BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Kinerja

Kinerja atau performance merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu program kegiatan atau kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, dan misi organisasi (Moeheriono, 2009:60). Sedarmayanti (2008:260) mengungkapkan bahwa kinerja merupakan hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika.

Pengertian Kinerja sebagaimana diungkapkan oleh Mangkuprawira dalam http://id.wikipedia.org/wiki/Kinerja, adalah hasil atau tingkat keberhasilan seseorang secara keseluruhan selama periode tertentu di dalam melaksanakan tugas dibandingkan dengan berbagai kemungkinan, seperti standar hasil kerja, target atau sasaran atau kriteria yang telah ditentukan terlebih dahulu dan telah disepakati bersama. Jika dilihat dari asal katanya, kata kinerja adalah terjemahan dari kata *performance*, yang menurut *The Scribner-Bantam English Distionary*, terbitan Amerika Serikat dan Canada (1979), berasal dari akar kata

"*to perform*" dengan beberapa "*entries*" yaitu: (1) melakukan, menjalankan, melaksanakan (*to do or carry out, execute*); (2) memenuhi atau melaksanakan kewajiban suatu niat atau nazar (*to discharge of fulfill; as vow*); (3) melaksanakan atau menyempurnakan tanggung jawab (*to execute or complete an understaking*); dan (4) melakukan sesuatu yang diharapkan oleh seseorang atau mesin (*to do what is expected of a person machine*).

Wibowo (2007:67) mengungkapkan, kinerja dapat dipandang sebagai proses maupun hasil pekerjaan. Kinerja merupakan proses tentang bagaimana pekerjaan berlangsung untuk mencapai hasil kerja. Dalam suatu organisasi dikenal tiga jenis kinerja, yakni kinerja operasional (*operation performance*), kinerja administratif (*administrative performance*), dan kinerja strategik (*strategic performance*) (Moeheriono: 2009, 63-64). Kinerja operasional berkaitan dengan penggunaan setiap sumber daya yang digunakan oleh perusahaan (lembaga), yakni seberapa penggunaan tersebut secara maksimal untuk mencapai keuntungan atau mencapai visi dan misi. Kinerja administratif berhubungan dengan kinerja administrasi organisasi (lembaga) termasuk di dalamnya struktur administrasi yang mengatur hubungan otoritas wewenang dan tanggung jawab sesuai dengan posisi jabatan, dan berkaitan dengan mekanisme aliran informasi antarunit kerja (bagian) dalam organisasi (lembaga). Sedangkan kinerja strategik berhubungan dengan kemampuan organisasi (lembaga) dalam menjalankan visi dan misinya.

Kinerja sebagaimana diungkapkan oleh Sechermerson, Hunt dan Osborn (dalam Nawawi, 2006: 62) adalah kuantitas dan kualitas pencapaian tugas-tugas, baik yang dilakukan individu, kelompok, maupun organisasi. Berdasarkan hal tersebut, aspek kuantitas mengacu kepada beban kerja atau target kerja, sedangkan aspek kualitas mengacu pada kesempurnaan dan kerapihan pekerjaan yang telah dilaksanakan. Mengacu pada pengertian kinerja tersebut, kinerja dapat dikatakan tinggi apabila suatu target kerja dapat diselesaikan tepat pada waktunya. Kinerja menjadi rendah jika suatu pekerjaan diselesaikan melampaui batas waktu yang telah ditentukan. Lebih lanjut Nawawi (2006:63) menjelaskan bahwa ukuran kualitas kinerja dalam melaksanakan pekerjaan tolok ukurnya sering dikaitkan dengan kemampuan menyelesaikan masalah, menciptakan dan mendesain produk, frekuensi dan mutu kreativitas, inisiatif, keberanian mengambil keputusan, dan keberanian mengatasi dan menghindari resiko.

Berdasarkan beberapa pengertian kinerja sebagaimana di kemukakan di atas dapat disimpulkan bahwa kinerja merupakan gambaran tingkat pencapaian pelaksanaan suatu program kegiatan baik secara individu, kelompok, maupun organisasi. Tingkat pencapaian pelaksanaan program kegiatan tersebut dapat dilihat secara kuantitas maupun kualitas. Di dalam penelitian ini, kinerja Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Pertanian dalam pemberdayaan kelompok tani lebih berorientasi pada kuantitas beban kerja atau target kerja baik secara individu, kelompok, maupun organisasi (kelembagaan) dalam mewujudkan visi dan misi organisasi. Dengan demikian, dalam peneliti lebih menekankan pada

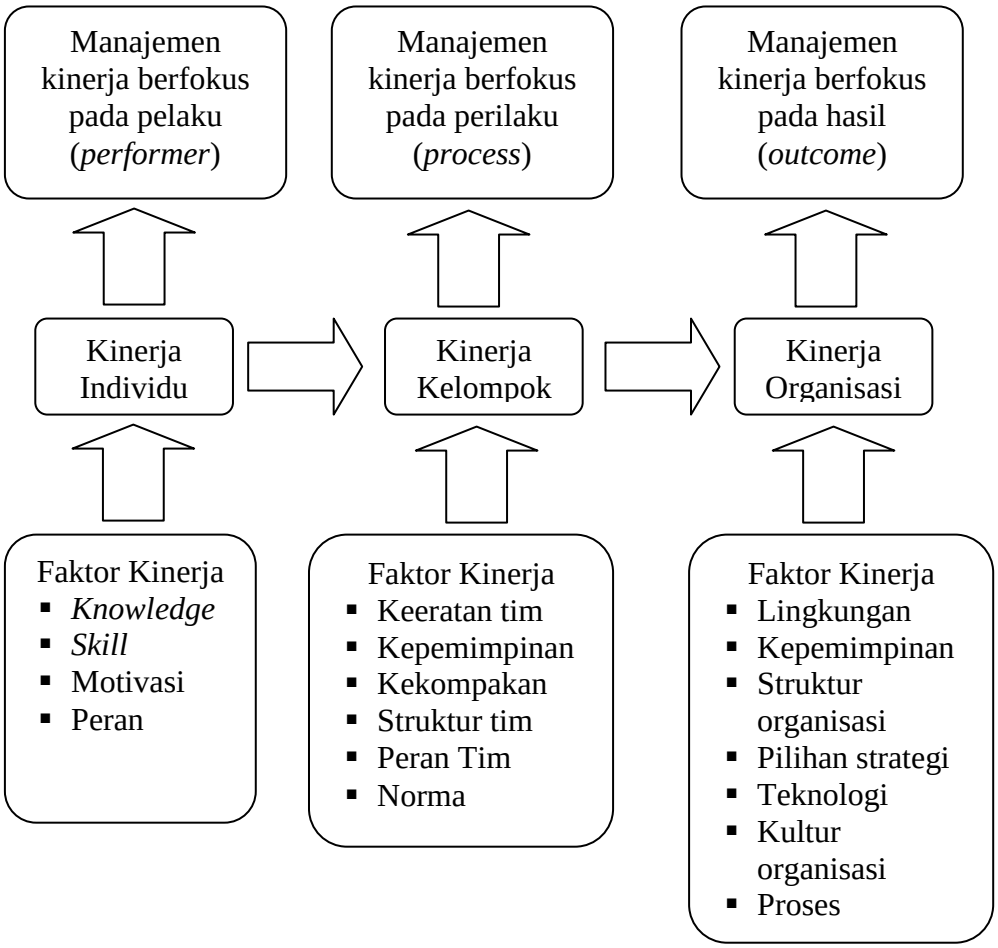
kinerja strategik yang berhubungan dengan kemampuan organisasi (lembaga) dalam menjalankan visi dan misi Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Pertanian dalam upaya pemberdayaan kelompok tani di Kabupaten Lampung Tengah Provinsi Lampung.

B. Kinerja Organisasi

Suatu organisasi (lembaga) dalam mencapai tujuan yang ditetapkan harus melalui sarana dalam bentuk organisasi (lembaga) yang digerakkan oleh sekelompok orang yang berperan aktif sebagai pelaku dalam upaya mencapai tujuan organisasi (lembaga) yang bersangkutan. Dengan demikian kinerja organisasi (lembaga) dibentuk oleh kinerja individu. Kinerja dalam menjalankan fungsinya tidak berdiri sendiri, tapi berhubungan dengan kepuasan kerja dan tingkat imbalan, dipengaruhi oleh keterampilan, kemampuan dan sifat-sifat individu. Oleh karena itu, menurut model *partner-lawyer* (Donnelly, Gibson and Invancevich: 1994), kinerja individu pada dasarnya dipengaruhi oleh faktor-faktor; (a) harapan mengenai imbalan; (b) dorongan; (c) kemampuan; kebutuhan dan sifat; (d) persepsi terhadap tugas; (e) imbalan internal dan eksternal; (f) persepsi terhadap tingkat imbalan dan kepuasan kerja. Dengan demikian, kinerja pada dasarnya ditentukan oleh tiga hal, yaitu: (1) kemampuan, (2) keinginan dan (3) lingkungan. Oleh karena itu, agar mempunyai kinerja yang baik, seseorang harus mempunyai keinginan yang tinggi untuk mengerjakan serta mengetahui pekerjaannya. Tanpa mengetahui ketiga faktor ini kinerja yang baik tidak akan tercapai. Dengan kata lain, kinerja individu dapat ditingkatkan apabila ada kesesuaian antara

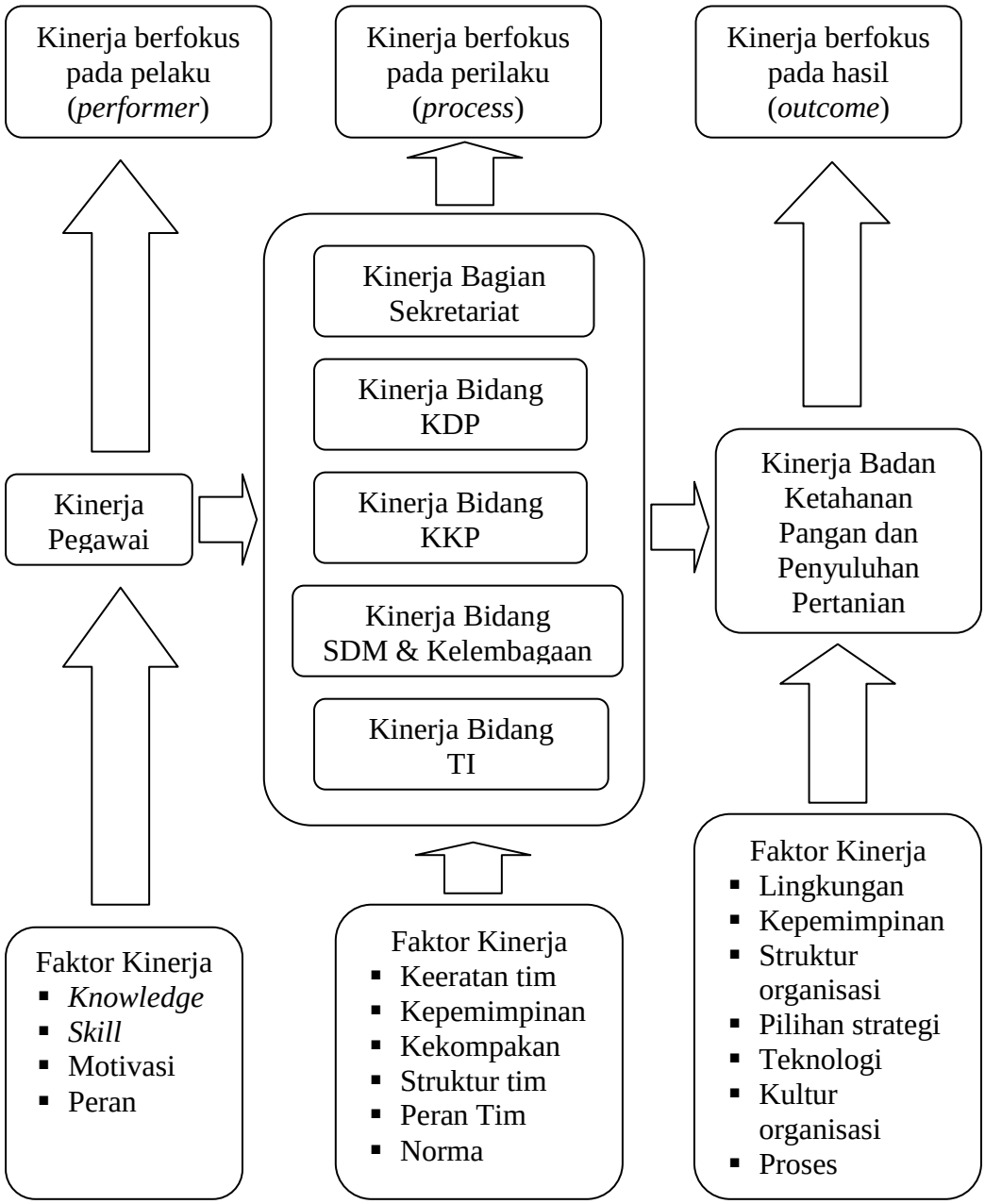
pekerjaan dan kemampuan. Kinerja individu dipengaruhi oleh kepuasan kerja. Kepuasan kerja itu sendiri adalah perasaan individu terhadap pekerjaannya. Perasaan ini berupa suatu hasil penilaian mengenai seberapa jauh pekerjaannya secara keseluruhan mampu memuaskan kebutuhannya. Kepuasan tersebut berhubungan dengan faktor-faktor individu, yakni: (a) kepribadian seperti aktualisasi diri, kemampuan menghadapi tantangan, kemampuan menghadapi tekanan, (b) status dan senioritas, makin tinggi hierarkis di dalam perusahaan lebih mudah individu tersebut untuk puas; (c) kecocokan dengan minat, semakin cocok minat individu semakin tinggi kepuasan kerjanya; (d) kepuasan individu dalam hidupnya, yaitu individu yang mempunyai kepuasan yang tinggi terhadap elemen-elemen kehidupannya yang tidak berhubungan dengan kerja, biasanya akan mempunyai kepuasan kerja yang tinggi.

Sejalan dengan uraian di atas, Sedarmayanti (2008:263) lebih menegaskan, apabila sekelompok karyawan (pegawai) dan atasannya (pimpinan) mempunyai kinerja yang baik, maka akan berdampak pada kinerja organisasi (lembaga) baik pula. Berdasarkan pernyataan tersebut dapat dikemukakan bahwa kinerja individu akan membentuk kinerja kelompok; kinerja kelompok-kelompok yang ada pada organisasi (lembaga) tersebut pada gilirannya akan membentuk kinerja organisasi (lembaga) yang bersangkutan. Keterpautan kinerja individu, kelompok, dan organisasi diilustrasikan oleh Moeheriono (2009:99-101) sebagai berikut:



Gambar 1. Keterpautan Kinerja Individu, Kelompok, dan Organisasi

Mengacu pada uraian sebagaimana dikemukakan di atas, Kinerja Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Pertanian (organisasi) dibentuk oleh Kinerja Bidang-Bidang (kelompok) dan pada gilirannya kinerja bidang (kelompok) dibentuk oleh kinerja pegawai (individu)yang ada pada bidang yang bersangkutan. Hal tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2. Keterpautan Kinerja Individu, Kelompok, dan Organisasi Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Pertanian Kabupaten Lampung Tengah

”Bahwa kinerja organisasi publik tidak hanya bisa dilihat dari ukuran internal yang di kembangkan oleh organisasi publik atau pemerintah, seperti pencapaian target. Kinerja sebaiknya harus dinilai dari ukuran eksternal, seperti nilai–nilai dan norma yang berlaku dalam masyarakat (Agus Dwiyanto,2002 : 49)

Beberapa kriteria untuk dijadikan pedoman dalam melihat kinerja organisasi pelayanan publik antara lain :

1. Efisiensi

   Efisiensi menyangkut pertimbanagn tentang keberhasilan organisasi pelayanan publik mendapat laba, memanfaatkan faktor-faktor produksi serta pertimbangan yang berasal dari rasionalitas ekonomis

2. Efektifitas

   Efektivitas menyangkut apakah tujuan dari didirikan organisasi pelayanan tersebut tercapai

3. Keadilan

   Keadilan mempertanyakan distribusi dan alokasi layanan yang diselenggarakan oleh organisasi pelayanan publik

4. Daya Tangkap

   Menyangkut daya tangkap organisasi publik di dalam melayani kebutuhan vital masyarakat (Kumorotomo, 1996 : 24)

> ”Tuntutan pelayanan publik oleh organisasi publik (birokrasi), lebih mengarah kepada pemberian layanan publik yang lebih profesional, efektif, efisien, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, responsif dan adaftif ”. (Joko Widodo, 2001 : 270)

Adapun penjelasan mengenai hal tersebut adalah sebagai berikut :

1. Profesional

   Artinya pelayanan yang memiliki akuntabilitas dan responsibilitas dari pemberi layanan (aparatur pemerintah)

2. Efektif

   Mengutamakan pada pencapaian tujuan

3. Sederhana

   Mengandung arti prosedur/tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan

4. Transparan

   Mengandung arti adanya kejelasan dan kepastian mengenai

   a. Prosedur/tata cara pelaksanaan
   b. Persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis maupun persyaratan administratif
   c. Unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan
   d. Rincian biaya/tarif pelayanan dan tata cara pembayaran
   e. Jadwal waktu penyeleaian pelayanan.

5. Terbuka

   Mengandung arti prosedur/tata cara persyaratan, satuan kerja /pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan, waktu penyeelesaian, rincian waktu/tarif serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib

diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik yang diminta maupun tidak

6. Efisiensi

   Mengandung arti persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengn produk pelayanan yang diberikan. Selain itu perlu dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan, dalam hal proses pelayanan masyarakat yang bersangkutan mempersyaratkan adanya kelengkapan persyaratan dari satuan kerja/instansi pemerintah lain yang terkait

7. Tepat waktu

   Kriteria ini mengandung arti pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan

8. Resposif

   Lebih mengarah pada daya tangkap dan cepat menanggapi apa yang menjadi masalah, kebutuhan dan aspirasi yang dilayani

9. Adaptif

   Mengandung arti cepat menyesuaikan tuntutan apa yang tumbuh dan berkembang di lingkungan sekitar.

> ” Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang diselenggarakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksananan ketentuan peraturan perundang-undangan.(Kepmenpan Nomor 63 Tahun 2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik)”

1. Prinsip-Prinsip Pelayanan Publik

1. Kesederhanaan

   Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah melaksanakan

2. Kejelasan

   a. Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik;

   b. Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/ persoalan/ senketa dalam pelaksanaan pelayanan publik;

   c. Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.

3. Kepastian Waktu

   Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaiakan dalam kurun waktu yang telah ditentukan

4. Akurasi

   Produk pelayan publik diterima dengan benar, tepat, dan sah

5. Keamanan

   Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.

6. Tanggung jawab

   Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelengagraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/ persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik

7. Kelengkapan sarana prasarana

   Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika)

8. Kemudahan akses

   Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah di jangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi komunikasi dan informatika

9. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan

   Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas

10. Kenyamanan

    Lingkungan pelayanan haus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas yang pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lain-lain.(Kepmenpan Nomor 63 Tahun 2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik

2. Standar Pelayanan Publik

Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan.

Standar pelayanan, sekurang kurangnya meliputi :

1. Prosedur Pelayanan

   Prosedur pelayana yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan

2. Waktu Penyelesaian

   Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan pelayanan termasuk pengaduan

3. Biaya Pelayanan

   Biaya/tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses memberikan pelayanan

4. Produk Pelayanan

   Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan

5. Sarana dan Prasarana

   Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik

6. Kompetensi petugas pemberi pelayanan

   Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan. (Kepmenpan Nomor 63 Tahun 2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik)

3. Tinjauan Tentang Kualitas Pelayanan

a. **Definisi Kualitas**

1. Josep M. Juran (dalam Tjitono,2003 : 11) adalah sebagai kecocokan untuk pemakaian (finess for use), definisi ini menekankan pada pemenuhan harapan pelanggan.
2. Philip B. Crosby (dalam Tjiptonoo, 2003 : 12) mengemukakan pentingnya melibatkan semua orang pada proses yaitu dengan jalan menekankan kesesuaian individu persyaratan/tuntutan.
3. W. Edward Deming (dalam Tjiptono, 2003 : 12) terdapat bahwa strategi kualitas mengutamakan perbaikan dan pengukuran kualitas terus menerus.

Kualitas menurut Goetsch Da Davis (dalam Tjiptono, 2001 : 4) merupakan kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi harapan pihak yang diinginkan.

Menurut Zeithalm, Parasuraman & Berry (1990) dalam Buku Manajemen Pelayanan (Ratminto & Atik Septi Winarsih) Pelayanan dapat dikatakan berkualitas apabila memiliki : *tangibles, reliability, responsiveness, assurance, empathy*. Dengan penjelasan sebagai berikut:

1. *Tangibles* atau ketampakan fisik, artinya pertampakan fisik dari gedung, peralatan, pegawai, dan fasilitas-fasilitas lain yang memiliki providers.
2. *Reliability* atau reliabilitas adalah kemampuan untuk menyelenggarakan pelayanan yang dijanjikan secara akurat, artinya dengan program-program

pelayanan yang dimiliki oleh badan penyelenggara pelayanan benar, tepat, dan sah.

3. *Responsiveness,* atau responsivitas adalah kerelaan untuk menolong curstomers dan menyelenggarakan pelayanan secara ikhlas, penyelenggara pelayanan publik yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelengaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/ persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik

4. *Assurance*¸ atau kepastian adalah pengetahuan dan kesopanan para pekerja dan kemampuan mereka dalam memberikan kepercayaan kepada cutomers, atau kesederhanaan pelayanan publik tidak berbelit- belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.

5. *Empathy,* adalah perlakuan atau perhatian pribadi yang diberikan oleh providers kepada customers yaitu pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, serta ramah.

”Tjiptono (1991 : 61) menyimpulkan bahwa citra kualitas layanan yang baik bukanlah berdasarkan sudut pandang atau persepsi penyedia jasa, melainkan berdasarkan sudut pandang/persepsi konsumen, hal ini disebabkan karena konsumenlah yang mengkonsumsi serta menikmati jasa layanan, sehingga merekalah yang menentukan kualitas jasa. Pesepsi konsumen terhadap kualitas jasa merupakan penilaian yang mennyeluruh terhadap keunggulan suatu jasa layanan”.

Bagi pelanggan, kualitas pelayanan adalah menyesuaikan diri dengan spesifikasi yang dituntut pelanggan. Pelanggan memutuskan bagaimana kualitas yang dimaksud dan apa yang dinggap penting. Pelanggan mempertimbangkan suatu kualitas pelayanan. Untuk itu, kualitas dapat dideteksi pada persoalan bentuk, sehingga daat ditemukan ;

1. Kualias pelayanan merupakan bnetuk dari sebuah janji
2. Kualitas adalah tercapainya sebuah harapan dan kenyataan sesuai komitmen yang telah ditetapkan sebelumnya
3. Kualitas dan integrias merupakan suatu yang tak terpisahkan

(http:// kualitas-pelayanan-pubik/2007/11/10/pdf)

Disamping itu menurut Joko Widodo (2001 : 273), pihak layanan publik dalam memberikan layanan publik setidaknya harus :

1. Mengetahiu kebutuhan yang dilayani
2. Menerapkan persyaratan manajemen untuk mendukung penampilan
3. Memantau dan mengukur kinerja

Sebagai perwujudan dari apa yang harus diperhatikan dan dilakukan oleh pelayanan publik agar kualitas pelayanan menjadi baik, maka dalam memberikan layanan publik seharusnya :

1. Mudah dalam pengurusan bagi yang berkepentingan (prosedurnyayang sederhana)
2. Mendapat pelayanan yang wajar
3. Mendapat pelayanan yang sama tanpa pilih kasih
4. Mendapat perhatian yang jujur dan terus terang (transparansi).

Beberapa idikator kinerja birokrasi publik, yaitu sebagai berikut :

1. Produktivitas

   Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektifitas pelayanan

2. Kualitas Pelayanan

   Dilihat dari tingkat kepuasan masyarakat akan pelayanan yang diberikan

3. Responsivitas

   yaitu kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan. Dalam operasionalnya, responsivitas dijabarkan menjadi beberapa indikator, meliputi :

a. Terdapat tidaknya keluhan dari pengguna jasa
b. Sikap birokrasi dalam merespon keluhan dari pengguna jasa
c. Penggunaan keluhan dari pengguna jasa sebagai referensi bagi perbaikan penyelenggara pelayanan
d. Berbagai tindakan birokrasi untuk memberikan kepuasan pelayanan bagi pengguna jasa
e. Penempatan pengguna jasa oleh aparat birokrasi dalam sistem pelayanan yang berlaku.

4. Responsibilitas

   Yaitu menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik tersebut dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi.

5. Akuntabilitas

   Akuntabilitas publik menunjuk kepada seberapa besar tingkat kesesuaian penyeleenggaraan pelayanan dengan ukuran nilai-nilai atau norma eksternal yang ada dimasyarakat atau yang dimiliki para *stakeholder*. Akuntabilitas publik dalam penelitian dilihat melalui indikator-indikator kinerja yang meliputi :

   a. Acuan pelayanan yang dipergunakan aparat birokrasi dalam proses penyelenggaraan publik. Indikator tersebut mencerminkan prinsip orientasi pelayanan yang dikembangkan oleh birokrasi terhadap masyarakat pengguna jasa
   b. Tindakan yang dilakukan oleh aparat birokrasi apabila terdapat masyarakat pengguna jasa yang tidak memenuhi persyaratan yang telah ditentukan
   c. Dalam mejalankan tugas pelayanan, seberapa jauh kepentingan pengguna jasa memperoleh prioritas dari aparat birokrasi. (Agus Dwiyanto. dkk, 2002 : 272)

Sedangkan di dalam laporan akhir seminar tentang sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah yang merupakan hasil penelitian beberapa pakar administrasi negara terhadap ukuran konerja organisasi publik antara lain :

1. Tingkat produktivitas

   Yakni sejauh mana output yang dihasilkan oleh organisasi, baik dalam pengertian kuantitas maupun kualitas, yang dapat dilihat dari sub-indikator-indikator dibawah ini :

- Banyaknya kebijakan dan program yang dibuat
- Variasi atun jenis layanan yang diberikan
- Kualitas pelayanan yang diberikan.

C. Pengukuran Kinerja dengan Pendekatan *Balanced Scorecard*

Balanced Scorecard merupakan sekelompok tolok ukur kinerja yang terintegrasi dan bersumber dari strategi bisnis perusahaan. Konsep *Balanced Scorecard* dikembangkan oleh Robert S. Kaplan dan David P. Norton (Nawawi, 2006:212, Mulyadi, 2009:4, Moeheriono, 2009:122). Konsep *Balanced Scorecard* pada dasarnya lebih merupakan konsep manajemen, bukan konsep penilaian kinerja (Nawawi, 2006:212). Dalam pengimplementasiannya, konsep manajemen lebih difokuskan pada pengukuran kinerja perusahaan/ organisasi, dengan pendekatan keseimbangan (*balance*) dalam mengukur kinerja pelaksanaan strategi perusahaan/ organisasi. Pendekatan secara berimbang itu dilakukan dengan mengukur kinerja berdasarkan empat perspektif, yakni perspektif finansial/keuangan (*finance*), perspektif kepuasan pelanggan/konsumen (*customer*), perspektif proses bisnis internal (*process*), dan perspektif pembelajaran dan pertumbuhan (*learning and growth*) (Mulyadi, 2009:123).

Balanced scorecard secara singkat adalah suatu sistem manajemen untuk mengelola implementasi strategi, mengukur kinerja secara utuh, mengkomunikasikan visi, strategi dan sasaran kepada *stakeholders*. Kata *balanced* dalam *balanced scorecard* merujuk pada konsep keseimbangan

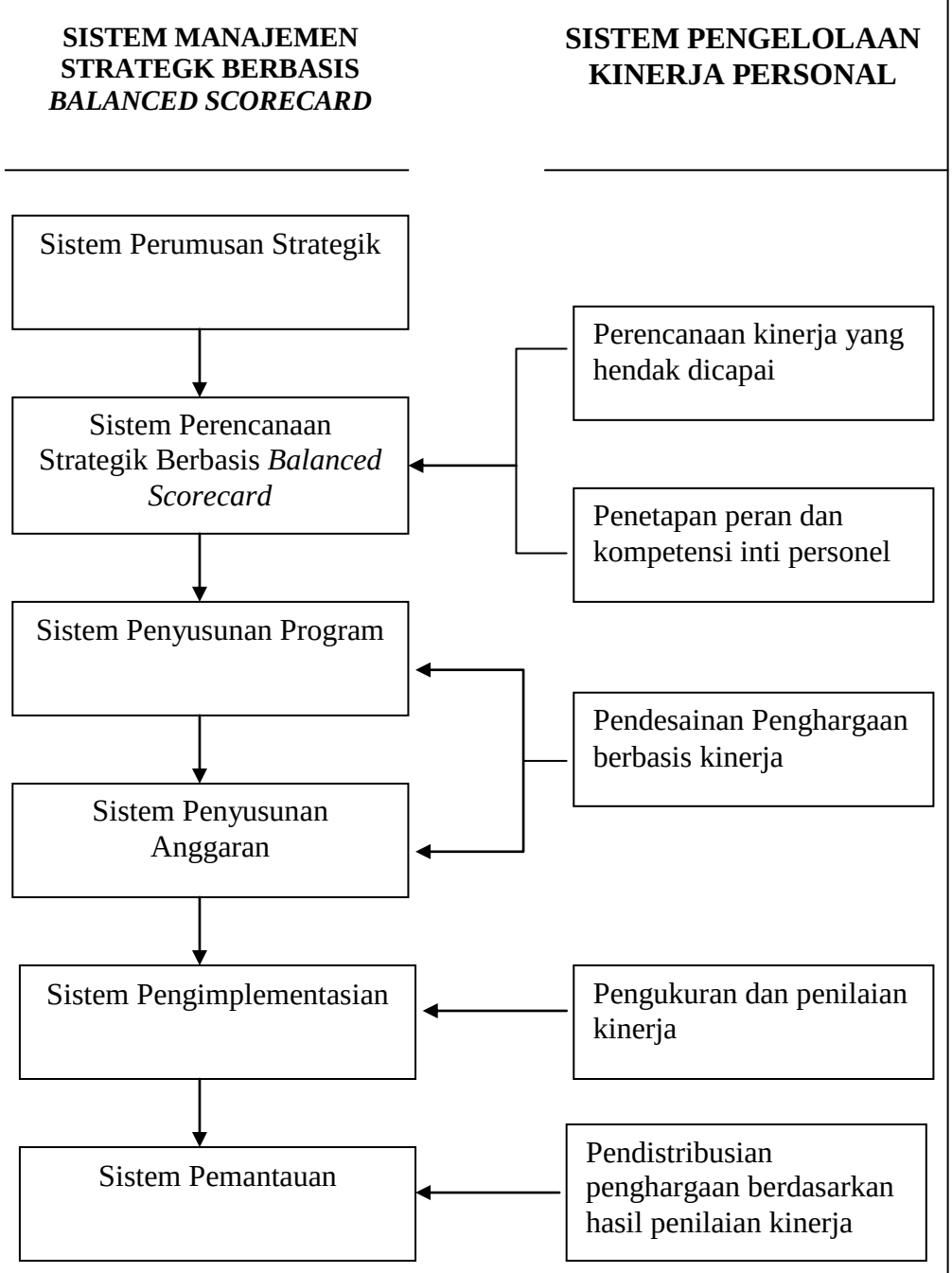
antara berbagai perspektif, jangka waktu (pendek dan panjang), lingkup perhatian (intern dan ekstern). Kata *scorecard* mengacu pada rencana kinerja organisasi dan bagian-bagiannya serta ukurannya secara kuantitatif.

Balanced scorecard memberi manfaat bagi organisasi dalam beberapa cara: a) menjelaskan visi organisasi, b) menyelaraskan organisasi untuk mencapai visi itu; c) mengintegrasikan perencanaan strategis dan alokasi sumber daya; dan d) meningkatkan efektivitas manajemen dengan menyediakan informasi yang tepat untuk mengarahkan perubahan. Selanjutnya dalam menerapkan *balanced scorecard*, Robert Kaplan dan David Norton, mensyaratkan dipegangnya lima prinsip utama berikut: a) menerjemahkan sistem manajemen strategi berbasis *balanced scorecard* ke dalam terminologi operasional sehingga semua orang dapat memahami; b) menghubungkan dan menyelaraskan organisasi dengan strategi itu. Ini untuk memberikan arah dari eksekutif kepada staf garis depan; c) membuat strategi merupakan pekerjaan bagi semua orang melalui kontribusi setiap orang dalam implementasi strategis; d) membuat strategi suatu proses terus menerus melalui pembelajaran dan adaptasi organisasi; dan e) melaksanakan agenda perubahan oleh eksekutif guna memobilisasi perubahan.

1. Sistem Terpadu Pengelolaan Kinerja Personel Berbasis *Balanced Scorecard*

Dalam perkembangan manajemen modern, kinerja personel tidak hanya cukup diukur, namun perlu dikelola, direncanakan secara strategik, diukur dan dinilai, serta diberi penghargaan berbasis kinerja. Dua sistem yang dipadukan menjadi satu untuk pengelolaan kinerja personil yakni sistem

manajemen berbasis *Balanced Scorecard* dan sistem pengelolaan kinerja personel. Hal tersebut dapat diilustrasikan dalam skema sebagai berikut:



Gambar 3. Sistem Terpadu Pengelolaan Kinerja Personel Berbasis *Balanced Scorecard* (Mulyadi, 2009, 125)

Sistem manajemen strategis adalah proses merumuskan dan mengimplementasikan strategi untuk mewujudkan visi secara terus menerus secara terstruktur. Strategi adalah pola tindakan terpilih untuk mencapai tujuan tertentu. Pada mulanya, sistem manajemen strategis bercirikan: mengandalkan anggaran tahunan, berjangka panjang dan berfokus pada kinerja keuangan. Sistem manajemen strategis diperlukan karena perusahaan dituntut untuk berkembang secara terencana dan terukur, sehingga memerlukan peta perjalanan menghadapi masa depan yang tidak pasti, memerlukan langkah-langkah strategis, dan perlu mengarahkan kemampuan dan komitmen SDM untuk mewujudkan tujuan perusahaan. *Balanced scorecard* yang dikembangkan oleh Norton dan Kaplan memberikan solusi terhadap tuntutan ini.

Peran *balanced scorecard* dalam sistem manajemen strategis adalah: memperluas perspektif dalam setiap tahap sistem manajemen strategis, membuat fokus manajemen menjadi seimbang, mengaitkan berbagai sasaran secara koheren, dan mengukur kinerja secara kuantitatif. Penggunaan *balanced scorecard* dalam konteks perusahan swasta ditujukan untuk menghasilkan proses yang produktif dan *cost effective*, menghasilkan *financial return* yang berlipat ganda dan berjangka panjang, mengembangkan sumber daya manusia yang produktif dan berkomitmen, mewujudkan produk dan jasa yang mampu menghasilkan *value* terbaik bagi *customer*/pelanggan. *Balanced scorecard* diyakini dapat mengubah strategi menjadi tindakan, menjadikan strategi sebagai pusat organisasi, mendorong

terjadinya komunikasi yang lebih baik antar karyawan dan manajemen, meningkatkan mutu pengambilan keputusan dan memberikan informasi peringatan dini, serta mengubah budaya kerja. Potensi untuk mengubah budaya kerja ada karena dengan *balanced scorecard*, perusahaan lebih transparan, informasi dapat diakses dengan mudah, pembelajaran organisasi dipercepat, umpan balik menjadi obyektif, terjadwal, dan tepat untuk organisasi dan individu; dan membentuk sikap mencari konsensus karena adanya perbedaan awal dalam menentukan sasaran, langkah-langkah strategis yang diambil, ukuran yang digunakan.

Kelebihan sistem manajemen strategis berbasis *balanced scorecard* dibandingkan konsep manajemen yang lain adalah bahwa ia menunjukkan indikator *outcome* dan *output* yang jelas, indikator internal dan eksternal, indikator keuangan dan non-keuangan, dan indikator sebab dan akibat. *balanced scorecard* paling tepat disusun pada saat-saat tertentu, misalnya ketika ada merjer atau akuisisi, ketika ada tekanan dari pemegang saham, ketika akan melaksanakan strategi besar dan ketika organisasi berubah haluan atau akan mendorong proses perubahan. *balanced scorecard* juga diterapkan dalam situasi-situasi yang rutin, antara lain: pada saat menyusun rencana alokasi anggaran, menyusun manajemen kinerja, melakukan sosialisasi terhadap kebijakan baru, memperoleh umpan balik, meningkatkan kapasitas staf.

2. Pendekatan *Balanced Scorecard* dalam Instansi Pemerintah

Pendekatan *Balanced Scorecard* pada awalnya merupakan eksperimen untuk memperbaiki kinerja eksekutif pada perusahaan bermotif laba. Namun dalam perkembangannya, pendekatan *Balanced Scorecard* dapat diterapkan secara efektif sebagai inti sistem manajemen strategik pada semua jenis organisasi, termasuk organisasi publik (instansi pemerintah). Pemerintah pada era sekarang ini, baik pemerintah pusat, daerah maupun lokal diharapkan untuk menjadi: akuntabel, kompetitif, ramah rakyat, dan berfokus pada kinerja. Secara umum karakteristik organisasi Pemerintah adalah: a) lebih berorientasi pada peningkatan kualitas hidup masyarakat yang berada dalam wewenangnya; b) tidak melulu bersifat profit bahkan memiliki unsur non-profit; c) melayani kebutuhan dan keperluan masyarakat

Organisasi pemerintah juga ditantang untuk memenuhi harapan berbagai kelompok *stakeholders* (yaitu penerima layanan, karyawan, lembaga pemberi pinjaman/hibah, masyarakat, dan pembayar pajak). Tuntutan ini mengharuskan organisasi pemerintah untuk bertindak profesional sebagaimana yang dilakukan oleh organisasi swasta. Organisasi pemerintah harus mempunyai sistem manajemen strategis. Karena dunia eksternal adalah sangat tidak stabil, maka sistem perencanaan harus mengendalikan ketidakpastian yang ditemui. Organisasi pemerintah, dengan demikian, harus berfokus strategi. Strategi ini lebih bersifat hipotesis, suatu proses yang dinamis, dan merupakan pekerjaan setiap staf. Organisasi pemerintah

harus juga merasakan, mengadakan percobaan, belajar, dan menyesuaikan dengan perkembangan. Agar organisasi pemerintah dapat berfokus pada strategi yang sudah dirumuskan, maka organisasi pemerintah juga harus menterjemahkan strategi ke dalam terminologi operasional, menyelaraskan organisasi dengan strategi (dan bukan sebaliknya), memotivasi staf sehingga membuat strategi merupakan tugas setiap orang, menggerakkan perubahan melalui kepemimpinan eksekutif, dan membuat strategi sebagai suatu proses yang berkesinambungan.

Balanced scorecard digunakan dalam hampir keseluruhan proses penyusunan rencana. Tahapan penyusunan rencana pada dasarnya meliputi enam kegiatan berikut: perumusan strategi, perencanaan strategis, penyusunan program, penyusunan anggaran, implementasi dan pemantauan.

Perumusan strategi ditujukan untuk menghasilkan misi, visi, keyakinan dan nilai dasar, dan tujuan institusi. Proses perumusan strategi dilakukan secara bertahap, yaitu: analisis eksternal, analisis internal, penentuan jati diri, dan perumusan strategi itu sendiri. Analisis eksternal terdiri dari analisis lingkungan makro dan mikro. Analisis lingkungan makro bertujuan mengidentifiksasi peluang dan ancaman makro yang berdampak terhadap value yang dihasilkan organisasi kepada pelanggan. Obyek pengamatan dalam analisis ini adalah antara lain: kekuatan politik dan hukum, kekuatan ekonomi, kekuatan teknologi, kekuatan sosial, faktor demografi. Analisis eksternal mikro diterapkan pada lingkungan yang lebih dekat dengan

institusi yang bersangkutan. Dalam dunia perusahaan, lingkungan tersebut adalah industri di mana suatu perusahaan termasuk di dalamnya. Analisis yang dilakukan dapat menggunakan teori Porter mengenai persaingan, yaitu: kekuatan tawar pemasok, ancaman pendatang baru, kekuatan tawar pembeli, ancaman produk atau jasa pengganti. Analisis internal ditujukan untuk merumuskan kekuatan dan kelemahan perusahaan. Kekuatan suatu perusahaan antara lain: kompetensi yang unik, sumberdaya keuangan yang memadai, keterampilan yang unggul, citra yang baik, keunggulan biaya, kemampuan inovasi tinggi, dll. Sedangkan kelemahan perusahaan antara lain: tidak ada arah strategi yang jelas, posisi persaingan yang kurang baik, fasilitas yang ‘usang’, kesenjangan kemampuan manajerial, lini produk yang sempit, citra yang kurang baik.

Perencanaan strategis meliputi proses penentuan sasaran, tolok ukur, target dan inisiatif. Sasaran adalah kondisi masa depan yang dituju. Sasaran bersifat komprehensif: sesuai dengan tujuan dan strategi, merumuskan sasaran secara koheren, seimbang dan saling mendukung. Beberapa pedoman dalam menentukan sasaran adalah: sasaran harus menentukan hasil tunggal terukur yang harus dicapai, sasaran harus menentukan target tunggal atau rentang waktu untuk penyelesaian, sasaran harus menentukan faktor-faktor biaya maksimum, sasaran harus sedapat mungkin spesifik dan kuantitatif (dan oleh karenanya bisa diukur dan dapat diuji), sasaran harus menentukan hanya apa dan kapan.

Target berfungsi memberikan usaha tambahan tetapi tidak bersifat melemahkan semangat, berjangka waktu dua sampai lima tahun agar memberikan banyak waktu untuk melakukan terobosan, membatasi banyak target, berfokus pada terobosan dalam satu atau dua area kunci, tergantung pada nilai (*value*), kesenjangan (*gap*), ketepatan waktu (*timeliness*), hasrat/keinginan (*appetite*), keterampilan (*skill*). Target dapat ditentukan dengan menggunakan hasil *benchmarking*. *Benchmarking* adalah untuk mendapat informasi praktek terbaik, untuk membangun suatu kasus yang jelas guna mengkomunikasikan betapa pentingnya mencapai target-target itu.

Inisiatif adalah langkah-langkah jangka panjang untuk mencapai tujuan. Inisiatif tidak harus spesifik pada satu bagian, tetapi dapat bersifat lintas fungsi/bagian, mengindentifikasi hal-hal penting yang harus dilakukan oleh organisasi agar mencapai tujuan, harus jelas agar manajer dan karyawan dapat menentukan rencana yang diperlukan, dan memperkirakan sumberdaya yang diperlukan untuk mendukung pencapaian strategi secara keseluruhan.

Proses penyusunan program adalah: menjabarkan inisiatif menjadi beberapa program yang akan dilaksanakan beberapa tahun yad., memperkirakan investasi yang diperlukan untuk setiap program, menghitung perkiraan penerimaan yang dapat diperoleh dan menghitung perkiraan laba/hasil yang akan diperoleh.

Penyusunan anggaran bertujuan untuk menentukan kegiatan tahun berikutnya dan sumber daya yang diperlukan. Anggaran disusun berdasarkan iniatif yang telah dirumuskan. Anggaran yang baik adalah: merupakan rencana tindakan terperinci, merupakan rencana satu-dua tahunan, menguraikan biaya yang diperlukan, mengidentifikasi pencapaian terpenting kegiatan tsb., menyebutkan siapa yang akan bertanggung jawab, sebagai referensi menyusun rencana kinerja individual, ditulis secara singkat namun lengkap, alat untuk memantau kinerja dan diperbarui apabila terjadi perubahan-perubahan. Dengan sdemikian *balanced scorecard* mendukung suatu sistem manajemen yang lengkap dengan mengkaitkan strategi jangka panjang ke penganggaran tahunan.

Implementasi merupakan tahapan melaksanakan kegiatan sesuai rencana. Sedangkan pemantauan dan pengendalian merupakan tahapan membandingkan kinerja dengan target. Berbagai kemungkinan hasil adalah berhasil, gagal, dan variasi diantara keduanya. Prinsip umum dalam pemantauan adalah mengukur kinerja, membandingkan kinerja, melakukan tinjauan ulang, memberi penghargaan dan mengidentifikasi hasil yang dicapai, mempelajari pengalaman, menyesuaikan dan menyegarkan strategi, dan melakukan perbaikan. Pemantauan harus diikuti dengan pengendalian. Jenis-jenis pengendalian: pengendalian premis/asumsi dasar, pengendalian implementasi, pengawasan strategis, dan pengendalian berdasarkan sinyal-sinyal khusus. Pengendalian dapat lebih mudah

dilakukan dengan menggunakan *balanced scorecard* karena tolok ukurnya sudah diperjelas.

Perbedaan penggunaan *Balanced Scorecard* pada organisasi bermotif laba (perusahaan) dengan organisasi publik (nirlaba), nampak pada visi dan misi organisasi yang bersangkutan. Sumber visi dan misi ini mengalir dari perspektif pelanggan (*stakeholder*). Perbedaan dalam strategi yang menekankan pada efektivitas pencapaian hasil untuk memenuhi visi dan misi organisasi, sedangkan pada perusahaan perspektif keuangan merupakan misi yang diutamakan. Visi menggambarkan akan menjadi apa suatu organisasi di masa depan. Ia bersifat sederhana, menumbuhkan rasa wajib, memberikan tantangan, praktis dan realistik, dan ditulis dalam satu kalimat pendek. Misi menjelaskan lingkup, maksud atau batas bisnis organisasi, yaitu kebutuham pelanggan apa yang akan dipenuhi oleh organisasi, siapa dan di mana; serta produk inti apa yang dihasilkan, dengan teknologi inti dan kompetensi inti apa. Misi ditulis sederhana, ringkas, terfokus. Unsur-unsur misi meliputi produk inti, kompetensi inti, dan teknologi inti. Yang dimaksud dengan produk inti adalah barang atau jasa yang dipersepsi bernilai tinggi oleh pelanggan, berupa komponen kunci dilindungi hak paten dan menghasilkan laba terbesar. Kompetensi inti adalah kemampuan kunci yang dimiliki organisasi dalam menghasilkan produk inti. Sedang teknologi inti adalah *know-how*, perangkat keras dan perangkat lunak yang menjadi basis kompetensi inti.

Perbedaan pendekatan *Balanced Scorecard* pada organisasi yang berorientasi laba dengan organisasi yang berorientasi nirlaba (organisasi publik) dikemukakan oleh Moeheriono (2009:135-136) sebagaimana pada Tabel 3 berikut:

Tabel 3. Perbedaan Pendekatan *Balanced Scorecard* pada Jenis Organisasi Laba dan Organisasi Publik

Atribut Strategik	Organisasi Berorientasi Laba	Organisasi Publik
Sasaran strategik umum	Daya saing	Efektivitas misi
Sasaran keuangan umum	Laba, pertumbuhan, pangsa pasar	Pengurangan biaya, efisiensi
Nilai-nilai	Inovasi, kreativitas, *goodwill*, penghargaan	Akuntabilitas pada publik, integritas, keadilan
Outcome yang diharapkan	Kepuasan pelanggan	Kepuasan pelanggan
Stakeholders	Pemegang saham, pemilik, pasar	Masyarakat, DPR, mitra departemen atau instansi pemerintah lainnya, dan untuk hal tertentu penyedia jasa
Pelanggan	Penerima langsung dari barang dan jasa	Kadang-kadang penerima tidak langsung dari keluaran organisasi
Prioritas anggaran	Permintaan pelanggan	Kepemimpinan, pembuat UU, perencana
Faktor kunci sukses	Pertumbuhan, laba, pangsa pasar	praktik manajemen terbaik

Mengacu pada Tabel 3 di atas tentang perbedaan Pendekatan *Balanced Scorecard* pada jenis organisasi laba dan organisasi publik, maka pengukuran kinerja dalam penelitian ini, merupakan pengukuran kinerja pada jenis organisasi pelayanan publik/ instansi pemerintah, yakni pengukuran kinerja Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Pertanian

dalam pemberdayaan kelompok tani di Kabupaten Lampung Tengah yang berlandaskan pada empat perspektif pendekatan *Balanced Scorecard* yang diadopsi dari Moeheriono (2009:136-137), yakni sebagaimana dikemukakan pada Tabel 4 berikut:

Tabel 4. Perspektif Pengukuran Kinerja Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Pertanian dengan menggunakan *Balanced Scorecard*

Perspektif/Variabel Penelitian	Ukuran Kinerja Organisasi
Stakeholder/pelanggan	1. Peningkatan kemampuan Lembaga a. Peningkatan kelas kelompok 2. Kepuasan Pelanggan a. Tangibility b. Reliability c. Responsiveness d. Assurance e. Empaty
Proses internal	1. Pelayanan Administrasi Pegawai a. Kenaikan pangkat b. Kenaikan berkala 2.Sarana dan Prasarana Kantor
Inovasi dan Pembelajaran	1. Kesetiaan Pegawai 2. Kepuasan Karyawan 3. Peningkatan Kapasitas Penyuluh Latihan dan Kunjungan
Keuangan	1. Rasio Total Realisasi Keuangan 2. Rasio Keserasian Belanja Rutin 3. Rasio Keserasian Belanja Kegiatan

Berdasarkan pada Tabel 4 di atas, pengukuran kinerja Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Pertanian Kabupaten Lampung Tengah berdasarkan pada pelaksanaan program kegiatan sebagaimana dituangkan pada Tabel 4 berikut:

Suatu proses kinerja apabila telah selesai dilaksanakan akan nampak pada prestasi kerja (hasil kerja). Pengukuran kinerja akan memberikan umpan balik terhadap sasaran dan tujuan kinerja, perencanaan dan proses pelaksanaan kinerja. Pengukuran dan penilaian kinerja merupakan usaha mengidentifikasi dan menilai aspek-aspek pelaksanaan pekerjaan yang berpengaruh terhadap kesuksesan organisasi/lembaga (Nawawi, 2006:70). Newstrom dan Davis (dalam Wibowo, 2007:352) memandang evaluasi kinerja sebagai suatu proses menilai kinerja pekerja, membagi informasi dengan mereka, dan mencari cara memperbaiki kinerja. Berdasarkan pengertian tersebut, yang diidentifikasi adalah pekerjaan akan dinilai dengan memperhatikan proses pelaksanaan pekerjaan dan hasil yang dicapainya. Esensi penting dari evaluasi adalah mencari hasil nilai-nilai yang diperlukan untuk menghasilkan informasi mengenai kinerja suatu objek kegiatan (Moeheriono, 2009:63). Evaluasi kinerja sangat penting dalam mengarahkan karyawan (pegawai) terhadap tujuan strategis dalam pencapaian visi dan misi organisasi (lembaga).

Berdasarkan uraian di atas, dalam penelitian ini peneliti bermaksud mengetahui bagaimana kinerja Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Pertanian di Kabupaten Lampung Tengah dengan menggunakan pendekatan *Balanced Scorecard*. Karenanya bagaimana sebuah perencanaan strategik, proses, dan pelaksanaan aktivitas lembaga tersebut merupakan fokus perhatian dalam penelitian ini. Dalam penelitian ini, peneliti bermaksud melakukan pengukuran terhadap kinerja lembaga dengan menggunakan pendekatan *Balanced Scorecard*, Melalui pengukuran kinerja dengan menggunakan pendekatan *Balanced*

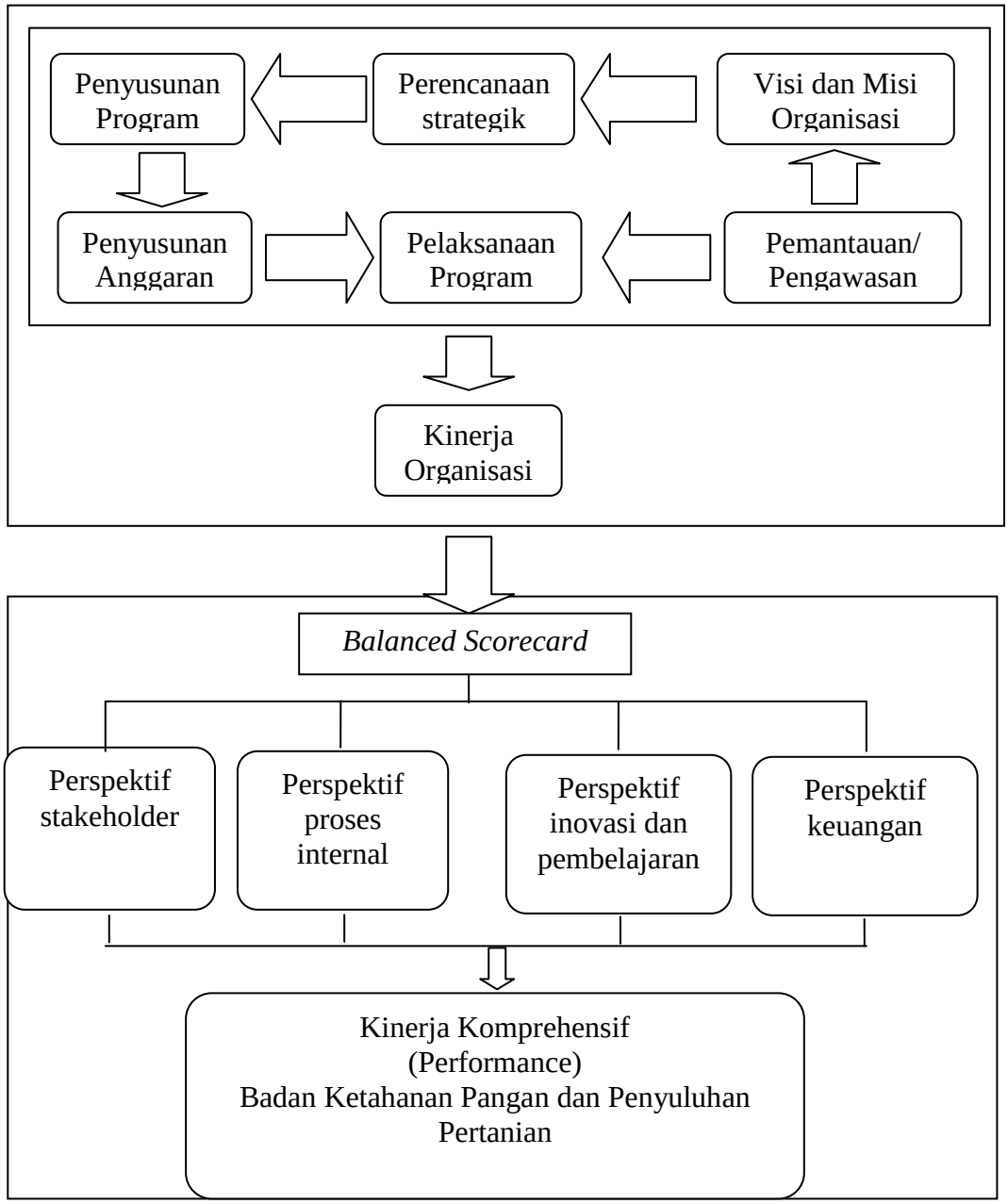
Scorecard diharapkan dapat mengungkapkan tingkat kinerja Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Pertanian Kabupaten Lampung Tengah.

D. Kerangka Pemikiran

Penelitian ini berupaya mengungkapkan kinerja Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Pertanian dalam pemberdayaan masyarakat kelompok tani. Kinerja merupakan gambaran tingkat pencapaian pelaksanaan suatu program kegiatan baik secara individu, kelompok, maupun organisasi. Tingkat pencapaian pelaksanaan program kegiatan tersebut diukur dengan menggunakan pendekatan *Balanced Scorecard* dalam tinjauan perspektif stakeholder, perspektif proses internal, persepektif inovasi dan pembelajaran, dan perspektif keuangan. Karenanya, dalam peneliti lebih menekankan pengukuran kinerja Badan Ketahanan Panngan dan Penyuluhan Pertanian lebih menekankan pada manajemen strategik, yakni bagaimana organisasi tersebut dapat mencapai tujuannya sebagaimana yang dituangkan dalam visi dan misi organisasi.

Pemberdayaan masyarakat kelompok tani merupakan proses perubahan pola pikir, perilaku, dan sikap petani dari petani subsistenm tradisional menjadi petani moderen berwawasan agribisnis melalui proses pembelajaran. Pemberdayaan masyarakat kelompok tani dalam penelitian ini meliputi (1) Pemberdayaan petani; (2) Pemberdayaan kelembagaan petani; (3) Pemberdayaan usaha tani.

Kerangka pemikiran penelitian sebagaimana dikemukakan di atas, dapat diilustrasikan sebagai berikut:



Gambar 5. Kerangka Pikir Penelitian