dan keuntungan IPSM harus ditanamkan kembali pada Rumah Sakit.

- 2) Non Institusi Pelayanan Sosial Masyarakat (non IPSM)

Merupakan lembaga non profit dan keuntungan dapat digunakan oleh para pemilik Rumah Sakit (biasanya diselenggarakan oleh swasta).

d. Berdasarkan segi pemasaran

- 1) Volume

Rumah Sakit tipe ini mengutamakan pelayanan (jumlah pasien) yang sebanyak-banyaknya.

- 2) Diferensiasi

Rumah sakit tipe ini mengutamakan spesialisasi, apabila perlu sub spesialisasi.

Rumah sakit ini dituntut untuk mempunyai cukup banyak sarana yang menunjang masing-masing spesialisasi tersebut.

- 3) Fokus

Rumah Sakit tipe ini adalah rumah sakit yang berkonsentrasi pada spesialisasi tertentu, khusus kanker, khusus mata dan sebagainya.

2.1.3.2 Penilaian Kinerja Rumah Sakit

Berdasar standar pengukuran jasa pelayanan kesehatan nasional (Depkes 2005), kinerja rumah sakit dinilai dari:

a. BOR (*Bed Occupancy Rate*)

Menunjukkan presentase tempat tidur yang dihuni dengan tempat tidur yang tersedia.

b. BTO (*Bed Turn Over Rate*)

Menunjukkan perbandingan jumlah pasien keluar dengan rata-rata tempat tidur yang siap pakai.

c. TOI (*Turn Over Interval*)

Menunjukkan rata-rata waktu luang tempat tidur.

d. ALOS (*Average Length of Stay*)

Menunjukkan rata-rata lamanya seorang pasien dirawat inap.

e. GDR (*Gross Death rate*)

Digunakan untuk mengetahui rata-rata kematian untuk tiap-tiap 1000 pasien keluar.

f. NDR (*Net Death Rate*)

Digunakan untuk mengetahui rata-rata angka kematian >48 jam setelah dirawat untuk tiap-taip 1000 pasien keluar.

2.1.4.2 Standar pelayanan minimal rumah sakit.

Standar Pelayanan Rumah Sakit Daerah adalah penyelenggaraan pelayanan manajemen rumah sakit, pelayanan medik, pelayanan penunjang dan pelayanan keperawatan baik rawat inap maupun rawat jalan yang minimal harus diselenggarakan oleh rumah sakit.

Indikator, standar pelayanan merupakan variabel ukuran atau tolok ukur yang dapat menunjukkan indikasi-indikasi terjadinya perubahan tertentu. Untuk mengukur kinerja rumah sakit ada beberapa indikator, yaitu:

- a. Input, yang dapat mengukur pada bahan alat sistem prosedur atau orang yang memberikan pelayanan misalnya jumlah dokter, kelengkapan alat, prosedur tetap dan lain-lain.
- b. Proses, yang dapat mengukur perubahan pada saat pelayanan yang misalnya kecepatan pelayanan, pelayanan dengan ramah dan lain-lain.
- c. Output, yang dapat menjadi tolok ukur pada hasil yang dicapai, misalnya jumlah yang dilayani, jumlah pasien yang dioperasi, kebersihan ruangan.
- d. Outcome, yang menjadi tolok ukur dan merupakan dampak dari hasil pelayanan sebagai misalnya keluhan pasien yang merasa tidak puas terhadap pelayanan dan lain-lain.
- e. Benefit, adalah tolok ukur dari keuntungan yang diperoleh pihak rumah sakit maupun penerima pelayanan atau pasien yang misal biaya pelayanan yang lebih murah, peningkatan pendapatan rumah sakit.
- f. Impact, adalah tolok ukur dampak pada lingkungan atau masyarakat luas misalnya angka kematian ibu yang menurun, meningkatnya derajat kesehatan masyarakat, meningkatnya kesejahteraan karyawan.

Standar adalah spesifikasi teknis atau sesuatu yang dibakukan sebagai patokan dalam melakukan kegiatan. Standar ini dapat ditentukan berdasarkan kesepakatan propinsi, kabupaten/kota sesuai dengan evidence base. Bahwa rumah Sakit sesuai dengan tuntutan daripada kewenangan wajib yang harus dilaksanakan oleh rumah sakit propinsi/kabupaten/kota, maka harus memberikan pelayanan untuk keluarga miskin dengan biaya ditanggung oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Secara khusus selain pelayanan yang harus diberikan kepada masyarakat wilayah setempat maka rumah sakit juga harus meningkatkan manajemen di dalam rumah sakit yaitu meliputi:

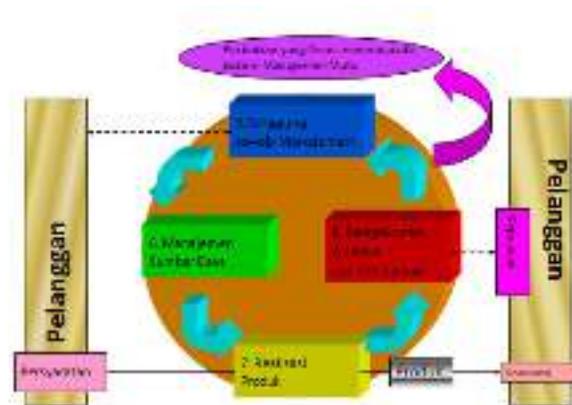
- a. Manajemen Sumberdaya Manusia.
- b. Manajemen Keuangan.
- c. Manajemen Sistem Informasi Rumah Sakit, kedalam dan keluar rumah sakit.
- d. Sarana prasarana.
- e. Mutu Pelayanan.

2.5 Konsep ISO 9001

ISO 9001 adalah standar internasional tentang sistem manajemen mutu dimana sebuah organisasi (ISO 9001, 2008): 1). membutuhkan untuk memperlihatkan kemampuannya secara konsisten untuk memenuhi persyaratan *customer*, peraturan dan perundang-undangan. 2). bertujuan untuk meningkatkan kepuasan pelanggan melalui aplikasi sistem yang efektif, termasuk proses untuk perbaikan terus menerus sistem dan jaminan kesesuaian persyaratan *customer*, peraturan, dan perundang-undangan.

Van den Heuvel dkk (2005) menjelaskan bahwa standar ini mewakili sebuah consensus internasional tentang praktik-praktik manajemen yang baik dengan tujuan untuk memastikan bahwa organisasi dapat secara berkesinambungan menghasilkan produk atau jasa yang memenuhi persyaratan mutu pelanggan, persyaratan perundangan, meningkatkan kepuasan pelanggan dan mencapai perbaikan berkesinambungan dalam mencapai tujuan-tujuan tersebut.

ISO 9001 pertama kali dikeluarkan pada tahun 1987, lalu standar diperbarui pada tahun 1994, tahun 2000, dan terakhir pada tahun 2008 (Pouza dkk, 2009). ISO 9001:2008 terdiri atas lima persyaratan utama yaitu (1) sistem manajemen mutu (2) tanggung jawab manajemen (3) manajemen sumber daya (4) realisasi produk (5) pengukuran, analisa, dan peningkatan (ISO 9001, 2008). Persyaratan-persyaratan ISO 9001 tersebut berinteraksi mengikuti metodologi *Plan Do Check Action* (PDCA) sebagaimana diperlihatkan pada Gambar 1.



Gambar 1

Seperti dijelaskan diatas bahwa ISO 9001 versi 2000 dan versi 2008 lebih mengedepankan pada pola proses bisnis yang terjadi dalam organisasi perusahaan sehingga hamper semua jenis usaha bisa mengimplementasi system management

mutu ISO 9001 ini. System ISO 9001:2008 focus pada effectifitas proses continual improvement dengan pilar utama pola berpikir PDCA, dimana dalam setiap process senantiasa melakukan perencanaan yang matang, implementasi yang terukur dengan jelas, dilakukan evaluasi dan analisis data yang akurat serta tindakan perbaikan yang sesuai dan monitoring pelaksanaannya agar benar-benar bisa menuntaskan masalah yang terjadi di organisasi.

Pilar berikutnya yang digunakan demi menyukseskan proses implementasi ISO 9001 ini, maka ditetapkanlah Delapan prinsip manajemen mutu yang bertujuan untuk mengimprovisasi kinerja system agar proses yang berlangsung sesuai dengan focus utama yaitu *effectivitas continual improvement*, 8 prinsip manajemen yang dimaksud adalah :

- 1) *Customer Focus* : Semua aktifitas perencanaan dan implementasi system sematamata untuk memuaskan customer.
- 2) *Leadership* : *Top Management* berfungsi sebagai Leader dalam mengawal implementasi System bahwa semua gerak organisasi selalu terkontrol dalam satu komando dengan commitment yang sama dan gerak yang synergy pada setiap elemen organisasi
- 3) Keterlibatan semua orang : Semua element dalam organisasi terlibat dan concern dalam implementasi system management mutu sesuai fungsi kerjanya masing masing, bahkan hingga office boy sekalipun hendaknya senantiasa melakukan yang terbaik dan membuktikan kinerjanya layak serta berkualitas, pada fungsinya sebagai office boy.
- 4) Pendekatan Proses : Aktifitas implementasi system selalu mengikuti alur proses yang terjadi dalam organisasi. Pendekatan pengelolaan proses dipetakan melalui business

process. Dengan demikian, pemborosan karena proses yang tidak perlu bisa dihindari atau sebaliknya, ada proses yang tidak terlaksana karena pelaksanaan yang tidak sesuai dengan flow process itu sendiri yang berdampak pada hilangnya kepercayaan pelanggan

- 5) Pendekatan System ke Management : Implementasi system mengedepankan pendekatan pada cara pengelolaan (management) proses bukan sekedar menghilangkan masalah yang terjadi. Karena itu konsep *kaizen*, *continual improvement* sangat ditekankan. Pola pengelolaannya bertujuan memperbaiki cara dalam menghilangkan akar (penyebab) masalah dan melakukan improvement untuk menghilangkan potensi masalah.
- 6) Perbaikan berkelanjutan : *Improvement*, adalah roh implementasi ISO 9001:2008
- 7) Pendekatan Fakta sebagai Dasar Pengambilan Keputusan : Setiap keputusan dalam implementasi system selalu didasarkan pada fakta dan data. Tidak ada data (bukti implementasi) sama dengan tidak dilaksanakannya system ISO 9001:2008
- 8) Kerjasama yang saling menguntungkan dengan pemasok : Supplier bukanlah pembantu, tetapi mitra usaha, business partner karena itu harus terjadi pola hubungan saling menguntungkan.

Dengan 8 pilar ini diharapkan pelaksanaan ISO 9001:2008 benar-benar menjadi sangat produktif dan efektif untuk meningkatkan kinerja perusahaan dalam mencapai target-target yang telah ditetapkan.

2.6 Pengukuran kinerja

Secara etimologi, kinerja berasal dari kata prestasi kerja (*performance*). Sebagaimana dikemukakan oleh Mangkunegara (2005:67) bahwa istilah kinerja berasal dari kata *job performance* atau *actual performance* yaitu prestasi kerja atau prestasi sesungguhnya yang dicapai seseorang. Kinerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Lebih lanjut Mangkunegara (2005:75) menyatakan bahwa pada umumnya kinerja dibedakan menjadi dua, yaitu kinerja individu dan kinerja organisasi. Kinerja individu adalah hasil kerja karyawan baik dari segi kualitas maupun kuantitas berdasarkan standar kerja yang telah ditentukan, sedangkan kinerja organisasi adalah gabungan dari kinerja individu dengan kinerja kelompok

Definisi kinerja karyawan adalah hasil kerja kualitas dan kuantitas yang dicapai seorang karyawan dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya”. Oleh karena itu maka dapat disimpulkan bahwa kinerja SDM adalah prestasi kerja atau hasil kerja, baik kualitas maupun kuantitas yang dicapai SDM per satuan periode waktu dalam melaksanakan tugas kerjanya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya (Mangkunegara, 2000:67).

Menurut Maryoto, (2009:91), Kinerja Karyawan adalah hasil kerja selama periode tertentu dibandingkan dengan berbagai kemungkinan, seperti standar, target atau sasaran atau kriteria yang telah disepakati bersama. Gibson (1996 : 70) menyatakan Kinerja adalah hasil yang diinginkan dari perilaku. Kinerja individu merupakan dasar dari kinerja organisasi.

Kinerja adalah hasil yang dicapai melalui serangkaian kegiatan dan tata cara tertentu dengan menggunakan sumber daya perusahaan untuk mencapai sasaran perusahaan yang ditetapkan (Mangkunegara 2005:43).

Pengukuran kinerja merupakan suatu hal penting bagi sebuah unit bisnis. Ini dikarenakan pengukur kinerja dapat digunakan untuk menilai keberhasilan suatu perusahaan. Selain itu juga dapat dipergunakan untuk melakukan penyusunan strategi-strategi bisnis yang cocok dan dapat dijadikan sebagai dasar dalam penyusunan sistem.

Yuwono (2002) menyatakan bahwa pengukuran kinerja merupakan proses mencatat dan mengukur pencapaian pelaksanaan kegiatan dalam arah pencapaian misi (*mission accomplishment*) melalui hasil-hasil yang ditampilkan berupa produk, jasa ataupun suatu proses. Pengukuran kinerja adalah proses menilai kemajuan pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan oleh organisasi guna mendukung pencapaian misi organisasi, termasuk menilai efisiensi dan efektifitas dari aktivitas-aktivitas organisasi.

Kinerja merupakan salah satu ukuran dari perilaku yang aktual di tempat kerja yang bersifat multidimensional, dimana indikator kinerja meliputi kualitas kerja, kuantitas kerja, waktu kerja dan kerja sama dengan rekan kerja (Mathis dan Jackson,2002).

- a. Kualitas kerja : penyediaan produk-produk yang berkualitas merupakan suatu tuntutan agar perusahaan dapat bertahan hidup dalam berbagai bentuk persaingan. Meningkatnya daya beli dan adanya dukungan konsumen terhadap keberadaan kualitas kerja yang ditawarkan, akan semakin meningkatkan keberlangsungan perusahaan dalam mencapai tujuan yang ditetapkan.

- b. Kuantitas kerja : penentuan jumlah kuantitas produksi akan menentukan kemampuan perusahaan guna menguasai pasar dengan menawarkan sebanyak mungkin produk yang mampu dihasilkan. Dengan kuantitas kerja yang dapat dihasilkan perusahaan diharapkan mampu memberi kesan positif terhadap posisi produk di dalam pasar.
- c. Waktu kerja : Kemampuan perusahaan untuk menetapkan waktu kerja yang dianggap paling efisien dan efektif pada semua level dalam manajemen. Waktu kerja merupakan dasar bagi seorang karyawan dalam menyelesaikan suatu produk atau jasa yang menjadi tanggung jawabnya.
- d. Kerjasama : Kerjasama merupakan ikatan jangka panjang bagi semua komponen perusahaan dalam melakukan berbagai aktivitas bisnis. Kerjasama merupakan tuntutan bagi keberhasilan perusahaan dalam mencapai tujuan yang ditetapkan, sebab dengan adanya kerjasama yang baik akan memberikan kepercayaan (*trust*) pada berbagai pihak yang berkepentingan, baik secara langsung maupun tidak langsung dengan perusahaan. Untuk mewujudkan adanya kerjasama yang baik, perusahaan harus mampu membangun kondisi internal perusahaan yang konstruktif dengan diikuti komitmen dan konsistensi yang tinggi bagi semua azas manajemen.

Indikator – indikator kinerja menurut Dharma (2003: 355)

- a. Kuantitas merupakan jumlah keluaran atau output yang harus dihasilkan oleh karyawan dalam melaksanakan pekerjaannya.
- b. Kualitas merupakan mutu output yang harus dihasilkan oleh karyawan dalam melaksanakan pekerjaannya
- c. Ketetapan waktu merupakan kesesuaian waktu yang dihasilkan oleh karyawan dalam menyelesaikan pekerjaan dengan yang direncanakan.

2.3.1. Pengukuran Kinerja

a. Pengukuran dan Penilaian Kinerja.

Untuk dapat menjawab pertanyaan tentang tingkat keberhasilan suatu instansi pemerintah, maka seluruh aktivitas instansi tersebut harus dapat diukur. Pengukuran kinerja merupakan hal penting dalam manajemen secara keseluruhan, karena kinerja yang diukur akan mendorong pencapaian kinerja tersebut. Proses pengukuran kinerja yang ideal, harus dilakukan secara terus menerus, yang dimaksudkan untuk memberikan proses perbaikan atas kinerja di masa yang akan datang.

Menurut Whitaker (dalam LAN dan BPKP, 2000:5), pengukuran kinerja merupakan alat manajemen yang digunakan untuk pengambilan keputusan dan akuntabilitas. Pengukuran kinerja juga digunakan untuk menilai pencapaian tujuan dan sasaran. Dengan demikian elemen kunci dari pengukuran kinerja harus mencakup: perencanaan dan penetapan tujuan; pengembangan ukuran yang relevan; pelaporan formal atas hasil; dan penggunaan informasi. Selanjutnya Simon (LAN dan BPKP, 2000:5) Performance measurement system membantu manajer dalam memonitor implementasi strategi bisnis dengan cara membandingkan antara hasil aktual dengan sasaran dan tujuan strategis

Menurut LAN (2003: modul 3), pengukuran kinerja mempunyai peranan antara lain:

- a. Memastikan pemahaman pelaksanaan akan ukuran yang digunakan untuk pencapaian kinerja;
- b. Memastikan tercapainya rencana kerja yang disepakati;

- c. Memonitor dan mengevaluasi pelaksanaan kinerja dan membandingkan dengan rencana kerja serta melakukan tindakan untuk memperbaiki kinerja;
- d. Memberikan penghargaan dan hukuman objektif atas prestasi pelaksanaan yang telah sesuai dengan sistem pengukuran kinerja yang telah disepakati;
- e. Menjadi alat komunikasi antar bawahan dan pimpinan dalam upaya memperbaiki kinerja organisasi;
- f. Mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi;
- g. Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah;
- h. Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara objektif;
- i. Menunjukkan peningkatan yang perlu dilakukan;
- j. Mengungkapkan permasalahan yang terjadi.

Secara umum, ada dua pendekatan yang telah dikembangkan untuk menilai kinerja, yaitu pendekatan yang menilai perilaku atau pendekatan perilaku, dan pendekatan yang menilai hasil dan manfaat yang diberikan atau pendekatan hasil. (Keban, 2004:204)

Pendekatan perilaku mempelajari perilaku yang relevan atau yang berhubungan langsung dengan pelaksanaan tugas pekerjaan seseorang. Pendekatan ini menekankan quality of task oriented. Yang diamati dalam pendekatan ini adalah apakah perilaku atau cara tertentu mampu memberikan hasil tertentu, yang kemudian dapat dijadikan bahan pembelajaran bagi pengembangan metode selanjutnya. Dengan demikian pendekatan ini melihat perubahan perilaku, pengembangan metode dan teknik yang digunakan, sebagai pusat perhatian utama dalam peningkatan kinerja.

Dalam pendekatan perilaku, penerapan “cara untuk menghasilkan” sesuatu yang diinginkan menjadi pusat perhatian. Dengan demikian parameter utama yang sering digunakan dalam menilai cara tersebut adalah biaya, yang dikeluarkan di dalam proses, dibandingkan dengan hasil yang dicapai atau dikenal dengan kriteria efisiensi (efficiency perspective), yaitu perbandingan terbaik antara hasil yang diperoleh dengan biaya yang dikeluarkan. Sementara itu, ada yang lebih memfokuskan lagi pada biaya penyediaan input sebelum diproses atau yang disebut dengan kriteria economy yaitu input yang telah disediakan dengan biaya yang wajar.

Pendekatan hasil mempelajari apakah hasil yang diperoleh telah sesuai dengan tuntutan dari pihak yang membutuhkan dan telah diberikan dengan kualitas terbaik atau didistribusikan secara adil kepada mereka yang membutuhkan. Dalam pendekatan ini, kesesuaian antara nilai yang hendak dihasilkan dan didistribusikan, dengan nilai pihak yang membutuhkan, serta kualitas dari cara memberi dan mendistribusikan nilai tersebut, merupakan pusat perhatian. Bahkan, pada perkembangan terakhir, orientasi kualitas benar-benar ditekankan karena adanya tuntutan publik akan kualitas pelayanan yang diberikan oleh pemerintah di sektor publik secara prima.

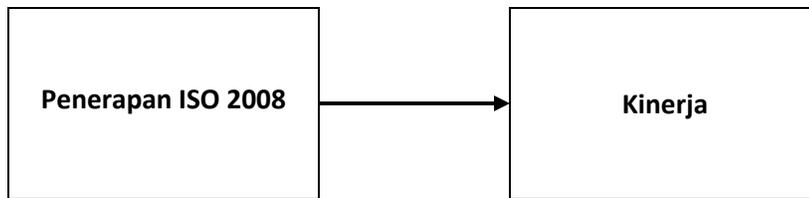
Dalam pendekatan hasil, yang dinilai adalah ketepatan hasil sesuai dengan harapan atau rencana, atau yang disebut dengan efektivitas, (effectiveness perspective). Parameter utama yang sering digunakan dalam pendekatan ini adalah hasil apa dan berapa yang dapat dinikmati, siapa yang mengambil manfaat, dan berapa yang dapat menikmati hasil tersebut (ketepatan, jenis dan jumlah orang/sasaran yang dijangkau), kapan dinikmati (ketepatan waktu) dan dimana dinikmati (ketepatan lokasi). Disamping adanya kriteria di atas, parameter lain yang telah dikembangkan adalah mencoba

mengukur cara memberikan barang dan jasa kepada kelompok sasaran (pelanggan dan masyarakat) atau yang disebut dengan kriteria kualitas (quality perspective). Kriteria ini telah menjadi semakin penting bagi institusi/lembaga dan aparat yang bekerja dan terlibat dalam pelayanan publik. Penggunaan perspektif kualitas tersebut merupakan perubahan yang sangat penting.

Menurut Keban (2004), kombinasi pendekatan penilaian kinerja di atas telah direpresentasikan dalam nilai-nilai good governance yang saat ini telah menjadi nilai yang hendak diterapkan dalam semua tataran pemerintahan termasuk pemerintah daerah/kabupaten. Dengan demikian perlu upaya mengakomodasikan nilai-nilai tersebut kedalam standar penilaian kinerja pemerintahan baik menyangkut aparaturnya, lembaganya maupun program serta kebijakan-kebijakannya. Dalam penelitian ini, pendekatan yang digunakan cenderung menggunakan kombinasi tersebut di atas. Hal ini disebabkan, organisasi pemerintah merupakan gabungan antara apa yang seharusnya dilakukan oleh organisasi pemerintah itu sendiri, dengan perilaku yang biasanya diperankan oleh para pejabat organisasi tersebut, dalam bentuk kebijakan.

Namun disadari, mengukur kinerja organisasi publik/pemerintah daerah, memiliki kesulitan, hal ini disebabkan terbatasnya informasi mengenai kinerja birokrasi publik. Hal ini terjadi karena kinerja organisasi sebagai hal yang penting oleh pemerintah (Dwiyanto: 2002:46). Kinerja Pejabat birokrasi tidak pernah menjadi pertimbangan yang penting dalam upaya mempromosikan pejabat birokrasi. Demikian pula, perlakuan pemerintah terhadap birokrasi/organisasi publik seringkali tidak ada hubungannya dengan kinerjanya. Misalnya, dalam penentuan anggarannya, pemerintah sama sekali tidak pernah mengaitkan dengan anggaran kinerja organisasi publik.

2.7 Kerangka Pemikiran



Program pengukuran kinerja merupakan instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang akan dilaksanakan oleh instansi pemerintah/lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan, serta memperoleh alokasi anggaran atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah. Aktivitas tersebut disusun sebagai cara untuk mencapai kinerja tahunan. Dengan kata lain, integrasi dari rencana kerja tahunan yang merupakan rencana operasional dari Renstra dan anggaran tahunan merupakan komponen dari anggaran berbasis kinerja.

Salah satu standarisasi yang dapat dipertanggungjawabkan dan diakui secara internasional adalah ISO 9001 versi 2000 dan selai itu versi 2008 lebihmengedepankan pada pola proses bisnis yang terjadi dalam organisasi perusahaan sehingga hamper semua jenis usaha bisa mengimplementasi system management mutu ISO 9001 ini.

System ISO 9001:2008 focus pada effectifitas proses continual improvement dengan pilar utama pola berpikir PDCA, dimana dalam setiap process senantiasa melakukan perencanaan yang matang, implementasi yang terukur dengan jelas, dilakukan evaluasi dan analisis data yang akurat serta tindakan perbaikan yang sesuai dan