

## BAB 2

### **BALANCED SCORECARD : SEBUAH ALTERNATIF PENGUKURAN KINERJA SEKTOR PUBLIK**

#### **2.1. Pengukuran Kinerja**

Dalam setiap organisasi, kinerja merupakan faktor kunci untuk mewujudkan visi dan misi yang ingin dicapai. Menurut Prawirosentono (1999) kinerja merupakan hasil kerja yang dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam upaya mencapai tujuan organisasi. Sebagai sebuah cara dalam mencapai tujuan, kinerja mempunyai bentuk/konstruksi yang multidimensional karena baik atau buruknya sebuah kinerja bergantung pada kompleksitas faktor-faktor yang membentuk dan mempengaruhinya. (Mahmudi 2005).

Beberapa faktor yang mempengaruhi kinerja antara lain:

a. Faktor individu

Faktor ini berkaitan dengan kondisi tiap individu yang saling bekerja sama dalam organisasi. Kondisi tersebut meliputi pengetahuan, kemampuan, ketrampilan, kepercayaan diri, motivasi, dan komitmen dari setiap individu yang secara kolektif akan membentuk karakteristik organisasi.

b. Faktor pimpinan

Faktor ini berkaitan dengan kualitas seorang pimpinan dalam memberikan dorongan, semangat, arahan, dan dukungan bagi para bawahannya agar mampu menghasilkan kinerja organisasi yang maksimal.

c. Faktor kerjasama tim

Dalam sebuah organisasi yang melibatkan banyak individu, diperlukan kerjasama tim yang kuat agar tidak terjadi *overlapping* dalam tugas dan wewenang, sehingga tiap individu dapat bekerja sama sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing. Kerjasama tersebut meliputi kekompakan, dukungan sesama anggota tim, dan kepercayaan yang diberikan kepada masing-masing anggota.

d. Faktor sistem

Faktor sistem merupakan faktor penunjang kinerja yang meliputi sistem kerja, fasilitas (sarana dan prasarana), infrastruktur yang diberikan organisasi, proses organisasi, dan kultur kinerja dalam organisasi.

e. Faktor kontekstual/situasional

Faktor kontekstual kebanyakan terjadi diluar rencana organisasi, namun sangat mempengaruhi kinerja. Faktor ini meliputi perubahan lingkungan internal (seperti isu PHK masal yang berkembang didalam organisasi) maupun perubahan dari lingkungan eksternal (seperti terjadinya krisis ekonomi global).

Kelima faktor diatas saling berkaitan dalam membentuk kinerja bagi organisasi. Untuk mengetahui bagaimana performa kinerja didalam suatu organisasi, perlu dilakukan evaluasi/pengukuran kinerja yang objektif, komprehensif, dan dilakukan secara kontinyu agar diketahui kecenderungan kinerja organisasi dari waktu ke waktu. Dalam melakukan pengukuran kinerja tersebut, hendaknya didasarkan pada konsep tertentu yang telah teruji validitasnya, agar hasilnya mampu melukiskan kinerja organisasi yang sebenarnya.

Secara definisi, pengukuran kinerja merupakan proses penilaian kemajuan pekerjaan terhadap pencapaian sasaran dan tujuan yang telah ditentukan, termasuk informasi atas efisiensi penggunaan sumber daya dalam menghasilkan barang atau jasa, perbandingan hasil usaha dengan target, dan efektivitas dalam mencapai tujuan (Mahmudi, 2005). Dalam pengertian tersebut ditekankan arti penting pengukuran kinerja sebagai alat untuk mendapatkan informasi tentang hasil yang telah dicapai organisasi dalam mencapai tujuan. Maka jika dilihat dalam konteks yang lebih luas, pengukuran kinerja tidak hanya melibatkan aspek masa lalu, tetapi juga memasukkan unsur perencanaan atau aspek masa depan. Dari pengertian diatas, sebuah pengukuran kinerja yang baik, tidak hanya mampu memberikan gambaran atas kinerja yang telah dilakukan, melainkan juga dapat digunakan sebagai masukan untuk memperbaiki kinerja organisasi di masa depan sebagai cara untuk mewujudkan tujuan organisasi.

Selain definisi dan tujuan pengukuran kinerja diatas, menurut Mardiasmo (2002) dan LAN BPKP (2001) ada beberapa fungsi dan arti penting dari sistem pengukuran kinerja antara lain :

1. Sebagai alat untuk mengkomunikasikan strategi secara lebih baik antara pimpinan dan bawahan (*top down* dan *bottom up*).
2. Untuk mengukur kinerja finansial dan non finansial secara berimbang sehingga dapat ditelusuri perkembangan pencapaian strategi. Kinerja finansial yang dimaksud meliputi tercapainya tujuan keuangan organisasi seperti tingkat laba perusahaan, pertumbuhan asset perusahaan dll. Sedangkan kinerja non finansial berhubungan dengan sisi psikologis pihak-pihak yang berhubungan dengan perusahaan seperti kepuasan pelanggan, kepuasan pegawai dalam bekerja, motivasi dll.
3. Sebagai alat untuk meningkatkan kepuasan pelanggan.
4. Memberikan pemahaman mengenai ukuran yang digunakan untuk menilai kinerja manajemen sebagai arah dalam mencapai tujuan organisasi.
5. Untuk memonitor dan mengevaluasi pencapaian kinerja dan membandingkannya dengan target kinerja serta melakukan tindakan korektif untuk memperbaiki kinerja.
6. Sebagai dasar untuk memberikan penghargaan dan hukuman (*reward & punishment*) secara obyektif atas pencapaian prestasi yang diukur sesuai dengan sistem pengukuran kinerja yang telah disepakati.
7. Menunjukkan peningkatan yang perlu dilakukan dan mengungkapkan permasalahan yang terjadi.

Berdasarkan definisi dan arti penting pengukuran kinerja diatas, kita dapat melihat bahwa sebuah organisasi memerlukan pengukuran kinerja yang kontinyu, dan objektif, untuk terus dapat tumbuh dan berkembang dalam menghadapi perubahan yang selalu terjadi baik dari sisi internal maupun sisi eksternal organisasi tersebut.

## **2.2. Karakteristik Pengukuran Kinerja pada Sektor Publik**

Sebelum melakukan penilaian kinerja serta menentukan metode pengukuran yang akan digunakan, kita perlu mengetahui karakteristik dasar dari

organisasi tersebut. Setiap organisasi pada dasarnya memiliki karakteristik dan keunikannya masing-masing, begitu pula karakter antara organisasi bisnis dengan organisasi sektor publik yang banyak memiliki perbedaan sekaligus beberapa kesamaan. Secara umum perbedaan mendasar dari kedua organisasi tersebut adalah dari tujuan organisasi. Organisasi bisnis lebih berorientasi pada profit atau keuntungan secara finansial, sedangkan organisasi sektor publik cenderung berorientasi non profit atau lebih banyak bertujuan untuk mencapai misi yang diembannya. Namun bukan hanya itu, jika dilihat dengan lebih rinci, perbedaan organisasi bisnis dan organisasi publik tidak hanya sebatas pada tujuan organisasinya saja melainkan meliputi beberapa aspek antara lain :

Tabel 2.1  
Perbedaan Karakter Organisasi Bisnis dengan Publik/nonprofit

<b>Aspek</b>	<b>Sektor Bisnis (Private Sector)</b>	<b>Sektor Publik (Public Sector)</b>
Tujuan Strategik	Kompetitif, Keunikan	Misi tercapai, Pelayanan terbaik
Tujuan Keuangan	Profit, pertumbuhan, <i>market share</i>	Produktivitas, efisiensi, nilai
Stakeholders (pertanggungjawaban)	<i>Stackholders</i> , pembeli, manajer	Pembayar Pajak, Penerima layanan, Badan Legislatif
Sumber Pembiayaan	Pajak, Restribusi, Hutang, Obligasi Pemerintah, Laba BUMN/BUMD, penjualan asset Negara dll.	Pembiayaan internal yaitu : modal sendiri, laba ditahan, penjualan aktiva, utang bank, obligasi, saham dll.
Struktur Organisasi	Birokratis, kaku, hierarkhis	Fleksibel : datar, pyramid, fungsional dll.

Sumber : Averson (1999) dan Mardiasmo (2002)

Dari sisi tujuan organisasi, baik tujuan strategik maupun keuangan, jelas terlihat bahwa organisasi publik mempunyai tujuan berbeda dengan organisasi bisnis. Tujuan organisasi publik lebih menekankan pada tujuan kualitatif seperti efisiensi dan efektivitas organisasi, manajemen organisasi, moral karyawan, pelayanan kepada masyarakat, dan sebagainya. Sedangkan organisasi bisnis mempunyai tujuan yang lebih kuantitatif seperti pencapaian laba, penguasaan pangsa pasar, pertumbuhan organisasi, dan produktivitas (Mardiasmo, 2002).

Sedangkan dari sisi pertanggungjawaban kinerja, organisasi publik mempunyai 2 bentuk pertanggungjawaban yaitu 1) pertanggungjawaban *horizontal*, artinya organisasi sektor publik bertanggung jawab kepada masyarakat karena dana yang digunakan dalam penyelenggaraan kinerja publik berasal dari masyarakat (*public funds*), 2) pertanggungjawaban *vertical* (*vertical accountability*), artinya organisasi sektor publik juga bertanggung jawab kepada otoritas yang lebih tinggi (seperti pemerintah daerah pada pemerintah pusat, pemerintah pusat pada parlemen dll). Hal tersebut berbeda dengan bentuk pertanggungjawaban organisasi sektor bisnis yang hanya bertanggung jawab kepada pemegang saham atau pemilik perusahaan.

Perbedaan dasar lainnya adalah mengenai struktur organisasinya. Organisasi sektor bisnis mempunyai struktur organisasi yang lebih fleksibel/luwes tergantung dari kebijakan dan tujuan yang akan dicapai oleh masing-masing organisasi. Sedangkan pada sektor publik, bentuk organisasinya cenderung lebih kaku dan susah beradaptasi dengan lingkungan maupun perkembangan jaman, serta sangat birokratis yang artinya struktur organisasi publik biasanya terdiri atas lapisan-lapisan yang berbelit-belit dan penuh dengan hierarki. Salah satu yang membentuk karakter organisasi publik tersebut adalah masuknya unsur politik ke dalam manajemen kelembagaan organisasi publik. Pemilihan pemimpin organisasi publik sangat kental dengan muatan politik, bahkan sering melebihi pertimbangan kapabilitas manajerial orang tersebut. Dan juga adanya kepentingan-kepentingan politis yang turut campur di dalam organisasi, seringkali menimbulkan pertentangan satu sama lain yang akhirnya menghambat proses pertumbuhan organisasi ke arah yang lebih profesional. Oleh karena itu, dalam fungsinya organisasi publik menjalankan fungsi yang lebih kompleks daripada

sektor bisnis karena tidak hanya terfokus pada peningkatan kinerja, melainkan juga bagaimana menjaga persepsi para *stakeholder*-nya.

Namun demikian, tidak selamanya organisasi publik mempunyai karakteristik berbeda dengan organisasi bisnis. Menurut Mardiasmo (2002), terdapat beberapa kesamaan diantara keduanya yaitu :

1. Keduanya merupakan bagian integral dari perekonomian sebuah Negara, dimana kedua organisasi saling menggunakan sumber daya yang ada untuk mencapai tujuan organisasinya.
2. Keduanya menghadapi masalah yang sama yaitu kelangkaan sumber daya (*scarcity of resources*) sehingga keduanya dituntut menggunakan sumber daya dengan ekonomis, efektif dan efisien.
3. Persamaan proses pengendalian manajemen, termasuk manajemen keuangan, dimana keduanya sama-sama membutuhkan informasi yang handal dan relevan untuk melaksanakan fungsi manajemennya yaitu : perencanaan, pengorganisasian, dan pengendalian.
4. Dalam beberapa hal, keduanya menghasilkan produk yang sama seperti : transportasi masal, pendidikan, pangan, kesehatan dll.
5. Keduanya terikat dengan ketentuan dan peraturan perundangan yang disyaratkan.

Beberapa persamaan karakteristik tersebut, membuka peluang diterapkannya metode/konsep pengukuran kinerja yang sama bagi organisasi bisnis maupun organisasi sektor publik. Namun demikian, dalam mengaplikasikan konsep tersebut tetap harus mengalami penyesuaian berdasarkan perbedaan karakter yang ada. Sebagai contoh, pengukuran kinerja pada sektor bisnis yang bersifat kuantitatif dan *tangibles*, lebih mudah diukur dan diperbandingkan sehingga tren pertumbuhan kinerja organisasi lebih mudah diketahui. Sebaliknya, pengukuran organisasi sektor publik yang lebih banyak bersifat kualitatif dan *intangible*, output dari kinerja yang dihasilkan seringkali sulit diukur karena bukan dalam bentuk kuantitatif (angka), sehingga memerlukan indikator-indikator sebagai pendekatan dalam mengukur kinerja yang telah dilakukan.

## 2.3 Konsep *Balanced Scorecard*

### 2.3.1. Sejarah dan Definisi BSC

*Balanced Scorecard (BSC)* merupakan konsep yang dikembangkan oleh Robert S. Kaplan bersama David P. Norton pada tahun 1992, yang kemudian di tahun 1996 tertuang dalam bukunya *The Balanced Scorecard : Translating Strategy into Action*. Konsep ini kemudian menjadi fenomena tersendiri dan banyak diterapkan di berbagai instansi di segala penjuru dunia karena terbukti mampu meningkatkan kinerja organisasi.

Pada awalnya konsep BSC merupakan konsep yang dipakai organisasi bisnis (*profit oriented*) untuk meningkatkan kinerja (baik finansial maupun non finansialnya) melalui penerjemahan tujuan dan strategi perusahaan, proses rencana, implementasi, sampai pengukuran keberhasilan kinerja yang telah dicapai. Metode pengukuran dan pelaporan kinerja seperti itu sebenarnya bukanlah suatu hal yang baru, karena sebelum konsep BSC ini muncul telah banyak konsep pengukuran kinerja perusahaan yang telah ada seperti Profit, ROA, ROE dll. Namun demikian, sebagian besar konsep tersebut masih berpijak pada penilaian yang bersifat finansial saja.

Beranjak dari hal tersebut, Kaplan dan Norton mengadakan sebuah penelitian pada awal tahun 1990, dan mengambil kesimpulan bahwa laporan kinerja keuangan perusahaan bukanlah alat prediksi yang tepat bagi tingkat kinerja dan kelangsungan hidup perusahaan di masa depan. Studi yang mereka lakukan pada banyak perusahaan, memperlihatkan bahwa faktor-faktor non finansial seperti tingkat kepuasan pelanggan, inovasi produk dan jasa, maupun efisiensi proses kerja sangat mempengaruhi kinerja organisasi di masa depan. Dari kesimpulan itulah, lahir konsep BSC yang memadukan keseimbangan aspek finansial dan non finansial dalam sebuah organisasi.

Secara harfiah, arti kata '*scorecard*' adalah sebuah kartu laporan kinerja yang berisikan angka-angka (*score*) seperti halnya sebuah rapor dari seorang siswa. Sedangkan kata '*Balanced*' (yang secara harfiah berarti keseimbangan) menurut Paul R. Niven (2003) mempunyai arti didalam BSC terdapat 3 keseimbangan yaitu :

1. Keseimbangan antara finansial dan non finansial

Pada konsep dasarnya BSC bertujuan mengatasi defisiensi atas penilaian kinerja yang didasarkan pada finansial saja dengan cara memberikan penyeimbang dari sisi non finansialnya berupa dorongan kinerja untuk masa depan.

2. Keseimbangan antara unsur internal dan eksternal

Unsur eksternal antara lain adalah pelanggan, legislator, instansi vertikal dll, sedangkan unsur internal adalah pegawai dan proses internal organisasi. Dalam BSC diperlukan keseimbangan kedua unsur tersebut yang seringkali dalam proses kinerja kepentingannya saling bertentangan. Keseimbangan antara unsur internal dan eksternal ini akan membuat implementasi strategi menjadi lebih efektif.

3. Keseimbangan antara *Lag Indicators* dan *Lead Indicators*.

*Lag indicators* secara umum dilukiskan sebagai kinerja pada masa lalu atau ukuran hasil. Sedangkan *lead indicators* atau yang biasa disebut tolok ukur kinerja masa depan, adalah kinerja kunci yang menjadi penggerak tercapainya tujuan *lag indicators* di masa depan (ukuran hasil pemicu). Ukuran hasil digunakan untuk mengukur pencapaian tujuan, sedangkan pemicu adalah ukuran yang menunjukkan penyebab dicapainya ukuran hasil.

*Lag Indicators* tanpa *lead indicators* tidak akan melukiskan bagaimana cara organisasi publik dalam mencapai targetnya. Sedangkan *lead indicators* tanpa *lag indicators* akan hanya bisa menunjukkan perbaikan dalam jangka pendek, tanpa bisa mengetahui apakah perbaikan tersebut akan membawa perbaikan pelayanan pada jangka panjang, atau dengan kata lain tidak ada gambaran dalam pencapaian misi organisasi.

Sedangkan definisi *Balance Scorecard* itu sendiri menurut Robert S. Kaplan dan David P Norton (2001) merupakan sebuah sistem manajemen untuk mengimplementasikan strategi, mengukur kinerja yang tidak hanya dari sisi finansial semata melainkan juga melibatkan sisi non finansial, serta untuk mengkomunikasikan visi, strategi, dan kinerja yang diharapkan kepada *stakeholder*. Selain itu ada beberapa definisi BSC antara lain :

1. Menurut Vincent Garpersz (2002) mengartikan BSC sebagai sistem manajemen bagi perusahaan/organisasi untuk berinvestasi dalam jangka panjang, untuk pelanggan, pembelajaran dan pertumbuhan karyawan, termasuk manajemen proses bisnis internal, demi memperoleh hasil-hasil finansial yang memungkinkan perkembangan organisasi lebih dari sekedar memicu potensi jangka pendeknya.
2. Menurut Drs. Amin Widjaja Tunggal Ak. MBA (2002) konsep BSC merupakan kumpulan ukuran kinerja yang terintegrasi sebagai turunan dari strategi organisasi yang mendukung kinerja organisasi secara keseluruhan.
3. Menurut Mulyadi (2005) BSC adalah alat manajemen pada saat ini yang digunakan untuk mendongkrak kemampuan organisasi dalam melipatgandakan kinerja keuangannya.

Dari beberapa definisi diatas, ada sebuah kesimpulan bahwa BSC merupakan alat ukur manajemen yang mampu mengimplementasikan tujuan strategik organisasi organisasi melalui 4 perspektif dasarnya (keuangan, pelanggan, proses bisnis internal, dan pertumbuhan), dengan tujuan meningkatkan performa organisasi dalam jangka panjang.

Gambar 2.1.  
Proses Penerjemahan Visi dan Strategi



Sumber : Hansen dan Mowen, 2003

### 2.3.2. Perspektif Keuangan

Kinerja finansial tidak dapat dipungkiri merupakan ujung dari segala perbaikan manajemen sebuah organisasi. Pada perspektif ini menitikberatkan pada kemampuan organisasi dalam menghasilkan keuntungan dan meningkatkan nilai pasar (*market value*), sebagai indikator bagaimana sebuah organisasi mampu memuaskan para *stakeholder*-nya.

Secara umum, perspektif keuangan merupakan ujung dari perspektif-perspektif lainnya, karena perubahan yang terjadi didalam perspektif lainnya secara simultan akan ikut mengubah perspektif keuangan organisasi. Pencapaian perspektif keuangan tercermin pada tercapainya sasaran-sasaran yang bersifat kuantitatif seperti keuntungan, pertumbuhan usaha, dan nilai pemegang saham.

### 2.3.3. Perspektif Kepuasan Pelanggan

Perspektif ini memberikan gambaran dan definisi organisasi di mata konsumen atau pelanggan. Dalam konsep BSC, perspektif kepuasan pelanggan merupakan tumpuan (*leverage*) bagi tercapainya tujuan organisasi yang lebih besar yaitu tujuan finansial karena dengan meningkatkan tingkat kepuasan pelanggan akan memicu kesuksesan kinerja secara keseluruhan. Oleh karena itu, walaupun kinerja keuangan adalah yang utama, namun perspektif kepuasan pelanggan menjadi hal nomor satu yang harus kita ketahui.

Perspektif pelanggan itu sendiri terbangun atas 2 persepsi, yaitu persepsi internal dan eksternal. Persepsi internal berkaitan dengan kondisi pelayanan yang diharapkan oleh pelanggan, sedangkan persepsi eksternal berkaitan dengan bagaimana pelanggan memandang pelayanan yang diberikan oleh perusahaan. (Mahmudi, 2005).

### 2.3.4. Perspektif Proses Bisnis Internal

Perspektif proses bisnis internal menekankan perlunya membangun keunggulan organisasi melalui perbaikan proses internal organisasi secara keseluruhan. Tujuan strategik dalam perspektif ini adalah untuk mendukung kinerja finansial dan kepuasan pelanggan.

Proses bisnis internal ini merupakan salah satu ciri yang membedakan BSC dengan manajemen kinerja tradisional. Dalam manajemen kinerja tradisional fokus bisnis internal hanya kepada pengendalian dan peningkatan pertanggungjawaban saja, sedangkan dalam BSC proses bisnis internal bisa terbentuk berdasarkan harapan dari pihak eksternal tertentu seperti pelanggan.

### 2.3.5 Perspektif Pembelajaran dan Pertumbuhan

Perspektif ini menyajikan proses pengembangan dan pertumbuhan yang dibutuhkan sebagai upaya pengembangan dan peningkatan kinerja organisasi dalam jangka panjang. Seiring waktu, target dan ukuran kesuksesan pun akan terus berubah. Oleh karena itu, organisasi perlu melakukan perbaikan secara terus menerus (*continuous improvement*) dan menciptakan pertumbuhan yang berkelanjutan.

Pertumbuhan dan pembelajaran akan berpengaruh bagi perspektif pelanggan dan perspektif proses bisnis internal melalui peningkatan sasaran strategik organisasi. Beberapa contoh sasaran strategik yang perlu ditingkatkan dalam perspektif ini antara lain peningkatan keahlian pegawai, peningkatan komitmen pegawai, peningkatan kemampuan membangun jaringan, dan peningkatan motivasi pegawai.

## 2.4. Penerapan BSC dalam Mengukur Kinerja Organisasi Sektor Publik.

Sebelum membahas lebih jauh tentang aplikasi konsep BSC di dalam organisasi sektor publik, terlebih dahulu kita perlu mengetahui konsep apa saja yang biasa digunakan dalam mengukur kinerja sektor publik. Dalam buku *Balanced Scorecard for Government and Nonprofit Agencies*, Paul R. Niven menyebutkan selama ini ada beberapa konsep yang digunakan untuk menilai kinerja sektor publik dan organisasi non profit, antara lain :

### 1. *Financial Accountability*

Penilaian ini didasarkan hanya pada fokus utama organisasi publik dan non profit yaitu seberapa besar anggaran yang telah dikeluarkan.

2. *Program Products, or Output*

Penilaian ini mewakili penilaian kinerja klasik/traditional, dimana ukuran dalam evaluasi kinerja organisasi publik dan nonprofit bergantung pada jumlah produk atau jasa yang dihasilkan dan berapa jumlah orang yang telah dilayani.

3. *Adherence to Standards Quality in Service Delivery*

Penilaian yang terkonsentrasi pada pelayanan yang mengarah pada ketentuan badan sertifikasi dan akreditasi pemerintah. Badan tersebut bertujuan untuk menjaga kualitas dan konsistensi produk/jasa yang mereka berikan.

4. *Participant Related Measures*

Penilaian ini berawal pada era 80-an, dimana pemerintah/pemberi dana menekankan pentingnya kepastian pemberian pelayanan hanya kepada mereka yang sangat membutuhkan. Oleh karena itu, organisasi publik dan nonprofit kemudian melakukan penilaian klien atau pelanggan yang akan dilayani berdasarkan status dan demografinya, sehingga bisa ditentukan mana pelanggan yang layak mendapatkan pelayanan terlebih dahulu.

5. *Key Performance Indicators*

Penilaian berdasarkan *Key Performance Indicators* (KPI) menekankan pada pembentukan kriteria-kriteria tertentu yang dapat mewakili semua area yang ingin dinilai, untuk kemudian disusun indikator-indikator yang mampu mengukur kriteria tersebut. Dalam konsepnya, KPI terdiri atas rasio-rasio antar kategori kinerja yang diukur.

6. *Client Satisfaction*

Konsep ini berkembang pada akhir tahun 80-an, dimana pada saat itu kepuasan pelanggan menjadi sasaran utama pelayanan publik. Beberapa faktor utama yang menentukan kepuasan pelanggan antara lain : ketepatan waktu pelayanan, kemudahan untuk mendapatkan pelayanan, dan kepuasan secara keseluruhan.

Dalam kenyataannya, penilaian-penilaian diatas memang digunakan secara sungguh-sungguh untuk menilai bagaimana kinerja sektor publik dan nonprofit. Namun demikian, penilaian diatas tidak bisa benar-benar menggambarkan

kompetensi organisasi yang sesungguhnya, dan lebih jauh lagi tidak cukup untuk menggambarkan hasil riil yang diperoleh organisasi.

#### 2.4.1 Konsep BSC Dalam Mengukur Kinerja Sektor Publik

Konsep BSC yang pada awalnya digunakan untuk mengukur kinerja sektor bisnis, dalam perkembangannya ternyata mampu mengembangkan ide dan konsepnya menjadi alat ukur organisasi sektor publik dan *non profit*.. Gambar dibawah ini menunjukkan bagaimana kinerja sektor publik dipandang dari konsep BSC yang telah dimodifikasi instrumen pendukungnya sesuai dengan karakteristik sektor publik.



Sumber : *Balanced Scorecard for Government and Non Profit Agencies* (Paul R. Niven)

Dalam mengaplikasikan konsep BSC ke dalam sektor publik, ada beberapa adaptasi dalam instrumen yang perlu dipahami antara lain:

1. Misi menjadi tujuan utama BSC

Dalam konsep BSC yang diterapkan dalam organisasi profit, semua perspektif yang ada bermuara pada perspektif tertinggi yaitu : keuangan. Dengan kata lain penerapan BSC secara simultan dapat mengangkat performa keuangan perusahaan dan menghasilkan *profit share* yang lebih besar bagi para *stakeholder*-nya.

Hal ini berbeda dengan organisasi publik dan nonprofit. Tujuan utama yang menjadi prioritas organisasi publik adalah pencapaian misi. Tentu saja pencapaian misi tersebut tidak terjadi begitu saja, akan tetapi dengan penilaian kinerja dan belajar dari hasil perspektif kepuasan pelanggan, proses bisnis internal, pertumbuhan dan pembelajaran, serta keuangan akan menuntun pada pencapaian misi organisasi tersebut.

2. Strategi tetap menjadi Inti dari BSC

Strategi sebagai cara organisasi mencapai misi yang ditetapkan, tetap menjadi inti dari konsep BSC pada organisasi publik dan nonprofit. Hal yang perlu ditekankan adalah konsistensi dalam penerapan strategi yang telah diterapkan, dan elemen yang saling melengkapi untuk merespon dan menjawab tantangan dengan lebih efektif. Setelah menetapkan strategi, BSC akan menjadi alat translasi dan implementasi strategi yang efektif.

3. Naiknya perspektif Kepuasan Pelanggan

Perbedaan nyata organisasi sektor publik dengan sektor bisnis, dapat digambarkan dari penyusunan kerangka prioritas pencapaian misi organisasi. Dalam organisasi profit, kondisi perusahaan dapat dinilai dengan jelas oleh para *stakeholder*-nya (para pemegang modal atau saham). Selain itu, akuntabilitas organisasi profit terfokus pada pencapaian kinerja perspektif keuangan sesuai konsep BSC.

Berbeda dengan hal tersebut, tujuan utama dari organisasi publik tidak hanya perspektif keuangan, melainkan juga kepuasan pelanggan. Sehingga dalam konsep BSC untuk sektor publik, memungkinkan pelanggan peran aktif pelanggan untuk menilai kinerja publik dengan menggunakan kerangka BSC seperti apa yang hendak diungkapkan dalam penelitian ini.

4. Tidak ada BSC yang lengkap tanpa perspektif keuangan

Pada kenyataannya, tidak ada satupun organisasi –baik profit maupun nonprofit- yang dapat mencapai tujuan organisasi tanpa dukungan aspek keuangan. Sektor keuangan dalam organisasi sektor publik akan menjadi baik jika diimbangi dengan keberhasilan dalam meraih kepuasan pelanggan.

Tidak mudah untuk menilai berapa ‘harga’ sebuah pelayanan yang diberikan organisasi publik. Namun demikian, sektor finansial dapat diukur dari bagaimana efisiensi organisasi dalam memanfaatkan dana yang ada demi mencapai target/misi yang dibebankan.

5. Identifikasi proses bisnis internal yang akan memberikan nilai pada pelanggan

Ketika organisasi mulai menentukan tujuan dan menyusun rencana strategik untuk mencapainya, pertanyaan yang timbul adalah ‘apa proses bisnis internal yang menjadi kunci untuk mendapatkan nilai bagi pelanggan?’

Kunci dalam BSC untuk meraih sukses adalah pada seleksi dan pengukuran. Karena hanya 2 hal tersebut yang dapat meningkatkan nilai bagi pelanggan dan menuntun pada pencapaian tujuan organisasi. Proses bisnis internal yang menjadi fokus organisasi tersebut harus bersumber dari pengukuran perspektif dan harapan pelanggan.

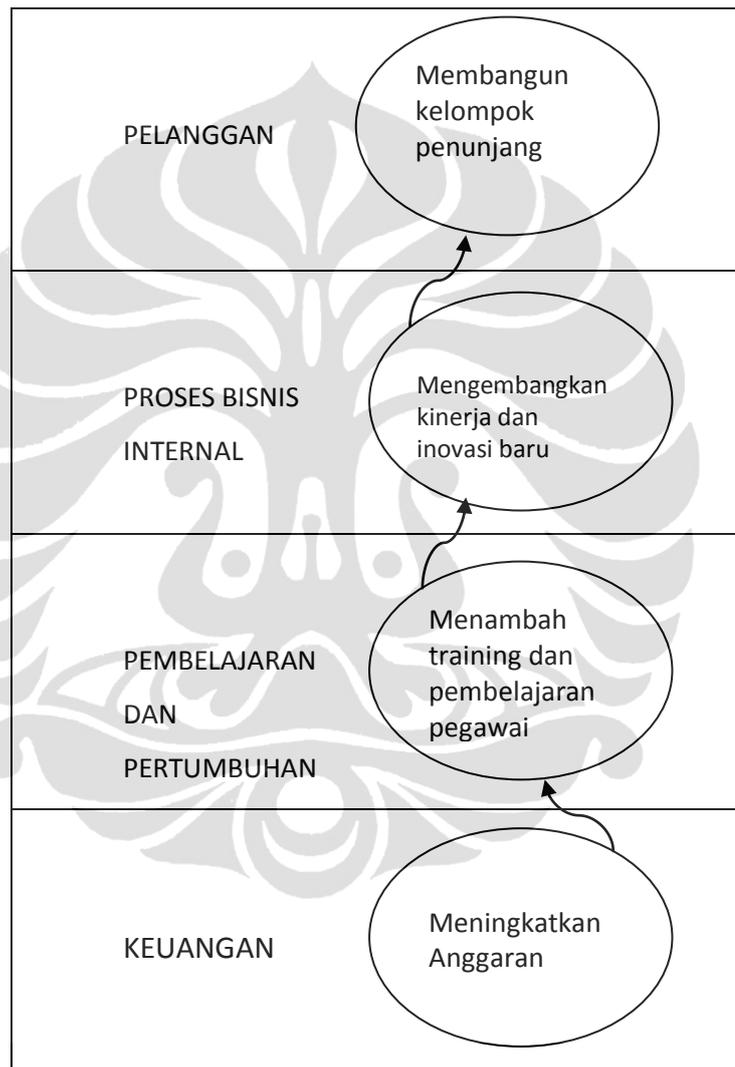
6. Pertumbuhan dan pembelajaran menjadi pondasi dalam membangun BSC yang kuat

Dalam mengoperasikan sebuah organisasi publik/nonprofit yang berdasarkan pada sebuah misi, membutuhkan ketrampilan yang tinggi, dedikasi, dan arah yang jelas sebagai panduan pegawai dalam mencapai tujuan sosialnya.

Tiga area kunci dalam membangun perspektif ini adalah 1) kemampuan pegawai dan kompetensi 2) alur informasi atau yang biasa disebut *information capital* 3) suasana organisasi yang kondusif (motivasi).

Instrumen pendukung tersebut kemudian disusun menjadi sebuah desain BSC yang harus mampu menjelaskan tujuan strategik organisasi sektor publik. Pengukuran ini saling terhubung dalam sebuah rantai hubungan sebab akibat (*cause and effect relationship*) dari tiap persepsi yang digambarkan sebagai berikut :

Gambar 2.3.  
Strategi melalui *Cause and Effect Linkages*



Sumber : *Balanced Scorecard for Government and Non Profit Agencies* (Paul R. Niven)

#### 2.4.2 Kerangka Perspektif BSC untuk Organisasi Sektor Publik

Berdasarkan penjelasan diatas, maka diperlukan modifikasi atas keempat perspektif konsep BSC agar mampu menggambarkan kinerja organisasi sektor publik sebagai berikut :

## 1. Perspektif Keuangan

Seperti yang telah diungkapkan sebelumnya, aspek keuangan tetap menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari kinerja organisasi apapun. Namun demikian ada perubahan cara pandang dalam perspektif keuangan di sektor publik. Dalam organisasi publik, perspektif keuangan lebih diarahkan pada bagaimana organisasi meningkatkan kinerja keuangan sesuai targetnya masing-masing secara efektif dan efisien.

Maka yang menjadi pertanyaan dalam perspektif ini adalah ‘bagaimana kita meningkatkan pendapatan?’ dan ‘bagaimana stakeholder memandang kinerja finansial kita?’ Dari kedua pertanyaan tersebut, ada 2 aspek yang mampu menjelaskan perspektif ini yaitu 1) sejauh mana tingkat pendapatan yang dihasilkan mampu memenuhi target yang dibebankan, dan 2) bagaimana tingkat pertumbuhan perspektif keuangan dibandingkan dengan tahun sebelumnya.

## 2. Perspektif Pembelajaran dan Pertumbuhan

Perspektif pembelajaran dan pertumbuhan mengidentifikasi parameter-parameter yang menjadi keunggulan bagi organisasi publik. Dalam organisasi publik, perspektif pembelajaran dan pertumbuhan diarahkan pada peningkatan nilai organisasi dimata pelanggan dan *stakeholder*-nya. Pertumbuhan dan pembelajaran akan berpengaruh bagi perspektif pelanggan dan perspektif proses bisnis internal dengan cara peningkatan sasaran strategik organisasi.

Hal yang menjadi pertanyaan dalam perspektif ini adalah ‘Bagaimana kita terus melakukan perbaikan dan menambah nilai (keunggulan) bagi pelanggan dan *stakeholder*?’ Berdasarkan hal tersebut, ada 4 aspek yang mampu menjelaskan perspektif pembelajaran dan pertumbuhan pada organisasi sektor publik yaitu 1) Motivasi, yang meliputi pemberian penghargaan dan hukuman (*rewards and punishment*), 2) Kesempatan berkembang, yaitu sejauh mana organisasi memberikan kesempatan dan motivasi kepada para pegawainya untuk terus meningkatkan pengetahuan dan kompetensi, 3) Inovasi, yang menggambarkan sejauh mana pegawai berkeinginan untuk terus melakukan sesuatu yang baru bagi organisasi, dan 4) Suasana dalam bekerja, yang meliputi hubungan antar teman sekerja, kerjasama didalam tim, serta hubungan antara atasan dan bawahan.

### 3. Perspektif Proses Bisnis Internal

Perspektif proses bisnis internal pada organisasi bisnis dengan organisasi publik pada dasarnya sama yaitu untuk membangun keunggulan organisasi melalui perbaikan proses internal organisasi secara berkelanjutan (Mahmudi, 2005). Dalam proses bisnis internal, organisasi mengidentifikasi proses kunci yang harus dikelola dengan baik agar dapat membangun keunggulan bagi organisasi.

Maka pertanyaan yang harus dijawab dalam perspektif ini adalah ‘aspek apa saja yang dibutuhkan untuk membangun keunggulan bagi organisasi?’ Berdasarkan hal tersebut, ada beberapa aspek yang mampu memberi gambaran perspektif proses bisnis internal yaitu : 1) ketersediaan sarana dan prasarana, 2) proses dalam bekerja, 3) kepuasan dalam bekerja.

### 4. Perspektif Kepuasan Pelanggan

Kepuasan pelanggan, sebagaimana diungkapkan sebelumnya, menjadi prioritas utama dalam konsep BSC untuk sektor publik karena kepuasan pelanggan merupakan tumpuan (*leverage*) bagi tercapainya tujuan utama organisasi sektor publik yaitu meningkatnya kesejahteraan rakyat (*welfare society*). Kepuasan pelanggan sangat erat kaitannya dengan bagaimana masyarakat, sebagai *stakeholder* terbesar, memandang kinerja organisasi selama ini.

Oleh karena itu, pertanyaan terbesar dalam perspektif ini adalah ‘bagaimana masyarakat sebagai pengguna jasa publik melihat pelayanan yang kita berikan?’ Untuk mengukur kepuasan pelanggan, Valerie Zeithaml, A. Parasuraman, dan Leonard A. Berry (1996) telah mengembangkan sebuah instrumen yang dinamakan *Service Quality* (Servqual) yang terbukti mampu mengukur tingkat kepuasan pelanggan atas kualitas pelayanan (jasa) yang mereka terima. Konsep tersebut terdiri atas 5 dimensi yaitu :

- a. *Tangibles* (bukti fisik), meliputi penampilan fisik seperti: tempat pelayanan, peralatan, ketersediaan formulir, lahan parkir dll.
- b. *Reliability* (keandalan) yaitu kemampuan pegawai dalam memberikan pelayanan sesuai dengan yang dijanjikan secara handal dan akurat.

- c. *Responsiveness* (daya tanggap) yaitu kemampuan pegawai untuk membantu pelanggan dan menyediakan layanan dengan segera.
- d. *Assurance* (jaminan) meliputi pengetahuan dan kesopanan pegawai dalam melayani pelanggan dan juga kemampuan mereka untuk menjaga kepercayaan pelanggan.
- e. *Empathy* (empati) yaitu kepedulian dan perhatian individual yang diberikan pegawai atas permasalahan yang dihadapi pelanggan.

Berdasarkan modifikasi keempat perspektif BSC diatas, dapat disusun sebuah tabel kerangka instrumen pengukuran kinerja sektor publik sebagai berikut:

Tabel 2.2.

## Kerangka Instrumen Penilaian BSC pada sektor publik

Variabel Penelitian (Konsep BSC)	Pertanyaan	Instrumen
Kepuasan Pelanggan	Bagaimana masyarakat, sebagai pengguna pelayanan publik sekaligus <i>stakeholder</i> terbesar, memandang kinerja organisasi kita?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Tangibles</i></li> <li>• <i>Reliability</i></li> <li>• <i>Responsiveness</i></li> <li>• <i>Assurance</i></li> <li>• <i>Empathy</i></li> </ul>
Proses Bisnis Internal	Apa yang dibutuhkan dalam membangun keunggulan organisasi?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sarana dan Prasarana</li> <li>• Proses kinerja</li> <li>• Kepuasan bekerja</li> </ul>
Pembelajaran dan Pertumbuhan	Bagaimana organisasi mampu untuk terus bertumbuh dan menambah nilai bagi pelanggan?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Motivasi</li> <li>• Kesempatan berkembang</li> <li>• Inovasi</li> <li>• Suasana dalam bekerja</li> </ul>
Keuangan	Bagaimana organisasi mampu meningkatkan pendapatan dan memenuhi target finansial yang dibebankan.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kinerja keuangan organisasi dalam memenuhi target yang ditetapkan.</li> <li>• Pertumbuhan kinerja keuangan.</li> </ul>

Sumber : Mahmudi, 2005

#### 2.4.3. Pembuatan Kartu Nilai (*Scorecard*) bagi Organisasi Sektor Publik

Sesuai dengan namanya, hasil akhir dari penilaian kinerja berdasarkan konsep BSC adalah sebuah kartu nilai (*scorecard*) yang berisikan nilai-nilai dari

keempat perspektif diatas sebagai gambaran kinerja organisasi. Untuk dapat membuat kartu nilai tersebut, setiap aspek dalam keempat perspektif yang ada disusun dalam sebuah tabel, dan dihitung berdasarkan proporsi yang seimbang (*balance*). Begitu pula, proporsi untuk keempat perspektif adalah sama atau seimbang.

Nilai tersebut kemudian disusun kedalam sebuah kartu nilai sebagai berikut :

Tabel 2.3.  
Kartu Nilai BSC

Perspektif	Aspek	Nilai	TOTAL NILAI
Kepuasan Pelanggan	Bukti Fisik ( <i>Tangibles</i> )	A1	
	Kepercayaan ( <i>Reliability</i> )	A2	
	Cepat Tanggap ( <i>Responsiveness</i> )	A3	
	Kepastian ( <i>Assurance</i> )	A4	
	Empati ( <i>Empathy</i> )	A5	
	RATA-RATA NILAI ( $\frac{A1+A2+A3+A4+A5}{5}$ )		<b>A</b>
Proses Bisnis Internal	Sarana dan Prasarana	B1	
	Proses	B2	
	Kepuasan Kinerja	B3	
	RATA-RATA NILAI ( $\frac{B1+B2+B3}{3}$ )		<b>B</b>
Pembelajaran dan Pertumbuhan	Motivasi ( <i>Rewards and Punishment</i> )	C1	
	Kesempatan Pengembangan Diri	C2	
	Inovasi	C3	
	Suasana dalam Bekerja	C4	
	RATA-RATA NILAI ( $\frac{C1+C2+C3+C4}{4}$ )		<b>C</b>
Keuangan	Pencapaian target penerimaan	D1	
	Pertumbuhan penerimaan pajak	D2	<b>D</b>

Proporsi untuk tiap nilai dalam BSC adalah sama, karena sesuai dengan konsep keseimbangan (*balanced*) dalam BSC. Nilai dari tiap aspek tersebut (A, B,C, dan D) kemudian diinterpretasikan menurut arti perspektif masing-masing, sehingga dapat diketahui apa yang menjadi kelemahan dan kekuatan organisasi sebagai masukan bagi perbaikan kinerja pada masa yang akan datang.

#### 2.4.4. Kelebihan dan Kelemahan Konsep BSC

Beberapa kelebihan konsep BSC yang menjadi dasar pemilihan konsep ini untuk mengukur kinerja sektor publik adalah :

1. Mencakup perspektif yang melibatkan sisi eksternal dan non finansial  
 Dalam konsep BSC pengukuran tidak hanya melibatkan sisi finansial saja, melainkan perspektif nonfinansial juga mendapatkan porsi penting yang keduanya saling menunjang membentuk performa sebuah organisasi.
2. Koheren  
 Membangun hubungan sebab akibat antar berbagai sasaran strategis yang dihasilkan dalam perencanaan strategis.
3. Terukur  
 Semua sasaran strategis dapat ditentukan ukurannya serta dapat diukur, baik untuk perspektif finansial maupun non finansialnya.
4. Seimbang  
 Keseimbangan dalam sasaran strategis sebagai hasil sistem perencanaan strategis, dapat menghasilkan kinerja optimal dalam jangka panjang.

Namun demikian, sebuah konsep tak lepas dari kelemahan yang menyertainya. Beberapa kelemahan Konsep BSC adalah :

1. Meskipun telah memperkuat menghubungkan antar aspek perbaikan kepuasan pelanggan dengan strategi organisasi, namun tidak dapat mengantisipasi bagaimana pelanggan baru diidentifikasi.
2. Faktor independen pada BSC tidak didefinisikan secara pasti khususnya untuk perspektif non keuangan. Padahal faktor non finansial tersebut merupakan indikator utama yang memberikan kepuasan bagi stakeholder di masa yang akan datang.

#### 2.4.5. Beberapa Contoh Aplikasi Konsep BSC

Dalam praktiknya, konsep BSC telah diaplikasikan pada banyak organisasi di berbagai Negara di dunia. Beberapa contohnya adalah :

- *The City of Brisbane*

Kota Brisbane merupakan salah satu pelopor penerapan konsep dan desain scorecard dalam BSC, yang kemudian menjadi model bagi organisasi publik lainnya. Dewan kota membuat sebuah journal secara kontinyu atas kinerja yang telah dilakukan setiap tahun agar masyarakat bisa menilai dan memberi masukan atas arah kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah tersebut.

- **Rumah Sakit Jiwa dan Sosial Camden & Islington, London**  
Rumah sakit tersebut menggunakan konsep BSC untuk menentukan area kunci kesehatan. *Scorecards* tersebut telah terbukti efektif dalam memberikan perbaikan kualitas pelayanan dan mampu digunakan baik oleh pihak manajemen rumah sakit maupun oleh praktisi kesehatan. Beberapa hal yang dapat dijadikan masukan dari konsep BSC adalah perlunya memperbaiki seting kinerja yang mempunyai nilai rendah untuk mencapai nilai kinerja yang lebih tinggi. Selain itu, konsep BSC juga menekankan pentingnya menggali potensi yang ada untuk menjawab tantangan kinerja sektor publik.
- ***Civil Service College, Singapore***  
Penerapan BSC pada *Civil Service College* adalah untuk mengarahkan institusi tersebut menjadi organisasi yang lebih berorientasi kepada pasar. Konsep BSC yang diterapkan adalah mengadopsi konsep yang biasa dipakai oleh perusahaan bisnis untuk tetap menjaga daya saing dengan universitas lainnya.
- **The London Borough of Barking and Dagenham**  
The London Borough of Barking and Dagenham telah menerapkan konsep BSC kedalam level eksekutif dan level manajerial organisasi yang meliputi 28 area pelayanan. BSC berguna untuk memfokuskan kinerja pada 7 prioritas utama organisasi, yang juga menjadi tujuan strategik organisasi yang paling atas. Instansi ini dipercaya sebagai instansi lokal di UK yang menerapkan konsep BSC secara komprehensif, dan terbukti implementasi BSC mampu memperbaiki kinerja keuangan sekaligus meningkatkan kepuasan atas pelayanan yang diberikan.
- ***Scottish Enterprise***  
Konsep BSC membantu *Scottish Enterprise* dalam menyusun *strategy maps* bagi perusahaan yang secara geografis terpisah dengan perusahaan dan team

lainnya. Berdasarkan pengalaman dalam penerapan konsep BSC, Scottish Enterprise menekankan perlunya inovasi dan konsultasi untuk dapat menghasilkan sistem *scorecard* yang baik serta dapat menjadi contoh bagi praktisi lainnya.

- *United States Postal Service (USPS)*

USPS telah menjadi organisasi yang sukses menjalankan BSC sejak era 90-an. Dengan menggunakan konsep BSC yang lebih konvensional, USPS mampu menyusun *balanced strategic goals* dalam skala-skala yang lebih kecil untuk mendukung tujuan organisasi secara lebih luas.

- *Administrasi Departemen Keuangan The City of Vienna*

Organisasi ini telah menerapkan konsep BSC ke level departemen dan subdepartemen. Konsep BSC terbukti mampu memperbaiki kemampuan mengkomunikasikan tujuan strategik.

- *Perpustakaan The University of Virginia*

Penerapan Konsep BSC dalam organisasi ini ditujukan untuk mempermudah kontrol atas banyaknya data yang masuk agar dapat tetap mempertahankan performa organisasi.

- *The Department of Revenue, Washington State, USA*

Departemen ini telah memodifikasi konsep BSC untuk memenuhi 6 tujuan strategik organisasi. BSC juga digunakan dalam menyusun prioritas inisiatif yang akan diambil organisasi, serta menentukan alokasi dari sumber daya yang dimiliki.