

Kinerja Birokrasi Pelayanan Sektor Publik: Perspektif Perkembangan Teori

✉ Irtanto

Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi Jawa Timur, Indonesia

DOI: 10.32781/cakrawala.v14i2.354

ARTICLE INFO

Kinerja,
Birokrasi Publik,
Pengukuran Kinerja

Article History:

Received : 28 Okt 2020

Accepted : 16 Des 2020

Publish : 16 Des 2020

Abstrak:

Teori kinerja birokrasi sektor publik selalu berkembang sesuai dengan perkembangan administrasi negara. Pendekatan dan ukuran kinerja birokrasi publik di negara yang menggunakan sistem politik totaliter tentunya berbeda dengan sistem politik demokrasi. Dalam tulisan ini lebih banyak berbicara kinerja birokrasi publik pada sistem politik demokrasi. Konsep kinerja birokrasi publik dipengaruhi oleh konsep kinerja di sektor bisnis. Pengaruh teori kinerja yang paling dominan adalah New Public Management (NPM) yang berkembang di dunia sejak akhir 1970-an. Pada 1990-an, istilah NPM digunakan untuk menggambarkan pembenahan radikal dalam manajemen layanan publik di beberapa negara seperti Inggris dan Austria. Teori kinerja dari satu ahli dengan ahli lainnya tentunya ada perbedaan, akan tetapi saling melengkapi. Teori kinerja yang sekiranya cocok untuk kinerja birokrasi publik model input-output karya Pollit & Bouckaert, namun teori Pollit & Bouckaert tersebut perlu ada novelty yaitu unsur keadilan (equity).

Abstract:

The theory of the performance of the public sector bureaucracy always develops according to the development of state administration. The approach and performance measurement of the public bureaucracy in a country that uses a totalitarian political system is certainly different from a democratic political system. This paper talks more about the performance of the public bureaucracy in the political system of democracy. The concept of public bureaucratic performance is influenced by the concept of performance in the business sector. The most dominant influence of performance theory is New Public Management (NPM) which has developed in the world since the late 1970s. In the 1990s, the term NPM was used to describe radical reforms in public service management in countries such as the UK and Austria. The theory of performance from one expert to another is of course different, but complementary. If the performance theory is suitable for the performance of the public bureaucracy, the input-output model by Pollit & Bouckaert, however, Pollit & Bouckaert's theory needs novelty, namely the element of justice (equity).

✉ Corresponding author :

Address : Jalan Gayung Kebonsari No. 56 Surabaya.
Email : irtanto200@gmail.com
Phone : -

Hal. 153-171

p-ISSN 1978-0354 | e-ISSN 2622-013X

PENDAHULUAN

Tulisan ini berupa review teori kinerja birokrasi pelayanan yang berkembang dengan pesatnya sejalan dengan perkembangan paradigma administrasi publik. Awalnya *performance* diartikan prestasi kerja atau pelaksanaan kerja, pencapaian kerja, penampilan kerja. Atau bisa juga kinerja merupakan tingkat keberhasilan dalam melaksanakan tugas dan kemampuan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan (Gibson, Ivancevich dan Donnelly, 1997). Kinerja merupakan catatan dari fungsi suatu pekerjaan, kegiatan selama suatu periode waktu tertentu (Bermadin dan Russel, 1993). Kemudian Anstrong (1995) membuat definisi manajemen kinerja diartikan suatu alat untuk mendapatkan hasil yang lebih baik bagi organisasi, kelompok dan individu dengan memahami dan mengelola kinerja sesuai dengan target yang telah direncanakan, standar dan persyaratan kompetensi yang telah ditentukan. Interplan, (1969) bahwa Kinerja berkaitan dengan operasi, aktivitas, program, dan misi organisasi. Menurut Murphy dan Cleveland, 1995, kinerja dapat juga berarti kualitas perilaku yang berorientasi pada tugas atau pekerjaan. Rue dan Byars, 1981:375; Wibawa, 1992:64; Atmosudirdjo, 1997:11 mengkaitkan kinerja dengan organisasi adalah sebagai prestasi kerja dalam penyelenggaraan organisasi. Kinerja organisasi dapat dibedakan berdasarkan penyelenggaraannya yaitu organisasi publik dan organisasi bisnis. Konsep produktivitas organisasi sektor publik didasarkan asumsi-asumsi normatif yang menyatakan bahwa organisasi publik tidak sepenuhnya otonom, tetapi dikuasai oleh faktor-faktor eksterior (Kasim, 1989:19-20). Organisasi sektor publik diselenggarakan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dan tidak dimaksudkan untuk bersaing dengan organisasi publik lainnya (Nasucha, 2009:108).

Pendekatan dan Pengukuran Kinerja

Berbicara mengenai pengukuran kinerja dimulai dari Wittaker (1997) memaknai kinerja sebagai alat ukur manajemen yang digunakan untuk menilai tingkat pertanggungjawaban seseorang dalam melakukan tugasnya. Akan tetapi belum jelas bagaimana mengukur sebuah kinerja. Teori kinerja tidak lepas dari paradigma administrasi publik. Pergeseran paradigma administrasi publik dari *old public administration* ke *new public management* yang dianggap tidak ideal, dan tuntutan untuk mempraktekkan *new public management* ke sektor organisasi publik. Dengan kehadiran paradigma *new public management* dalam sektor publik, setiap organisasi publik dituntut untuk terus melakukan pengukuran kinerja sesuai dengan harapan publik. Seperti aspek akuntabilitas sebagai bentuk pertanggungjawaban organisasi publik. Sejalan dengan perkembangan tuntutan publik terhadap kinerja organisasi publik, maka diperlukan pengukuran kinerja secara efektif.

Organisasi berkinerja tinggi diartikan sebagai kelompok pekerja yang mampu menghasilkan barang atau jasa yang diinginkan pada kualitas yang tinggi dengan menggunakan *resources* yang seminimal mungkin (Popovich, 1998). Produktivitas dan peningkatan kualitasnya berlangsung secara kontinyu menuju kepada tercapainya misi organisasi". Kinerja organisasi publik jika dilihat dari tujuan dan misi utama kehadiran organisasi publik adalah untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan publik (Dwiyanto, 1995) maka kinerja organisasi publik itu baru dapat dikatakan berhasil apabila mampu dalam mewujudkan tujuan dan misinya. Produktivitas organisasi publik diukur dari segi kualitas hasil pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, terutama sejauhman hasil tersebut dapat dicapai dengan standar yang diinginkan (Kasim,

1989, dalam Nasucha, 2009). Untuk mencapai target kinerja yang baik harus memenuhi syarat-syarat tertentu, adanya target dan perencanaan untuk mencapai target, adanya standar dan kompetensi yang telah ditentukan Anstrong (1995).

Kemudian kinerja diperlukan kontrol. Kontrol kinerja oleh Quchi (1977 (dalam Kenis, 2010:113) didefinisikan sebagai ‘proses pemantauan kinerja, membandingkannya dengan beberapa standar, dan pemberian penghargaan dan penyesuaian. Kontrol sering kali ditafsirkan sebagai proses administratif yang dirancang untuk mengatur aktivitas peserta organisasi, dan oleh implikasinya, keluaran’ (Mills 1983: 445) melalui mekanisme kontrol seperti struktur wewenang, peraturan, kebijakan, prosedur operasi standar, anggaran, pahala (hadiah) dan sistem insentif. Menurut Steiss (1982, (dalam Pandey dan Moynihan 2010:133) bahwa salah satu perspektif kinerja organisasi titik beratnya pada kontrol dan koordinasi. Era klasik teori organisasi memiliki asumsi bahwa birokrasi dengan mekanisme komando dan kontrol yang efisien berhasil menangani masalah kontrol dan koordinasi.

Namun tolok ukur kinerja masih mengandung kelemahan, kritik Pandey dan Moynihan (dalam Boyne *et al.* 2010) menyatakan bahwa tidak ada konsensus yang pasti tentang pendekatan terbaik untuk mengukur kinerja organisasi. Memang, banyak tidaksetujuan dalam upaya awal untuk mengurangi efektivitas organisasi. Upaya untuk mengukur kinerja organisasi perlu dimulai dengan pengakuan eksplisit atas pilihan mendasar dan pertukaran hasilnya. Andrews, *et al.* (2010) menyatakan bahwa masalah validitas ada dalam kaitannya dengan semua jenis ukuran kinerja. Proses pengoperasian kinerja lembaga publik menimbulkan sejumlah pertanyaan menarik tentang penggunaan ukuran objektif, yang paling

sulit dikaitkan dengan jumlah dimensi kinerja yang luas di sektor publik. Boyne (dalam Andrews *et al.* 2010) mengidentifikasi delapan belas dimensi kinerja dan menyimpulkan isu-isu yang sangat penting bagi penyampaian layanan publik seperti responsif dan keadilan. Lebih lanjut Pandey dan Moynihan untuk mengukur: “kinerja organisasi melalui efektivitas dalam mencapai misi intinya dan kualitas layanan yang dirasakan”. Kemudian Mahsun (2013:25) menyatakan bahwa *performance*, gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam *strategic planning* suatu organisasi. Pentingnya kinerja juga diungkapkan oleh Boyne *et al.* (2010) dengan menyatakan bahwa: “analisis empiris terhadap kinerja pelayanan publik tidak dapat lebih baik daripada pengukuran yang digunakan untuk menilai dan memperkirakan kinerjanya. Pengukuran sangat penting terhadap penilaian perusahaan dan praktik pelayanan publik”.

Kinerja birokrasi pelayanan publik salah satunya adalah sangat ditentukan oleh faktor kemampuan sumber daya manusia pegawai yang ada di dalamnya. Thoha (1999) mendefinisikan kemampuan adalah sebagai salah satu unsur kematangan yang berhubungan dengan pengetahuan dan ketrampilan yang dapat diperoleh dari pendidikan dan pengalaman atau latihan. Fiszbein (1997) peningkatan kemampuan difokuskan pada: 1. Kemampuan tenaga kerja (labor). 2. Kemampuan teknologi yang diwujudkan dalam bentuk organisasi atau kelembagaan. 3. Kemampuan “*capital*” yang diwujudkan dalam bentuk dukungan sumberdaya, sarana dan prasarana.

Eade (1998) merumuskan peningkatan kemampuan dalam tiga dimensi, yaitu: 1) Individu; 2) organisasi dan 3) *network*. Dimensi individu dan organisasi

merupakan unsur utama dalam perbaikan kinerja dan dengan dimensi *network* maka individu dan organisasi dapat belajar mengembangkan diri dan berinteraksi dengan lingkungan. Selanjutnya Swason (1999) membagi kinerja menjadi 3 (tiga) tingkatan yaitu: 1) Kinerja organisasi mempertanyakan apakah tujuan atau misi suatu organisasi telah sesuai dengan kenyataan kondisi atau faktor ekonomi, politik dan budaya yang ada, apakah struktur dan kebijakannya mendukung kinerja yang diinginkan, apakah memiliki kepemimpinan, modal dan infrastruktur dalam mencapai misinya, apakah kebijakan budaya dan sistem insentifnya mendukung pencapaian kinerja yang diinginkan dan apakah organisasi tersebut menciptakan dan memelihara kebijakan seleksi dan pelatihan, dan sumberdaya atau kinerja diukur dengan membandingkan dengan kinerja terdahulu atau dibandingkan dengan organisasi lain. 2) Kinerja proses menggambarkan apakah suatu proses yang dirancang dalam organisasi memungkinkan organisasi tersebut mencapai misinya dan tujuan para individu, didesain sebagai suatu indikator, kemampuan untuk menghasilkan baik secara kualitas, kuantitas dan tepat waktu memberikan informasi tersebut, dan apakah proses pengembangan keahlian telah sesuai dengan tuntutan yang ada. 3) Kinerja individu mempersoalkan apakah tujuan atau misi individu sesuai dengan misi organisasi, apakah individu menghadapi hambatan dalam bekerja dan mencapai hasil, apakah para individu memiliki kemampuan mental, fisik dan emosi dalam bekerja dan apakah mereka memiliki motivasi tinggi, pengetahuan, ketrampilan dan pengalaman dalam bekerja.

James (2005) dalam penilaian kinerja memberikan ukuran atas efisiensi dan efektivitas. Efisiensi dalam pengertian ini memperhatikan segi *output* maupun segi *input* dengan kata lain sesuatu kegiatan yang telah dikerjakan secara efisien jika

pelaksanaan tersebut telah mencapai sasaran (*output*) yang diinginkan. Kemudian pengukuran kinerja organisasi menurut pendapat Lohman (2003) bahwa pengukuran kinerja merupakan suatu aktivitas pengukuran pencapaian target-target tertentu yang diderivasi dari tujuan strategis organisasi. Keban (2008:117) bahwa secara normatif, suatu organisasi pelayanan publik seharusnya melakukan pengukuran kinerja secara komprehensif dengan menggunakan parameter seperti efisiensi, efektivitas, dan kualitas (Martin & Ketter, 1996) atau ditambah dengan parameter lainnya seperti *economy*, *equity*, *sustainability*, *relevance*, *responsiveness*, *accountability* dan *control* (Pollitt, Birchall and Putman, 1998). Secara teoritis bahwa kelemahannya orientasi manajemen publik yang hanya terlalu menekankan pada proses dan prosedur tidak menekankan pada *output* atau *outcome*. Pengukuran kinerja yang berorientasi pada *output* atau *outcome* seharusnya dilihat sebagai upaya peningkatan akuntabilitas publik sebagaimana dituntut oleh gerakan "*reinventing government*" yang antara lain dipelopori oleh Osborne & Gaibler (1992; Osborne & Plastrik (2000).

Pengukuran kinerja menjadi kata kunci pada paradigma *NPM* (Alexander, 1999). Ioraite (2008), Moxham (2008), Gimzauskiene (2006), Puskorius, Raaipa (2002), dan Pociute (2002) (dalam Balaboniene *et al.*, 2015) bahwa pengukuran kinerja dalam organisasi sektor publik tidak mudah karena organisasi sektor publik berorientasi pada proses dan bukan pada hasil. Selanjutnya Balaboniene *et al.* (2015) melihatnya sektor publik adalah totalitas lembaga, yang didukung dari anggaran negara, dan menyediakan barang publik, yang tidak berada di bawah kompetisi apapun, dan dapat diakses oleh setiap individu. Mahmudi (2007:14) menjelaskan bahwa tujuan dilakukan penilaian kinerja di sektor publik adalah:

“mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi, menyediakan sarana pembelajaran pegawai, memperbaiki kinerja periode berikutnya, memberikan pertimbangan yang sistematis dalam pembuatan keputusan pemberian *reward* dan *punishment*, memotivasi pegawai, menciptakan akuntabilitas publik”. Kemudian Dharma (2006) dalam mengukur kinerja mempertimbangkan kuantitas, kualitas dan ketepatan waktu sebagaimana berikut: a. Kuantitas, yaitu jumlah pekerjaan yang harus diselesaikan; b. Kualitas, yaitu mutu yang dihasilkan; c. Ketepatan waktu, yaitu kesesuaian dengan waktu yang telah direncanakan. Adapun tujuan dari pengukuran kinerja sektor publik ada 3 (tiga), yaitu: 1. Membantu memperbaiki kinerja pemerintahan agar kegiatan pemerintah terfokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja; 2. Pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan; 3. Mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan (Mardiasmo, 2002:121).

Ada beberapa indikator menilai kinerja organisasi, menurut Selim dan Ward (dalam Keban, 2008) seperti: *work load/demain, economy, efficiency, effectiveness* dan *equity* dan *productivity* (Perry, dalam Dwiyanto, 2003). Dalam suatu organisasi publik, sulit untuk ditemukan alat ukur kinerja yang sesuai (Flynn, 1986, Jackson dan Palmer, 1992 dalam Pryson, 2002). Selanjutnya Kumotomo (1999) mengemukakan beberapa kriteria dalam menilai kinerja organisasi pelayanan publik, yaitu efisiensi, efektifitas, keadilan, daya tanggap. Organisasi pelayanan publik merupakan bagian dari daya tanggap negara atau pemerintah akan kebutuhan vital masyarakat. Kinerja organisasi menurut Gibson, *et al*, (1995) berorientasi yang lebih banyak pada hasil akhir dengan menyatakan bahwa “kinerja organisasi adalah prestasi akhir dari suatu organisasi dan mengandung beberapa hal,

seperti adanya target tertentu yang dicapai, memiliki jangka waktu dalam pencapaian target dan terwujudnya efisiensi dan efektivitas”. Kemudian Hughes (1994) nampak lebih sederhana dalam merinci kinerja organisasi, yaitu pada dua pusat perhatian yaitu (1) apabila perhatian utamanya pada efisiensi penggunaan sumber daya yang dipergunakan adalah pendekatan ekonomi dengan penekanannya pada indikator keluaran dan apabila memungkinkan pada hasil (*outcome*); (2) apabila perhatian utamanya pada akuntabilitas, penekanannya pada indikator pelayanan publik, manajerial, maka penekanannya pada pencapaian target.

Untuk elemen kinerja organisasi adalah mencakup 2 (dua) hal kegiatan pokok yang penting ialah (1) penetapan indikator kinerja; dan (2) penetapan pencapaian indikator kinerja organisasi. Kemudian tentang indikator kinerja organisasi mengalami perkembangan, menurut Mulyadi (2006) bahwa: “indikator kinerja organisasi adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif dari hasil kegiatan organisasi yang dapat menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran dan tujuan organisasi, baik pada tahap perencanaan, pelaksanaan maupun setelah kegiatan selesai dilaksanakan”.

Levine *et al.*, 1990 dalam Dwiyanto (2003) usaha untuk dapat dijadikan acuan mengukur kinerja organisasi publik mengemukakan 3 (tiga) konsep, yaitu responsivitas (*responsiveness*), tanggungjawab (*responsibility*), dan akuntabilitas (*accountability*). Responsivitas (*responsiveness*), diartikan adalah kemampuan suatu organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat yang dilayaninya, menyusun berbagai agenda dan prioritas pelayanan dan pengembangan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang dilayani. Tanggungjawab (*responsibility*) yaitu sejauhmana pelaksanaan kegiatan

organisasi publik dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip yang implisit maupun eksplisit, oleh karenanya responsibilitas bisa saja suatu ketika berbenturan dengan responsivitas. Akuntabilitas (*accountability*) publik menunjuk pada kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat.

Bernadin dan Rusel (1984:39) ada enam kriteria utama yang dapat digunakan mengukur kinerja. Keenam tersebut adalah: “1) *quality*, adalah tingkat sejauhmana proses atau hasil pelaksanaan kegiatan mendekati kesempurnaan atau mendekati tujuan yang diharapkan; 2) *quantity*, menyangkut jumlah yang dihasilkan; 3) *Timelines*, adalah tingkat sejauhmanasuatukegiatanyangdiselesaikan sesuatu waktu yang dikehendaki dengan memperhatikan koordinasi *output* lain serta waktu yang tersedia untuk kegiatan lain; 4) *cost-effectiveness*, adalah tingkat sejauhmana tingkat penggunaan daya organisasi (manusia, keuangan, teknologi, material) dimaksimalkan untuk mencapai hasil yang tinggi, atau pengurangan kerugian dari setiap unit penggunaan sumberdaya; 5) *Need for supervisor*, merupakan tingkat sejauhmana seorang pejabat dapat melaksanakan suatu fungsi pekerjaan tanpa memerlukan pengawasan seorang supervisor untuk mencegah tindakan yang kurang diinginkan; 6) *interpersonal impact* merupakan tingkat sejauhmana karyawan memelihara harga diri, nama baik dan kerja sama diantara rekan kerja dan bawahan”.

Untuk melengkapi teori tentang kinerja organisasi, teori yang dikemukakan oleh Harry (dalam Nurullah, 2013) lebih berorientasi pada kuantitatif maupun kualitatif, dengan beberapa kategori indikator kinerja organisasi yang dapat dilihat dari tingkat pencapaian kinerja secara kuantitatif, yaitu:

Input adalah jumlah sumber daya

yang digunakan biasanya dinyatakan dalam bentuk jumlah, dana atau jumlah waktu yang dipergunakan untuk mengerjakan *output* atau *outcomes*, untuk tujuan pengukuran kinerja, jumlah dana yang sesungguhnya digunakan merupakan angka yang relevan, bukan jumlah dana yang dianggarkan.

2. *Output* adalah jumlah barang atau jasa yang berhasil diserahkan kepada konsumen (diselesaikan) selama periode pelaporan, *output* merujuk pada jumlah produk yang dihasilkan oleh aktivitas internal. 3. *Outcome* adalah kejadian atau perubahan kondisi, praktek atau sikap yang mengindikasikan kemajuan ke atas, pencapaian misi dan tujuan organisasi. Indikator *outcome* merupakan ukuran jumlah dan atau kekerapan terjadinya kejadian atau perubahan tersebut.

Outcome bukan aktivitas atau program itu sendiri akan tetapi dampak yang langsung dirasakan masyarakat atau pengguna jasa.

4. Efisiensi atau produktivitas adalah hubungan atau rasio antara jumlah *input* dengan jumlah *output* atau *outcome*. Indikator efisiensi atau produktivitas secara tradisional menghubungkan biaya dengan *output*. Sedangkan indikator efisiensi atau produktivitas yang mencerminkan gambaran yang lebih baik, menghubungkan *input* dengan *outcome*.

5. Karakteristik demografis dan karakteristik beban kerja. 6. Dampak (*impact*) adalah suatu hasil tertentu yang diakibatkan secara langsung oleh suatu program. Pengukuran dampak relatif sulit dilakukan karena mungkin ada faktor-faktor lain di luar program yang menyebabkan terjadinya dampak.

Kemudian tingkat pencapaian kinerja organisasi secara kualitatif berdasarkan karakteristik: 1. Ketepatan waktu pelayanan. 2. Aksesibilitas atau kemudahan seperti: keterjangkauan lokasi, keterjangkauan waktu operasi serta keberadaan pegawai pada saat pengguna/konsumen memerlukan jasa publik. 3. Akurasi pendampingan/pelayanan yang diberikan. 4. Sikap

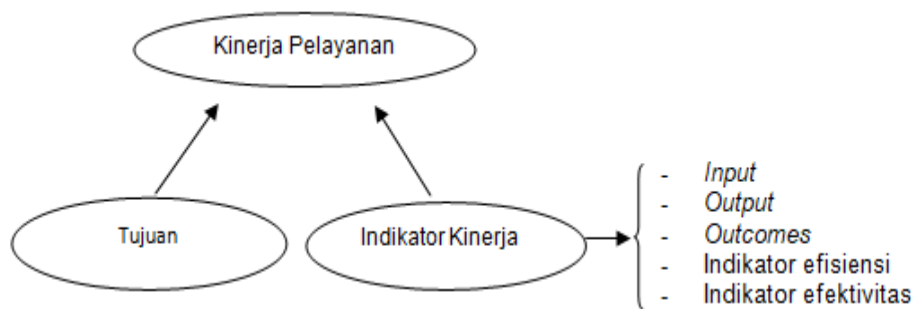
sopan santun karyawan/pegawai yang memberikan pelayanan. 5. Kecukupan informasi yang didiseminasikan kepada pengguna potensial. 6. Kondisi dan keamanan fasilitas yang digunakan. 7. Kepuasan pengguna terhadap karakteristik atau aspek-aspek tertentu dari jasa publik yang diberikan. 8. Kepuasan pengguna terhadap jasa publik secara keseluruhan”.

Pelayanan publik dalam bidang apapun diperlukan *outcome indices* (indeks hasil) diperkuat oleh Mahony dan Stevens (2010:244) bahwa *outcome indices* atau indeks hasil sangat diperlukan dalam pengukuran pelayanan publik. Dapat didefinisikan sebagai ukuran kesejahteraan orang yang mengkonsumsi layanan publik. Misal dalam kesehatan, mungkin meningkat dalam harapan hidupnya. Di bidang pendidikan, hasil yang mudah diukur meningkatnya pada kemampuan produktif murid atau peningkatan probabilitas mereka untuk menemukan pekerjaan. Sebagian besar literatur mengenai pengukuran layanan masyarakat menyarankan bahwa data mengenai hasil akhir, seperti peningkatan harapan hidup atau pendapatan seumur hidup dari pendidikan, dapat digunakan sebagai ukuran manfaat bagi konsumen (lihat diskusi di Bernadt et al, 2000; Triplett 2001).

Mengembangkan indikator kinerja organisasi dirintis mulai awal tahun 1980-an hingga awal tahun 2000. Pada tahun

1980-an indikator kinerja organisasi lebih didominasi oleh *Economy, efficiency and effectiveness*. Carter (1991) bahwa kinerja adalah konsep yang rumit dan kontestabel karena memiliki arti yang berbeda untuk yurisdiksi yang berbeda, ditentukan oleh organisasi dan konteks. Teori Bourne dan Wilcox, 1998 (dalam Coste et al, 2013) bahwa masing-masing indikator kinerja harus memiliki definisi untuk menghindari yang mengakibatkan kesalahpahaman antara orang yang berbeda. *International Public Sector Standards Board (IPSASB)* (dalam Coste et al., 2013) ada beberapa hal untuk memahami pengukuran kinerja layanan.

Tujuan dimaksudkan adalah hasil yang ingin dicapai perusahaan (IPSASB, 2011, dalam Coste et al, 2013), dan ini harus spesifik, terukur, tersedia biaya, relevan dan terikat waktu. Kemudian *Public Finance Act (PFA)*, 1989 dikutip oleh Gregory dan Lonti, 2008 (dalam Coste et al, 2013) mendefinisikan *input* sebagai sumber (gaji, peralatan) yang dipergunakan departemen/bagian untuk memproduksi barang dan jasa. Masukan (*input*) dapat didefinisikan sebagai sumber daya yang digunakan untuk menghasilkan output dalam menyampaikan tujuannya (IPSASB, 2011, dalam Coste et al, 2013). *Output* menurut Hood, 1991 (dalam Coste et al, 2013) mengacu pada alokasi dan imbalan terkait untuk mengukur kinerja. Menurut IPSASB, 2011, (dalam Coste et al, 2013) output

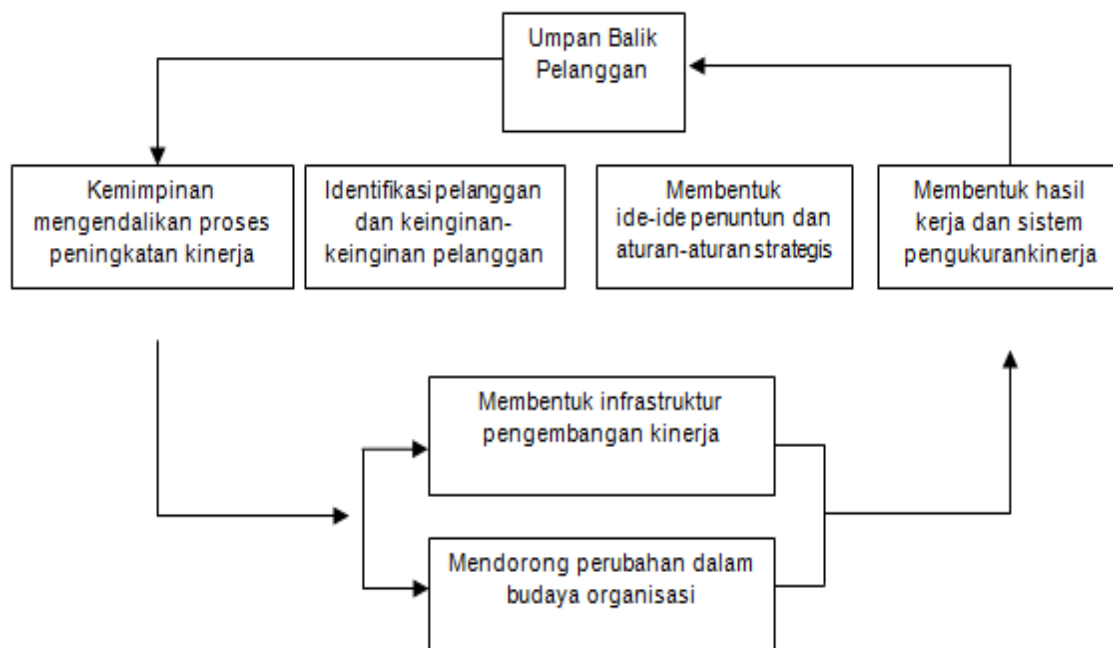


Sumber: Ioana Coste & Tiron Tudor, 2013

Gambar 1: The Terms that Define Service Performance

adalah barang dan jasa. Hasil (*outcomes*) menurut Gregory dan Lonti, 2008; IPSASB, 2011, (dalam Coste *et al*,2013) adalah efek dari *output* pada komunitas dan masyarakat. Masih menurut IPSASB, 2011; Athanassopoulos, 2003, (dalam Coste *et al*,2013) bahwa indikator efisiensi adalah ukuran hubungan antara *input* dan *output* dengan memaksakan layanan berkualitas dengan sumber daya minimum yang diperlukan untuk menyediakan layanan. Menurut Gray dan Hood, 2007 (dalam Coste *et al*,2013), efisiensi hanyalah salah satu bagian dari kinerja pelayanan di sektor publik yang bertujuan untuk memperbaiki cara bekerja. Indikator efektivitas adalah ukuran hubungan antara keluaran dan hasil (IPSASB, 2011, dalam Coste *et al*,2013). Menggunakan hal efisiensi dan efektivitas, Neely,*et al*, 1995, (dalam Coste *et al*,2013) mendefinisikan pengukuran kinerja sebagai seperangkat matriks digunakan untuk mengukur efisiensi dan efektivitas. Lebih lanjut Holzer dan Kloby (2005) menganalisis bahwa pengukuran kinerja organisasi produksi “internal” layanan

yang berkontribusi terhadap produksi yang efisien dan efektif dari layanan “eksternal untuk klien. Internal layanan (atau “tidak terlihat”) seperti pemeliharaan, *training* dan audit merupakan prasyarat yang diperlukan untuk produksi *output*. *Output* dapat diukur sebagai layanan yang disediakan dalam hal faktor-faktor kuantitas dan kualitas. Pengukuran keluaran seperti berapa banyak klien yang dilayani, berapa banyak unit layanan yang disampaikan. Balaboniene dan Vecerskiene (2015) bahwa tujuan utama dari organisasi bisnis adalah untuk mendapatkan keuntungan, sementara organisasi di sektor publik non profit. Sementara itu masalah pengukuran kinerja dalam organisasi sektor publik dianalisis Ioraite, 2008, Moxham, 2008, Gimzauskiene, 2006, Puskorius, Raipa, 2002, dan Pociute, 2002 (dalam Balaboniene dan Vecerskiene, 2015), menekankan bahwa model pengukuran kinerja tidak mudah untuk menyesuaikan organisasi sektor publik karena organisasi publik berorientasi pada proses dan bukan pada hasil.



Sumber: Sluyter, 1988 (dalam Nasucha, 2009)

Gambar 2: Model Peningkatan Kinerja Organisasi

Berikut ini gambaran suatu model peningkatan kinerja organisasi yang diilustrasikan oleh Sluyter, 1998 (dalam Nasucha, 2009) adalah sebagai berikut (Gambar 2).

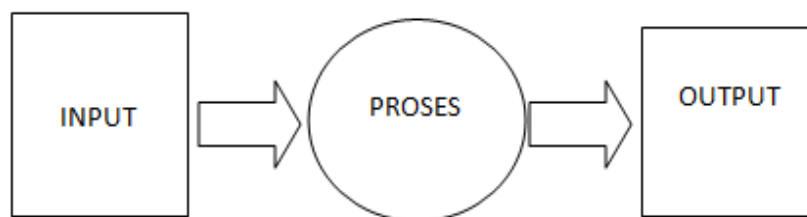
Teori model pendekatan penilaian kinerja Pollit dan Bouckaert (2000) lebih komprehensif dibandingkan dengan teori yang lainnya, model *input/output* (*the input/output model*). Dengan asumsi bahwa institusi/program dibangun untuk memenuhi kebutuhan sosial ekonomi tertentu. Model tersebut secara sederhana digambarkan sebagaimana berikut ini (Gambar 3).

Berdasarkan kebutuhan tersebut disusun tujuan organisasi atau program. Organisasi atau program menyediakan *input* (*staffing*, gedung/sarana prasarana, sumberdaya lainnya), kemudian menyusun kegiatan-kegiatan (*activities*) untuk mengolah *input* dalam proses tertentu untuk menjadi *output*. *Output* yang dihasilkan kemudian berinteraksi dengan lingkungan sehingga memberikan hasil tertentu (*results*) atau disebut dengan *intermediate outcomes*, dan dalam jangka panjang hasil tersebut menjelma menjadi dampak atau *final outcomes*. Parameter penilaian kinerja, dalam model *input-output* ini terdiri dari: (1) *relevance* yaitu mengukur keterkaitan atau relevansi antara kebutuhan dengan tujuan yang dirumuskan; (2) efisiensi, yaitu perbandingan antara *input* dengan *output*; (3) efektivitas yaitu tingkat kesesuaian antara tujuan dengan *intermediate outcomes* (*results*) dan

final outcomes (*impacts*); (4) *utility and sustainability* yaitu mengukur kegunaan dan keberlanjutan antara kebutuhan dengan *final outcomes* (*impacts*).

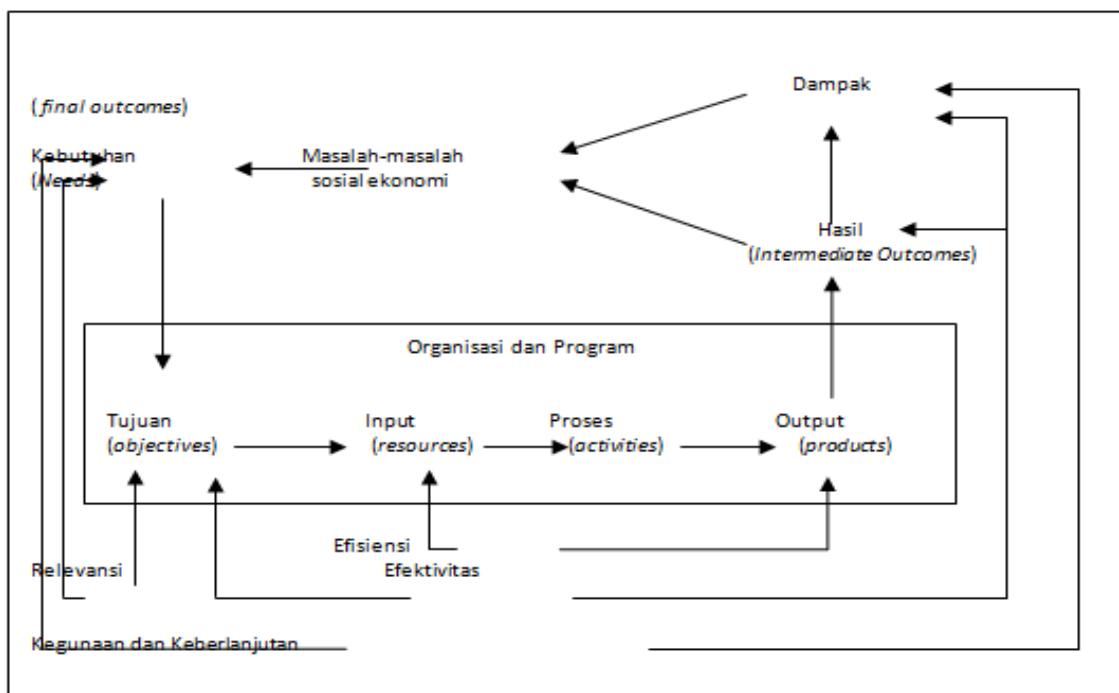
Beberapa indikator penting yang saling berhubungan dalam model Pollit dan Bouckaert (2000) ini adalah efisiensi, efektivitas, relevansi, kegunaan dan berkelanjutan. Dalam model ini efisiensi diukur dengan melakukan perbandingan antara *input* dan *output*, untuk efektivitas diukur dengan membandingkan antara tujuan program/organisasi dengan hasil sementara (*result*) dan hasil akhir (*impact*) atau dampak yang ditimbulkannya. Indikator relevansi menggambarkan keterkaitan antara kebutuhan yang dirasakan oleh masyarakat dan tujuan yang dirumuskan oleh organisasi atau program organisasi. Indikator utilitas (kegunaan) dan keberlanjutan merupakan indikator yang menggambarkan kegunaan dan kelangsungan kegunaan yang diberikan oleh organisasi atau program.

Namun pendekatan teori model *input-output* Pollit dan Bouckaert masih ada kekurangannya, yaitu bagaimana masyarakat memperoleh rasa keadilan (*equity*) dalam memenuhi kebutuhan (*needs*) sosial ekonominya dari pelayanan birokrasi. Dalam teori *input-output* Pollit dan Bouckaert tidak menyinggung sama sekali *equity* sebagai dampak (*final outcomes*) *output*/produk yang dihasilkan dari sebuah kinerja organisasi sektor publik. Dari teori Pollit dan Bouckaert ini perlu direkonstruksi dari sisi *final outcomes*



Sumber: Model *input-output* Karya Pollit & Bouckaert (dalam Keban 2008)

Gambar 3: Model Input-Output Karya Pollit & Bouckaert



Sumber: Model *Input – Output*, Pollit & Bouckaert (2000)

Gambar 4: Pendekatan Penilaian Kinerja Model *Input – Output*

unsur *equity* agar lebih dapat mengikuti perkembangan paradigma administrasi publik ke depan sehingga dapat memenuhi kebutuhan publik dalam mengakses pelayanan publik. Faktor *equity* (keadilan) menjadi sangat penting untuk mengukur salah satu dampak/*final outcomes* kinerja birokrasi pelayanan publik. Maxwell (2000) berpendapat bahwa untuk menciptakan kinerja birokrasi pelayanan yang berkualitas dapat menjamin rasa keadilan (*equity*), artinya terbuka dalam memberikan perlakuan kepada individu atau kelompok orang dalam keadaan yang sama tanpa membedakan ras, jenis kelamin, asal usul, dan identitas lainnya. Selain itu teori input-output Pollit dan Bouckaert tidak dijelaskan bagaimana proses bekerja input dan output. Bekerja sistem input dan input nampak sederhana belum menjelaskan bagaimana system proses itu bekerja.

Equity dalam Kinerja Birokrasi

Equity (keadilan) dalam birokrasi pelayanan menjadi unsur penting. Dalam

mengukur kinerja birokrasi pelayanan model *input-output* Pollit dan Bouckaert (2000) tidak dikupas. Padahal di era *good governance* unsur *equity* dalam mengukur kinerja birokrasi pelayanan menjadi sangat penting. Tanpa adanya unsur keadilan (*equity*) dalam birokrasi pelayanan tidak akan mungkin tercapai kinerja yang baik. *Equity theory* dikemukakan oleh Adams (1963) (dalam Carrel & Dittrich, 1978), berasumsi bahwa pada dasarnya manusia menyenangi perlakuan yang adil/sebanding, berhubungan dengan kepuasan relasional dalam hal persepsi distribusi yang adil/tidak adil dari sumber daya dalam hubungan interpersonal. Douglas Rae (1981) (dalam Hatty Suat, 2014) bahwa “keadilan adalah satu hal yang paling sederhana dan abstrak, termasuk didalamnya menciptakan dunia yang konkrit dan kompleks. Pentingnya rasa keadilan (*equity*) dalam birokrasi pelayanan publik dikatakan oleh Frederickson (1980) bahwa dalam mengoperasikan mesin birokrasi pemerintah yang berkaitan

langsung dengan fungsi pelayanan publik, maka pada diri setiap administrator publik harus tertanam kuat komitmen mereka terhadap kebutuhan nyata publik (*public felt needs*) dan keadilan sosial, baik itu sebagai landasan etik, tujuan maupun sumber acuan pemikirannya (dalam Hatty Suat, 2014). Carrell and Dittrich (1978), (dalam Richa Kaur, et al., 2014) menyatakan bahwa *“employees who perceive inequity will seek to reduce it, either by distorting inputs and/or outcomes in their own minds (“cognitive distortion”), directly altering inputs and/or outcomes, or leaving the organization”*. Yang intinya bahwa ketidakadilan akan berusaha untuk menguranginya, baik dengan mendistorsi input dan/atau hasil dalam pikiran mereka sendiri (“distorsi kognitif”), secara langsung mengubah masukan dan/atau hasil, atau meninggalkan organisasi

Penghambat Kinerja

Stiss (dalam Pandey dan Moynihan 2010) salah satu perspektif tentang kinerja organisasi adalah terutama adalah kontrol dan koordinasi. Dalam karya sejarah yang menunjukkan bahwa penjabaran dan penguatan bentuk birokrasi menghasilkan mekanisme kontrol dan koordinasi yang lebih baik, pada gilirannya memiliki dampak positif pada kinerja (Yates, dalam Pandey dan Moynihan 2010). Hirarki yang besar dengan banyak lapisan pelaporan dapat mengubah informasi ke bawah dan ke atas yang pada gilirannya dapat mempengaruhi kinerja secara negatif (Pandey 2010). Ouchi (dalam Pandey 2010) menyatakan ketika mekanisme kontrol dan koordinasi birokrasi gagal, organisasi bergantung pada aspek budaya seperti ‘tradisi’ dan bukan ‘peraturan’ untuk memfasilitasi kontrol dan koordinasi. Argumen Ouchi (bahwa budaya organisasi adalah penentu utama kinerja yang diperoleh hal yang berlaku yang luas melalui tahun 1980an

(Deal and Kennedy 1982; Peters dan Waterman 1982, Schein 1992). Banyak faktor yang mempengaruhi kinerja suatu organisasi, ada faktor dominan maupun faktor yang tidak dominan. Yuwono, *etal*, (2002) mengungkapkan bahwa faktor dominan mempengaruhi kinerja suatu organisasi meliputi upaya manajemen dalam menerjemahkan dan menyelaraskan tujuan organisasi, budaya organisasi, kualitas SDM yang dimiliki organisasi dan kepemimpinan yang efektif. Ada pula faktor yang mempengaruhi kinerja organisasi melihatnya lebih menekankan pada faktor kepemimpinannya, seperti Rivai *et al*, (2005) bahwa elemen yang paling esensial untuk meningkatkan kinerja organisasi adalah kepemimpinan yang efektif. Mahmudi (2007:21) lebih rinci dengan mengidentifikasi faktor-faktor tersebut adalah: “1. Faktor personal/individual, meliputi: pengetahuan, ketrampilan (*skill*), kemampuan, kepercayaan diri, motivasi, dan komitmen yang dimiliki oleh setiap individu; 2. Faktor kepemimpinan, meliputi: kualitas dalam memberikan dorongan, semangat, arahan, dan dukungan yang diberikan manajer dan team leader; 3. Faktor tim, meliputi: kualitas dukungan dan semangat yang diberikan oleh rekan dalam satu tim, kepercayaan terhadap sesama anggota tim, kekompakan dan keeratan anggota tim; 4. Faktor sistem, meliputi” sistem kerja, fasilitas kerja atau infrastruktur yang diberikan oleh organisasi, proses organisasi, dan kultur kinerja dalam organisasi; 5. Faktor kontekstual (situasional), meliputi: tekanan dan perubahan lingkungan eksternal dan internal”.

Sistem penilaian kinerja dalam kenyataannya, kinerja seringkali diakibatkan oleh faktor-faktor lain diluar faktor personal, seperti sistem, situasi, kepemimpinan, atau tim (Mahmudi, 2007). Kemudian

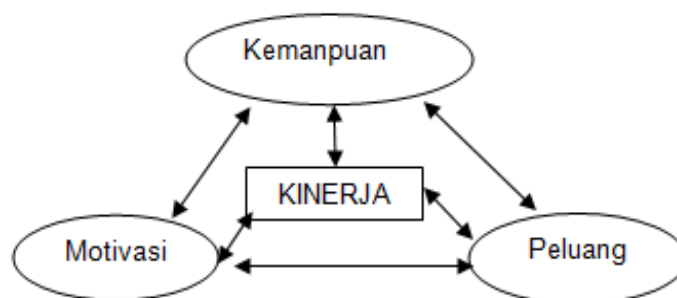
Robbins (dalam Rivai dan Basri, 2005) yang menentukan kinerja adalah faktor-faktor kemampuan (*ability*), motivasi (*motivation*) dan peluang (*opportunity*).

Sumber-sumber yang menyebabkan kinerja tidak efektif menurut Castetter (1981) adalah berasal dari: 1. Sumber individu itu sendiri, antara lain: kelemahan intelektual, kelemahan psikologis, kelemahan fisiologis, demotivasi, faktor personalitas, keusangan atau ketuaan, preparasi posisi, dan disorientasi nilai. 2. Sumber dari organisasi, yaitu: system organisasi, peranan organisasi, kelompok-kelompok dalam organisasi, perilaku yang berhubungan dengan pengawasan, budaya organisasi. 3. Sumber dari lingkungan eksternal, yaitu: keluarga, kondisi ekonomi, kondisi politik, kondisi hukum, nilai-nilai sosial, pasar kerja, perubahan teknologi, dan perkumpulan-perkumpulan.

Atmosoeperto (2004), lebih luas dan makro dalam melihat faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja suatu organisasi, dengan mengidentifikasi ke dalam faktor internal maupun eksternal. Faktor-faktor internal yang mempengaruhi kinerja organisasi adalah terdiri dari: a. Tujuan organisasi yaitu apa yang ingin dicapai dan apa yang ingin diproduksi oleh suatu organisasi. b. Struktur organisasi sebagai hasil desain antara fungsi yang akan dijalankan oleh unit organisasi dengan struktur formal yang ada. c. Sumber daya manusia yaitu kualitas dan pengelolaan

anggota organisasi sebagai penggerak jalannya organisasi secara keseluruhan. d. Budaya organisasi yaitu gaya dan identitas suatu organisasi dalam pola kerja yang baku dan menjadi citra organisasi yang bersangkutan.

Faktor-faktor eksternal yang mempengaruhi kinerja organisasi, adalah: a. Faktor politik. Faktor politik berhubungan dengan keseimbangan kekuasaan negara yang berpengaruh pada keamanan dan ketertiban. b. Faktor ekonomi. Tingkat perkembangan ekonomi yang berpengaruh pada tingkat pendapatan masyarakat sebagai daya beli untuk menggerakkan sektor-sektor lainnya sebagai suatu sistem ekonomi yang lebih besar. c. Orientasi nilai yang berkembang di tengah masyarakat yang mempengaruhi pandangan mereka terhadap etos kerja yang dibutuhkan bagi peningkatan kinerja organisasi. Ruky (2001), menyebutnya faktor-faktor: a. Teknologi. Faktor ini meliputi peralatan kerja dan metode kerja yang digunakan untuk menghasilkan produk atau jasa yang dihasilkan oleh organisasi; b. Kualitas *input* atau material yang digunakan oleh organisasi; c. Kualitas lingkungan fisik. Dalam hal ini meliputi keselamatan kerja, penataan ruangan dan kebersihan; d. Budaya organisasi sebagai pola tingkah laku dan pola kerja yang ada dalam organisasi yang bersangkutan; e. Kepemimpinan sebagai upaya untuk mengendalikan anggota organisasi agar



Sumber: (Rivai dan Basri, 2005)

Gambar 5: Dimensi Kinerja

bekerja sesuai dengan standar dan tujuan organisas; f. Pengelolaan sumber daya alam. Aspek faktor pengelolaan sumber daya alam meliputi aspek kompensasi, imbalan, promosi dan lainnya. Kemudian Steers (1985) dapat ditemukan dalam 4 (empat) faktor kelompok umum, yaitu: *pertama*, karakteristik organisasi terdiri dari struktur dan teknologi organisasi, meliputi hubungan yang relatif tetap sifatnya seperti dijumpai dalam organisasi, sehubungan dengan susunan sumber daya manusia. *Kedua*, karakteristik lingkungan, mencakup 2 (dua) aspek yaitu (a) lingkungan ekstern, yaitu semua kekuatan yang timbul di luar batas-batas organisasi dan mempengaruhi keputusan serta tindakan di dalam organisasi (contohnya: kondisi ekonomi dan pasar, peraturan pemerintah); (b) lingkungan intern, yang dikenal sebagai iklim organisasi meliputi macam-macam atribut lingkungan kerja (contoh: pekerja sentris, orientasi pada prestasi) yang sebelumnya telah ditunjukkan mempunyai hubungan dengan segi-segi tertentu dari efektivitas, kekhususan atribut-atribut yang diukur pada tingkat individual (contoh: sikap kerja, prestasi). *Ketiga*, karakteristik pekerja, perhatian harus diberikan kepada perbedaan individual antara para pekerja dalam hubungannya dengan efektivitas. Pekerja. *Keempat*, kebijakan dan praktek manajemen, peranan manajemen dalam prestasi organisasi, meliputi variasi gaya, kebijakan dan praktek kepemimpinan dapat memperhatikan atau merintangai pencapaian tujuan. Manajer memainkan peran sentral dalam keberhasilan suatu perusahaan melalui perencanaan, koordinasi, dan memperlancar kegiatan yang ditujukan ke arah sasaran.

Teori Steers (1985), ini lebih cocok untuk melihat faktor-faktor yang menyokong keberhasilan akhir suatu organisasi swasta atau bisnis dari pada untuk kepentingan organisasi sektor publik. Namun demikian dalam hal tertentu

dapat dijadikan ukuran untuk melihat suatu organisasi sektor publik. Kemudian faktor-faktor yang berpengaruh yang perlu mendapat perhatian agar organisasi mencapai tingkat keberhasilan tinggi dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dalam pencapaian misi, menurut Thoha (1999) ada 6 (enam) variabel, yaitu meliputi: 1) tujuan, 2) Struktur, 3) tata hubungan, 4) penghargaan, 5) kepemimpinan, dan 6) metode kerja. Sedangkan Joedono (1974) menyatakan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja sebuah organisasi antara lain meliputi faktor SDM, struktur organisasi, teknologi, pimpinan dan masyarakat, serta bentuk kepemimpinan. Kemudian Robbins dan Jugde (2015) menyebutkan adanya empat kelompok umum yang secara potensial mempengaruhi keberhasilan suatu organisasi untuk mencapai tujuan, yaitu: (1) karakteristik organisasi, (2) karakteristik lingkungan, (3) karakteristik pekerja, dan (4) kebijakan dan praktek manajemen.

Budaya organisasi mempengaruhi kinerja organisasi. Secara teoritis budaya kerja atau kultur memiliki pengaruh yang sangat kuat terhadap kinerja organisasi termasuk birokrasi publik. Kultur bagi suatu organisasi dapat dijadikan sebagai suatu *direction, pervasiveness, strength, flexibility, and commitment*. Bahkan begitu pentingnya peran kultur ini dalam laporannya OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*) (Hughess, 1994) secara radikal mengatakan bahwa untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pada birokrasi publik khususnya di Negara-negara berkembang perlu dilakukan pembaharuan kultur administrasi publik.

Pembaharuan kultur birokrasi juga diarahkan pada pembentuk komponen nilai utama (*core value*), yaitu: *accountability, transparency, economy, efficiency, competition, management responsibility* (O'Donovan, 1994) sebagai kultur

organisasi. Dengan memperhatikan elemen-elemen inti (*core elements*) yang membentuk suatu kultur, yakni *environment, goals and objectives, values and beliefs, differentiation, coordination, integration, history or tradion, the people, transmission, rite and rituals* (O'Donovan, 1994). Karena dengan mengetahui elemen-elemen inti pembentuk kultur birokrasi akan memudahkan usaha untuk melakukan pembaharuan kultur birokrasi itu sendiri. Pembaharuan kultur birokrasi publik sangat dipengaruhi oleh kepemimpinan yang transformasional, sehingga keyakinan, nilai-nilai dan asumsi-asumsi yang ada selama ini di birokrasi publik dapat dirubah dengan keyakinan, nilai-nilai dan asumsi baru yang mampu beradaptasi dengan lingkungan yang selalu berubah (Wright, 1996).

Pandey, Moynihan (2010) secara tidak langsung menjelaskan bahwa secara empiris budaya berdampak terhadap kinerja organisasi publik, berupa kecepatan atau kapasitas. Berbagai diskusi yang dilakukan, Brewer (dalam Pandey dan Moynihan 2010) menemukan bahwa "budaya yang dicirikan oleh keberhasilan dan kerja bermakna berasosiasi dengan kinerja lebih tinggi". Kemudian Rainey dan Stinbauer (dalam Pandey dan Moynihan 2010) menyebutnya, hubungan antara budaya dan kinerja umumnya didasarkan pada premis bahwa budaya berbasis misi". Zammuto dan Krakower (dalam Pandey dan Moynihan 2010) mengajukan empat dimensi budaya organisasi, "budaya kelompok, budaya hierarkis, budaya rasional dan budaya perkembangan. Budaya perkembangan berorientasi yang memberi nilai tinggi pada fokus organisasi (bukan orang, fleksibilitas, kesiapan, kemampuan beradaptasi dan pertumbuhan. Dimensi budaya perkembangan paling mirip dengan budaya berbasis misi yang mengilhami para manajer untuk menemukan cara untuk mengatasi aspek enersia /kelembaman/

kemalasan birokrasi.

Osborne dan Plastrick (2001), mengemukakan beberapa faktor yang membentuk budaya organisasi: (1) tujuan; (2) sistem insentif; (3) sistem pertanggungjawaban; (4) struktur kekuasaan; (5) sistem administrasi; (6) struktur organisasional; (7) proses kerja; (8) tugas organisasional; (9) lingkungan eksternal; (10) riwayat. Budaya kinerja (Ivancevich, Lorenzi, Skinner & Crosby, 1997, dalam Ratminto dan Winarsih, 2006:120-121) akan dapat memberikan kontribusi yang besar dalam meningkatkan kualitas pelayanan apabila organisasi memiliki budaya organisasi yang bertipe *integrative* dan birokrat-birokrat yang ada dalam organisasi telah mengadopsi semangat kewirausahaan sebagaimana disampaikan oleh Osborne dan Gabler: a. Mengarahkan ketimbang mengayuh; b. Memberi wewenang kepada masyarakat; c. menyuntikkan persaingan ke dalam pemberian pelayanan; d. menciptakan organisasi yang digerakkan oleh misi ketimbang oleh peraturan; e. Lebih berorientasi pada hasil, bukan input; f. Berorientasi pada pelanggan, bukan birokrasi; g. Berorientasi wirausaha; h. Bersifat antisipasif; i. menciptakan desentralisasi; j. Berorientasi pada pasar.

Teknologi organisasi menjadikan faktor pendorong ataupun penghambat kinerja birokrasi pelayanan sektor publik. Teknologi didefinisikan sebagai pengetahuan, alat-alat, teknik dan kegiatan yang digunakan untuk mengubah input menjadi output (Lubis & Husaini, 1987:96). Teknologi yang dimiliki semakin canggih dan lengkap dan berfungsi dengan baik, akan mendorong kinerja birokrasi pelayanan publik, demikian sebaliknya bahwa teknologi organisasi tidak lengkap, dan tidak canggih serta tidak berfungsi akan menjadi hambatan kinerja birokrasi pelayanan dalam memproduksi outputnya. Teknologi Organisasi oleh para ahli dapat

didefinisikan sebagai berikut. Menurut Lubis & Husaini (1987:96) bahwa teknologi didefinisikan sebagai pengetahuan, alat-alat, teknik dan kegiatan yang digunakan untuk mengubah input menjadi output. Teknologi meliputi seluruh proses transformasi yang terjadi dalam organisasi, menyangkut mesin-mesin yang digunakan, pendidikan dan keahlian karyawan, serta prosedur kerja yang digunakan dalam pelaksanaan seluruh kegiatan. Robbins dan Judge (2015) bahwa teknologi merujuk pada informasi, peralatan, teknik, dan proses yang dibutuhkan untuk mengubah masukan menjadi keluaran dalam organisasi.

SIMPULAN

Berbagai konsep dan pengukuran kinerja birokrasi pelayanan publik dapat berubah seiring dengan perkembangan peradaban manusia dan teknologi. Pengukuran kinerja organisasi publik yang selama ini dilihat dari perspektif input, proses, output dan outcomes saat ini masih sangat relevan. Namun pendekatan dan pengukuran kinerja model Input –Output- outcomes Pollit & Bouckaert masih perlu inovasi baru sebagai bentuk kebaruan (novelty), yaitu equity (keadilan) yang dapat mengatasi permasalahan kebutuhan pelayanan publik. Jika dalam menggunakan pendekatan dan mengukur kinerja birokrasi pelayanan publik dimasukkan unsur equity sebagai indikator dalam suatu proses kinerja input-output, maka equity dapat dijadikan unsur kebaruan (novelty) Oleh karena itu hal tersebut mempunyai implikasi teoritis sebagai paradigma kinerja birokrasi pelayanan.

DAFTAR PUSTAKA

- Adam, Carol A., Muir, Stephen., Hoque, Zahirul, 2014. "Measurement of Sustainability Performance in the Public Sector". *Management and Policy Journal*. Vol. 5, No.1, 2014.
- Alexander, Kouzmin, Elke Loffler, et al., 1999. "Benchmarking and Performance Measurement in Public Sector" *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 121 No. 2, p.121-144.
- Amstrong, M., 1995. *Strategic Human Resource Management: A Guide to Action*. London: Kogan Page Limited.
- Andrews, Rhys, et al., 2010. Subjective and Objective Measures of Organizational Performance: an Empirical Explanation, dalam *Public Service Performance Perspective on Measurement and Management*. Diedit oleh Boyne, George A. et al. Cambridge University Press.
- Atmosoeparto, K. 2004. *Sistem Produktivitas Aktualisasi Budaya Perusahaan*. Jakarta: Gramedia.
- Atmosudirdjo, Prajudi, 1997. "Membangun Visi dan Reorientasi Kinerja Aparatur Daerah, Menjawab Tantangan Masyarakat Indonesia Baru". *Manajemen Pembangunan*. Nomor 19 Tahun V, April. Jakarta: Bappenas.
- Balaboniene, Ingrida and Vecerskiene, 2015. "The Aspects of Performance Measurement in Public Sector Organization". *Procedia Social and Behavioral Sciences*. No. 213, 2015.
- Bernadin, H. Jhon dan Joyce E.A. Russel, 1993. *Human Resource Management*. Singapore: McGraw Hill Inc.
- Boyne, George A., 1993. *Explaining Public Service Performance : Does Manajemen Mather*.

- Boyne, George A., et al. 2010. Public Management and Organizational Performance: An Agenda For Research, dalam *Public Service Performance Perspectives on Management*. Diedit oleh Boyne, George A. et al. Cambridge University Press.
- Carter, N., 1991. Learning to Measure Performance: The Use of Indicators in Organizations, *Public Administration*, Vol.69, pp.85-101.
- Carrel, M.R. and Dittrich, J.E. (1978). "Equity theory: the recent literature, methodological considerations, and new directions". *Academy of Management Review*, 202-208
- Castetter, W.B., 1981. *The Rationale for Privatization*. DEU-IIBF Dergisi. Cilt. 7:212-220.
- Coste, Andrea Ioana and Tudor, Adriana Tiron, 2013. "Service Performance-Between Measurement and Information in the Public Sector". *Jurnal International Procedia Social and Behavioral Sciences*, No. 92, 2013
- Dharma, Surya, 2006. *Manajemen Kinerja: Falsafah Teori dan Penerapannya*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Djani, William, et al., 2015. "Bureaucracy Reform in Licensing Service at Kupang City". *Public Policy and Administration Research*. Vol. 5, No.4, 2015.
- Dwiyanto, Agus dan Bevaola Kusumasari, 2003. "Reformasi Pelayanan Publik: Apa yang Harus Dilakukan?" dalam Policy Brief, No. II/PB/2003.
- Dwiyanto, Agus, et al., 2003. *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: PSKK-UGM, 2003. Kompas, 23 September 2003.
- editor, 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Eade, D., 1998. *Capacity Building : An Approach to People – Centered Development*. Oxford, UK: Oxfam, GB:
- Fisman, Raymond and Roberta Gatti, 2002. "Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries." *Journal of Public Economics* 83, no. 3:325-45.
- Fiszbein, A. 1997. *The Emergence of Local Capacity : Lesson From Columbia World Development: Vol 25 (7)*, hal. 1029-1043.
- Frederickson, H. George, 1994. *Administrasi Negara Baru*. Jakarta: LP3ES.
- Holzer, Marc dan Kathryn Kloby., 2005. "Public Performance Measurement An Assessment of The State-of-the-art and Models for Citizen Participation". *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol. 54 No. 7.
- Huges Owen E., 1994. *Public Management Perubahan Sektor Publik, An Introduction*, New York: St. Martin's Press.

- James, O., 2005. "Public Service : Expectations, Performance and Satisfaction". *Journal of Economic Social Research Council*.
- Joedono, S.B., 1974. *Administrasi Pembangunan*. Sebuah Pengantar, Prisma No. 4,4
- Kasim, Azhar, 1989. "Reformasi Administrasi Negara sebagai Prasyarat Upaya Peningkatan Daya saing Nasional". Pidato Pengukuhan Guru Besar, FISIP-Universitas Indonesia. Jakarta: FISIP-Universitas Indonesia.
- Keban, Yeremias T., 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Penerbit Gava Media
- Kenis, Patrick, 2010. Performance control and public organizations, dalam *Public Service Performance Perspectives on Measurement and Management*. Diedit oleh Boyne, George A. et al. Cambridge University Press.
- Kumoroto, Wahyudi, 1999. *Etika Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada Press.
- Lubis, S.M. Hari & Huseini, Martani, 1987. *Teori Organisasi Suatu Pendekatan Makro*. Jakarta: Pusat Antar Universitas Ilmu-Ilmu Sosial
- Mahmudi, 2007. *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta: UPP-AMP YKPN.
- Mahony, Mary O and Philip Stevens, 2010. International comparison of output and productivity in public service provision: A review, dalam *Public Service Performance Perspectives on Measurement and Management*. Diedit oleh Boyne, George A. et al. Cambridge University Press.
- Mahsun, Mohamad, 2013. *Pengukuran Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta: BPFE.
- Mardiasmo, 2002. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Penerbit Andi
- Martin, L.L. dan P.M. Kettner, 1996. *Measuring the Performance of Human Service Program*. New Delhi: Sage Publications.
- Miles, Mathew B and Huberman A Michael, 2014. *Qualitative Data Analysis A Methods*. California: SAGE Publication Ltd. Edition 3
- Mulyadi, 2006. *Akuntansi Manajemen : Konsep, Manfaat & Rekayasa*. Jakarta: Salemba Empat.
- Nasucha, Chaizi, 2009. *Reformasi Admistrasi Publik: Teori dan Praktik*. Jakarta: PT Grasindo.
- Nurullah, 2013. *Kinerja Birokrasi Dalam Pelayanan Pendidikan Dasar Sembilan Tahun di Kabupaten Kutai Timur Provinsi Kalimantan Timur*. Disertasi Doktor Universitas Brawijaya Malang.
- Osborne, P. Stephen, 2010. *The New Public Governance? Emerging Perspektive on The Theory and Practice of Public Governance*. New York: Routledge.
- Osborne, D and Gaebler, T., 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, New York: Penguins Books.
- Osborne, D and Plastrik, Peter, 2000. *Memangkas Birokrasi Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*. Diterjemahkan oleh Abdul Rosyid & Ramelan. Jakarta: Penerbit PPM

- Pandey, Sanjay K and Donald Moynihan, 2010. Bureaucratic Red Tape and Organizational Performance: Testing the Moderating Role of Culture and Political, dalam *Public Service Performance Perspectives on Measurement and Management*. Diedit oleh Boyne, George A. et al. Cambridge University Press.
- Pollit, Christopher & Geert Bouckaert, 2000. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. London: Oxford University Press.
- Pollit, Christopher, et al., 1990. *Handbook of Public Services Management*. Blackwel Publishers.
- Pollitt, C., J. Birchall and K. Putman, 1998. *Decentralizing Public Service Management*. Hampshire, England: MacMillan.
- Popovich, M.G., 1998), *Creating High Performance Government Organization Alliance for Redesigning Government ;*
- Ratminto dan Winarsih, Atik Septi, 2006. *Menejemen Pelayanan: Pengembangan Model Konseptual Penerapan Citizen's Charter dan Standar Pelayanan Minimal*, Pustaka Pelajar Yogyakarta, Cetakan VI.
- Richa Kaur, et al., 2014. "Equity Sensitivity". *The International Journal Of Business & Management*, Vol. 2 Issue 6.
- Rivai, V. & A.F.M. Basri, 2005. *Performance Appraisal: Sistem yang tepat untuk Menilai Kinerja Karyawan dan Meningkatkan Daya saing Perusahaan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Robbins, Stephen P dan Timothy A. Judge., 2015. *Perilaku Organisasi: Organizational Behavior*. Diterjemahkan oleh Ratna Saraswati dan Febriella Sirait. Jakarta: Salemba Empat, edisi 16.
- Rue, W. Leslie dan Llord L. Byars, 2000. *Management, Skills and Application*. Boston: McGraw Hill Publishing Company.
- Ruky, S. Achmad, 2001. *Sistem Manajemen Kinerja: Panduan Praktis Untuk Merancang dan Meraih Kinerja Prima*. Jakarta: Gramedia
- Suat, Hatty, 2014. "Perspektif Paradigma Baru Administrasi Publik dalam Menghadapi Pengaruh Globalisasi terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan (Suatu Tinjauan dalam Pelayanan Publik)". *Jurnal Populis*, Volume 8 No. 2 Oktober 2014.
- Thoha, Miftah, 1999. *Perilaku Organisasi: Konsep Dasar dan Aplikasinya*. Cet. IX. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Steers, R.M., 1985. *Introduction to Organizational Behavior* (2 ed). Glenview Illions: Scott, Foresman and Company.
- Swason, R.A., dan E.F. Holton III. 1999. *Results : How to Assess Performance, Learning, and Perceptions in Organization*. San Fransisco: Berret Koehler Publishers, Inc.

- Wibawa, Samodra, 1992. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Wibowo, 2007. *Manajemen Kinerja*. Jakarta: Rajawali Press.
- Widayatmoko, 2005. "Struktur dan Efektivitas Organisasi". *Jurnal Ekonomi Wedia Ilmiah Indonesia*. Volume 10 Nomor 1.
- Wittaker, J.B., 1997. *The Government Performance and Results Act of 1993: A Mandate for Strategic Planning and Performance Measurement*. Jakarta: LAN