

BAB 2

PENGUKURAN KINERJA ORGANISASI SEKTOR PUBLIK DENGAN METODE *BALANCED SCORECARD*

2.1. Sektor Publik

2.1.1. Definisi Sektor Publik

Menurut Mahsun (2009) bahwa sektor publik dapat dipahami sebagai segala sesuatu yang berhubungan dengan kepentingan umum dan penyediaan barang dan jasa kepada publik yang dibayar melalui pajak atau pendapatan negara lainnya yang diatur dengan hukum. Dalam kerangka pemahaman sektor publik maka barang publik yang dimaksud tidak hanya berupa dalam bentuk barang secara fisik namun juga mengandung makna non fisik yaitu pelayanan publik (untuk selanjutnya dalam bab ini barang publik juga diartikan sebagai pelayanan publik). Dari berbagai literatur, barang publik dapat dikategorisasikan menjadi dua jenis, yaitu:

1. Barang publik murni (*pure public goods*), contohnya: pertahanan nasional (*defence*) dan layanan pemadam kebakaran (*fire service*), dimana pengadaan barang publik murni ini dibiayai dari pajak. Dengan begitu terdapat empat karakteristik barang publik murni, sebagai berikut:
 - a. *Non rivalry in consumption*, maksudnya barang publik merupakan konsumsi umum sehingga konsumen tidak bersaing dalam mengkonsumsinya.
 - b. *Non exclusive*, maksudnya penyediaan barang publik tidak hanya diperuntukkan bagi seseorang dan mengabaikan yang lainnya sehingga tidak ada yang eksklusif antar individu dalam masyarakat, semua orang memiliki hak yang sama untuk mengkonsumsinya.
 - c. *Low excludability*, maksudnya penyedia atau konsumen suatu barang tidak bisa menghalangi atau mengecualikan orang lain untuk menggunakan atau memperoleh mamfaat dari barang tersebut.
 - d. *Low competitive*, maksudnya antar penyedia barang publik tidak saling bersaing secara ketat, hal ini karena keberadaan barang ini tersedia dalam jumlah dan kualitas yang sama.

2. Barang semi publik (*quasi public goods*) atau biasa juga disebut *common pool goods*, yaitu barang-barang atau jasa kebutuhan masyarakat yang mamfaat barang atau jasa dapat dinikmati oleh seluruh masyarakat, namun apabila dikonsumsi oleh individu tertentu akan mengurangi konsumsi orang lain akan barang tersebut. Barang atau jasa ini sebetulnya mempunyai daya saing yang tinggi tetapi *non excludable*, maksudnya penyedia atau konsumen barang atau pelayanan publik ini tidak bisa menghalangi/mengecualikan orang lain untuk menggunakan serta memperoleh mamfaat dari barang tersebut, meskipun konsumsi seseorang akan mengurangi keberadaan barang atau jasa tersebut. Contohnya adalah pelayanan kesehatan dan pendidikan. Penyediaan barang atau jasa semi publik ini sebagian dapat dibiayai oleh sektor publik dan sebagian lainnya dibiayai oleh sektor privat.

Berdasarkan penjelasan diatas, keberadaan sektor publik tidak dapat dipisahkan dengan keberadaan barang publik yang menjadi kebutuhan masyarakat, sehingga keberadaan sektor publik ditengah masyarakat tidak bisa dihindarkan (*inevitable*). Dengan demikian, Menurut Jones (1993) terdapat tiga peran utama sektor publik dalam masyarakat yaitu:

1. *Regulatory role*, sektor publik berperan dalam menetapkan segala aturan yang berkaitan dengan kepentingan umum, karena tanpa ada aturan maka ketimpangan akan terjadi dalam masyarakat. Bisa saja sebagian masyarakat akan dirugikan karena tidak mampu/mendapatkan akses memperoleh barang atau layanan yang sebetulnya untuk umum sebagai akibat dari penguasaan barang atau layanan tersebut oleh kelompok masyarakat lainnya.
2. *Enabling role*, adalah peran sektor publik dalam menjamin terlaksananya peraturan yang sudah ditetapkan dalam penyediaan barang dan jasa publik, dimana sektor publik harus dapat memastikan kelancaran aktivitas pelaksanaan program dan kegiatan yang diperuntukkan masyarakat. Implikasinya sektor publik diberi kewenangan untuk penegakkan hukum (*law enforcement*) dalam kaitannya menjamin ketersediaan barang dan jasa publik yang sesuai dengan hukum.

Universitas Indonesia

3. *Direct provision of goods and services*, karena semakin kompleksnya area yang harus di 'cover' oleh sektor publik dan adanya keterbatasan dalam pembiayaan barang dan jasa publik secara langsung maka pemerintah dapat melakukan privatisasi. Sehingga disini peran sektor publik adalah ikut mengendalikan/mengawasi sejumlah proses pengadaan barang dan jasa publik serta regulasi yang ditetapkan sehingga tidak merugikan masyarakat.

Jika dilihat dari definisi dan peran sektor publik tersebut diatas, maka dengan kata lain sektor publik adalah *government* (pemerintah) yang berfungsi untuk mensejahterakan masyarakat, dimana pemerintah diberi 'kekuasaan' oleh masyarakat untuk mengatur dan menjamin pemenuhan kebutuhan barang dan jasa publik yang berdasarkan hukum.

2.1.2. Organisasi Sektor Publik

Organisasi secara umum dapat diartikan sebagai sekelompok orang yang berkumpul dan berkerjasama dengan cara yang terstruktur untuk mencapai tujuan atau sejumlah sasaran tertentu yang telah ditetapkan bersama-sama. Apabila dilihat dari tujuan dan sumber pendanaannya maka terdapat 2 tipe organisasi sektor publik (Mahsun, 2009) yaitu:

1. *Pure non profit organization*, tujuan organisasi ini adalah menyediakan atau menjual barang dan/atau jasa dengan maksud untuk melayani dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sumber pendanaan organisasi ini berasal dari pajak, retribusi, dan penerimaan pemerintah lainnya.
2. *Quasi non profit organization*, tujuan organisasi ini adalah menyediakan atau menjual barang dan/atau jasa dengan maksud untuk melayani dan memperoleh keuntungan (surplus). Sumber pendanaan organisasi ini bersal dari investor pemerintah/swasta dan kreditor.

Dalam perkembangannya di setiap negara cakupan organisasi sektor publik sering tidak sama, sehingga tidak ada definisi yang secara komprehensif memformulasikan secara baku menyatakan cakupan organisasi sektor publik untuk semua sistem pemerintahan. Sehingga dalam suatu pemerintahan dimungkinkan terdiri dari berbagai macam organisasi sektor publik yang

pendirian dan fungsinya memiliki misi tersendiri sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Di Indonesia sendiri organisasi sektor publik yang bertujuan non profit contohnya adalah Badan Layanan Umum (BLU) dan yayasan sosial yang dibiayai pemerintah. Sedangkan organisasi sektor publik yang bertujuan mencari laba contohnya adalah BUMN/BUMD.

Banyaknya variasi dari organisasi sektor publik juga disebabkan adanya perubahan lingkungan organisasi itu sendiri karena secara *natural* para manager/pimpinan organisasi akan selalu berupaya mengembangkan berbagai pendekatan yang paling efektif dan efisien untuk meningkatkan kinerja organisasi secara terus menerus, bahkan menurut Grote (2000), berbagai organisasi sektor publik di Amerika terutama agen-agen pemerintahan justru yang memulai dalam inovasi dan pengembangan manajemen kinerja. Selanjutnya menurut Mahsun (2009) bentuk adaptasi organisasi sektor publik dalam menghadapi pesatnya perubahan lingkungan antara lain:

1. Struktur yang terlalu birokratik dan bertingkat mengalami pemangkasan, karena model struktur yang terlalu birokratik dalam prakteknya tidak efektif untuk meningkatkan produktifitas organisasi, memicu terjadinya praktek KKN dan sering mengecewakan *users*.
2. Sistem sentralisasi mulai banyak diubah menjadi desentralisasi, yaitu memunculkan unit-unit pertanggungjawaban atas pendelegasian kewenangan yang mempunyai keleluasaan untuk mengatur dan mengelola sumber daya yang dimiliki.
3. Melakukan perbaikan organisasi berbasis kinerja, dimana laporan pengukuran kinerja mulai dilengkapi tidak hanya berisikan tentang penggunaan anggaran tetapi lebih berorientasi pada *input*, *output*, *outcome* dan *benefit*. Disamping itu juga adanya umpan balik berupa saran dan rekomendasi perbaikan kinerja untuk tahun berikutnya.
4. Pengambilan keputusan dilakukan secara cepat dengan membangun sistem informasi manajemen yang handal sebagai respon atas semakin kompleksnya transaksi organisasi.

5. Adanya perbedaan yang sistematis terhadap individu-individu dalam organisasi, merupakan akibat dari pengembangan kapasitas anggota organisasi atas respon dari perubahan lingkungan organisasi.
6. Munculnya kesadaran yang tinggi atas pentingnya ukuran kinerja non finansial, sebagai akibat dari tuntutan optimalisasi tingkat kepuasan masyarakat atas penyediaan barang atau pelayanan publik.

Berdasarkan ciri-ciri adaptasi organisasi sektor publik tersebut diatas, jika dikaitkan dengan perkembangan organisasi sektor publik di Indonesia maka dapat dilihat bahwa pemerintah kita saat ini telah mengarah pada perubahan manajemen sektor publik secara sistematis dimulai dari pembentukan undang-undang otonomi daerah sampai dengan undang-undang yang mengatur keuangan negara.

2.2. Pengukuran Kinerja Sektor Publik

2.2.1. Definisi Pengukuran Kinerja

Sebelum sampai pada definisi pengukuran kinerja, maka terlebih dahulu kita harus mengetahui arti kinerja itu sendiri, menurut Mahsun (2009) dari berbagai literatur secara umum disarikan kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam perencanaan strategis suatu organisasi. Sedangkan menurut Mahmudi (2010) kinerja diartikan sebagai suatu konstruksi yang bersifat multidimensional dan pengukurannya sangat bergantung pada kompleksitas faktor-faktor yang membentuk dan mempengaruhinya, antara lain:

1. Faktor personal/individu, meliputi: pengetahuan, *skill*, kepercayaan diri, motivasi dan komitmen yang dimiliki oleh setiap individu.
2. Faktor kepemimpinan, meliputi: kualitas dalam memberikan dorongan, semangat, arahan dan dukungan yang diberikan oleh manager atau *team leader*.
3. Faktor tim, meliputi: kualitas 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 organisasi.
5. Faktor kontekstual/situasional, meliputi: tekanan dan perubahan lingkungan eksternal dan internal organisasi.

Menurut Campbell (1990) faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja dapat dinyatakan kedalam suatu bentuk hubungan fungsional antara kinerja dengan atribut kinerja sebagai berikut:

$$\text{Kinerja} = f(\text{knowledge, skill, motivation, role perception,.....})$$

Dimana, *knowledge* adalah pengetahuan yang dimiliki oleh pegawai, *skill* mengacu pada kemampuan pegawai dalam melakukan pekerjaan, *motivation* adalah dorongan dan semangat untuk melakukan pekerjaan dan *role perception* menunjukkan peran individu dalam melakukan pekerjaan.

Untuk mengetahui kinerja organisasi maka setiap organisasi harus memiliki kriteria keberhasilan berupa target-target tertentu yang hendak dicapai, dimana tingkat pencapaian atas target tersebut didasarkan pada suatu konsep tertentu yang sudah teruji validitasnya dalam melakukan pengukuran kinerja suatu organisasi. Menurut Robertson dalam Mahmudi (2010), pengukuran kinerja didefinisikan sebagai suatu proses penilaian kemajuan pekerjaan terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditentukan sebelumnya, termasuk informasi atas efisiensi, penggunaan sumber daya dalam menghasilkan barang dan jasa, kualitas barang dan jasa, perbandingan hasil kegiatan dengan target, dan efektivitas tindakan dalam mencapai tujuan. Sementara menurut Lohman (2003) pengukuran kinerja merupakan suatu aktivitas penilaian pencapaian target-target tertentu yang diderivasi dari tujuan strategis organisasi.

Beberapa pendapat juga menyatakan bahwa pengukuran kinerja merupakan suatu alat manajemen yang digunakan untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas dalam organisasi (Whitaker dan Simons dalam BPKP, 2000). Jadi pengukuran kinerja dapat disimpulkan sebagai suatu metode atau alat yang digunakan untuk menilai pencapaian pelaksanaan kegiatan berdasarkan rencana strategis sehingga dapat diketahui kemajuan organisasi serta untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas.

Universitas Indonesia

2.2.2. Tujuan dan Mamfaat Pengukuran Kinerja

Pengukuran kinerja merupakan bagian penting bagi proses pengendalian manajemen bagi sektor publik, menurut Mahmudi (2010) terdapat enam tujuan dalam pengukuran kinerja sektor publik yaitu:

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

Sedangkan manfaat dari pengukuran kinerja sektor publik bagi pihak internal dan eksternal organisasi (BPKP, 2000), antara lain:

1. Memastikan pemahaman para pelaksana akan ukuran yang digunakan untuk penilaian kinerja.
2. Memastikan tercapainya rencana kinerja yang telah disepakati.
3. Memantau dan mengevaluasi pelaksanaan kinerja dan membandingkannya dengan rencana kerja serta melakukan tindakan untuk memperbaiki kinerja.
4. Memberikan penghargaan dan hukuman yang obyektif atas prestasi pelaksana yang telah diukur sesuai dengan sistem pengukuran kinerja yang telah disepakati.
5. Menjadi alat komunikasi antar bawahan dan pimpinan dalam upaya memperbaiki kinerja organisasi.
6. Mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi.
7. Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah.
8. Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara obyektif.
9. Menunjukkan peningkatan yang perlu dilakukan.
10. Mengungkapkan permasalahan yang terjadi.

2.2.3. Kendala Dalam Pengukuran Kinerja

Pengukuran kinerja pada sektor swasta bertumpu pada aspek finansial karena tujuannya adalah mencari laba sehingga mudah diukur karena bersifat kuantitatif dan nyata. Namun kondisi ini berbeda dengan organisasi sektor publik, dimana penilaian keberhasilan organisasi sektor publik dalam menjalankan fungsinya adalah kepuasan yang dirasakan oleh masyarakat atas penyediaan barang dan jasa publik yang bersifat kualitatif. Dengan demikian Mahsun (2009) membuat beberapa kendala yang dihadapi dalam pengukuran kinerja organisasi sektor publik, antara lain:

1. Tujuan organisasi bukan memaksimalkan laba. Tujuan organisasi sektor publik adalah peningkatan pelayanan publik dan penyediaan barang publik.
2. Sifat output adalah kualitatif, *intangible* dan *indirect*. Output yang dihasilkan dari kegiatan organisasi publik pada umumnya bersifat kualitatif, tidak berwujud dan tidak langsung dirasakan pada saat itu sehingga kinerja organisasi lebih sulit diukur.
3. Antara input dan output tidak mempunyai hubungan secara langsung (*discretionary cost centre*). Dalam konsep akuntansi pertanggungjawaban, organisasi sektor publik merupakan sebuah entitas yang harus diperlakukan sebagai pusat pertanggungjawaban (*responsibility centre*). Sedangkan disisi lain karakteristik input (biaya) yang terjadi sebagian besar tidak dapat ditelusur secara langsung dengan outputnya, sebagaimana sifat biaya kebijakan (*discretionary cost*). Hal ini menyebabkan sulitnya ditetapkan standar tolok ukur kinerja.
4. Tidak beroperasi berdasarkan *market force* sehingga memerlukan instrumen pengganti mekanisme pasar. Organisasi sektor publik tidak beroperasi sebagaimana adanya *market competition* sehingga tidak semua output yang dihasilkan tersedia di pasar. Oleh karena itu tidak ada pembanding yang independen maka dalam pengukuran kinerja diperlukan instrumen pengganti mekanisme pasar.
5. Berhubungan dengan kepuasan pelanggan (masyarakat). Organisasi sektor publik menyediakan jasa pelayanan bagi masyarakat yang sangat

Universitas Indonesia

heterogen, dengan demikian mengukur kepuasan masyarakat yang mempunyai kebutuhan dan harapan yang beraneka ragam adalah pekerjaan yang tidak mudah.

2.2.4. Pendekatan Pengukuran Kinerja

Kinerja organisasi sektor publik yang bersifat multidimensional memiliki makna bahwa tidak ada indikator tunggal yang dapat digunakan untuk menunjukkan tingkat keberhasilan secara komprehensif untuk semua jenis organisasi sektor publik, dengan begitu indikator kinerja yang dipilih akan sangat bergantung pada faktor kritical keberhasilan yang telah diidentifikasi. Karena adanya sifat multidimensional atas kinerja organisasi sektor publik tersebut maka pengukuran kinerja instansi pemerintah haruslah dibuat sekomprensif mungkin dengan mempertimbangkan berbagai aspek yang dapat mempengaruhi kinerja.

Menurut Niven (2003) terdapat enam konsep pengukuran kinerja organisasi sektor publik dan organisasi non profit, yaitu:

1. *Financial accountability*
Adalah Pengukuran kinerja organisasi sektor publik yang hanya berfokus pada seberapa besar anggaran yang telah dikeluarkan.
2. *Program products or output*
Adalah pengukuran kinerja organisasi sektor publik bergantung pada jumlah produk atau jasa yang dihasilkan dan beberapa jumlah orang yang dilayani.
3. *Adherence to standards quality in service delivery*
Pengukuran kinerja yang terkonsentrasi pada pelayanan yang mengarah pada ketentuan badan sertifikasi dan akreditasi pemerintah. Badan tersebut juga bertujuan untuk menjaga kualitas dan konsistensi produk/jasa yang mereka berikan.
4. *Participant related measures*
Pengukuran kinerja yang menekankan pentingnya kepastian pemberian pelayanan hanya kepada mereka yang sangat membutuhkan, oleh karena itu organisasi sektor publik akan melakukan penilaian klien atau pelanggan yang akan dilayani berdasarkan status demografinya, sehingga bisa

Universitas Indonesia

ditentukan mana pelanggan yang layak mendapatkan pelayanan terlebih dahulu.

5. *Key performance indicators*

Pengukuran kinerja yang berdasarkan pada pembentukan kriteria-kriteria tertentu yang dapat mewakili semua area yang ingin dinilai, untuk kemudian disusun indikator-indikator yang mampu mengukur kriteria tersebut.

6. *Client satisfaction*

pengukuran kinerja organisasi publik didasarkan pada kepuasan pelanggan atas penyediaan barang atau pelayanan publik. Beberapa faktor utama yang menentukan kepuasan pelanggan yaitu: ketepatan waktu pelayanan, kemudahan untuk mendapat layanan dan kepuasan secara keseluruhan.

Disamping itu, menurut Mahsun (2009) terdapat empat pendekatan pengukuran kinerja yang dapat diaplikasikan pada organisasi sektor publik, yaitu:

1. Analisis anggaran.

Adalah pengukuran kinerja yang dilakukan dengan cara membandingkan anggaran pengeluaran dengan realisasinya. Hasil yang diperoleh berupa selisih lebih (*favourable variance*) atau selisih kurang (*unfavourable variance*). Teknik ini berfokus pada kinerja input yang bersifat finansial dan data yang digunakan adalah data anggaran dan realisasi anggaran. Analisis anggaran ini bersifat analisis kinerja yang tradisional karena tidak melihat keberhasilan program, kinerja instansi pemerintah dikatakan baik jika realisasi pengeluaran anggaran lebih kecil daripada anggarannya dan sebaliknya jika realisasi pengeluaran anggaran lebih besar daripada anggarannya maka kinerja instansi pemerintah tersebut dinilai tidak baik.

2. Analisis rasio laporan keuangan.

Berikut dibawah ini beberapa pendapat mengenai definisi analisis laporan keuangan yang dikutip dari Mahsun (2009), antara lain:

- a. Menurut Bernstein (1983), analisis laporan keuangan mencakup penerapan metode dan analisis atas laporan keuangan dan data lainnya untuk melihat dari laporan itu ukuran-ukuran dan hubungan tertentu yang sangat berguna dalam proses pengambilan keputusan.

Universitas Indonesia

- b. Menurut Foster (1986), analisis laporan keuangan adalah mempelajari hubungan-hubungan dalam satu set laporan keuangan pada suatu saat tertentu dan kecenderungan-kecenderungan dari hubungan ini sepanjang waktu.
- c. Menurut Helfert (1982), analisis laporan keuangan merupakan alat yang digunakan dalam memahami masalah dan peluang yang terdapat dalam laporan keuangan.

Dari ketiga pengertian diatas dapat disimpulkan bawah analisis laporan keuangan merupakan alat yang digunakan untuk memahami masalah dan peluang yang terdapat dalam laporan keuangan pada suatu periode tertentu. Dalam menganalisis laporan keuangan terdapat berbagai cara yang digunakan untuk menggambarkan kondisi keuangan suatu organisasi salah satunya adalah teknik analisis rasio keuangan yang membandingkan angka-angka yang ada dalam satu laporan keuangan ataupun berberapa laporan keuangan pada satu periode waktu tertentu. Bagi tipe organisasi publik yang bertujuan *non profit* maka rasio keuangan yang berhubungan dengan kemampuan pembiayaan pemerintah dalam menyediakan barang dan jasa publik dapat menjadi ukuran kinerja organisasi *non profit*. Rasio keuangan dimaksud adalah Rasio Likuiditas yang bertujuan mengukur kemampuan suatu organisasi untuk membayar kewajiban jangka pendek atau kewajiban yang segera jatuh tempo berdasarkan jumlah aset lancar yang dimiliki dan Rasio Solvabilitas yang bertujuan untuk mengukur seberapa besar aset organisasi yang dibiayai dengan hutang usaha.

3. *Balanced scoredcard*

Pengukuran kinerja organisasi sektor publik yang berbasis pada aspek finansial dan non finansial yang diterjemahkan dalam empat perspektif kinerja, yaitu perspektif finansial, persektif kepuasan pelanggan, perspektif bisnis internal dan perspektif pertumbuhan/pembelajaran.

4. Audit kinerja (*value for money*)

Adalah pengukuran kinerja yang didasarkan pada konsep *value for money* yang merupakan perluasan ruang lingkup dari audit finansial. Indikator

pengukuran kinerjanya terdiri dari ekonomi, efisiensi dan efektivitas. Pengukuran kinerja ekonomi berkaitan dengan pengukuran seberapa hemat pengeluaran yang dilakukan dengan cara membandingkan realisasi pengeluaran dengan anggarannya. Efisiensi berhubungan dengan pengukuran seberapa besar daya guna anggaran dengan cara membandingkan realisasi pengeluaran untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan. Sedangkan efektivitas berkaitan dengan seberapa tepat dalam pencapaian target dengan cara membandingkan *outcome* dengan *output*.

2.3. Konsep *Balanced Scorecard*

2.3.1. Sejarah dan Perkembangan *Balanced Scorecard*

Balanced scorecard merupakan salah satu pendekatan yang digunakan untuk mengukur kinerja manajemen. Pada awal sekitar tahun 90an *balanced scorecard* ditemukan dan digunakan oleh Robert S. Kaplan dan David P. Norton sebagai alat pengukuran kinerja manajemen pada perusahaan-perusahaan swasta di Amerika.

Secara harfiah, pengertian *balanced scorecard* dapat dibagi dua yaitu '*scorecard*' yang diartikan sebagai sebuah kartu laporan kinerja yang berisikan angka-angka dan '*balanced*' yang artinya seimbang. Menurut Kaplan dan Norton (1996) *balanced scorecard* adalah suatu kerangka kerja baru untuk mengintegrasikan berbagai ukuran yang diturunkan dari strategi perusahaan. Selain ukuran kinerja finansial masa lalu *balanced scorecard* juga memperkenalkan pendorong kinerja finansial masa depan yang meliputi: persepektif pelanggan, proses bisnis internal dan pembelajaran serta pertumbuhan yang diturunkan dari proses penterjemahan strategi perusahaan yang dilaksanakan secara eksplisit dan ketat ke dalam berbagai tujuan dan ukuran nyata.

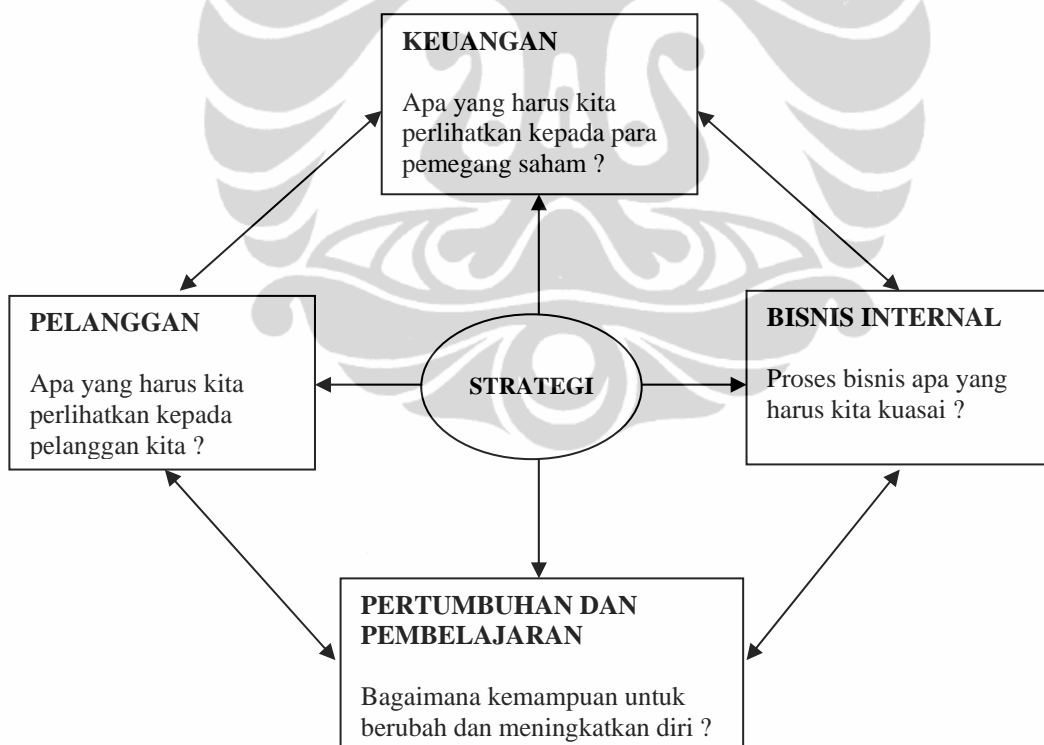
Dalam perkembangannya *balanced scorecard* tidak hanya sekedar alat pengukuran kinerja, tetapi telah bertransformasi sebagai sebuah sistem manajemen strategik perusahaan yang digunakan untuk menterjemahkan visi, misi, tujuan dan strategi kedalam sasaran strategik dan inisiatif strategik yang komprehensif, koheren dan terukur. Menurut Mahmudi (2010) perkembangannya

Universitas Indonesia

balanced scorecard telah mengalami beberapa penyempurnaan, pada generasi pertama yaitu pada awal tahun 90an, *balanced scorecard* hanya didesain sebagai alat pengukuran kinerja manajemen dalam empat perspektif yang harus dapat memberikan jawaban terhadap empat pertanyaan dasar (gambar 2.1) yaitu:

1. Apa yang harus kita perhatikan kepada pelanggan kita ?
2. Apa yang harus kita perhatikan kepada para pemegang saham ?
3. Proses bisnis apa yang harus kita kuasai ?
4. Bagaimana kita memelihara kemampuan kita untuk berubah dan meningkatkan diri ?

Evaluasi kinerja dilakukan dengan cara membandingkan rencana kerja yang ingin diwujudkan dengan realisasi hasil kerja, model *balanced scorecard* generasi pertama ini menimbulkan kesulitan terutama terkait dengan penentuan ukuran kinerja serta pengelompokkan ukuran kinerja ke setiap perspektif.

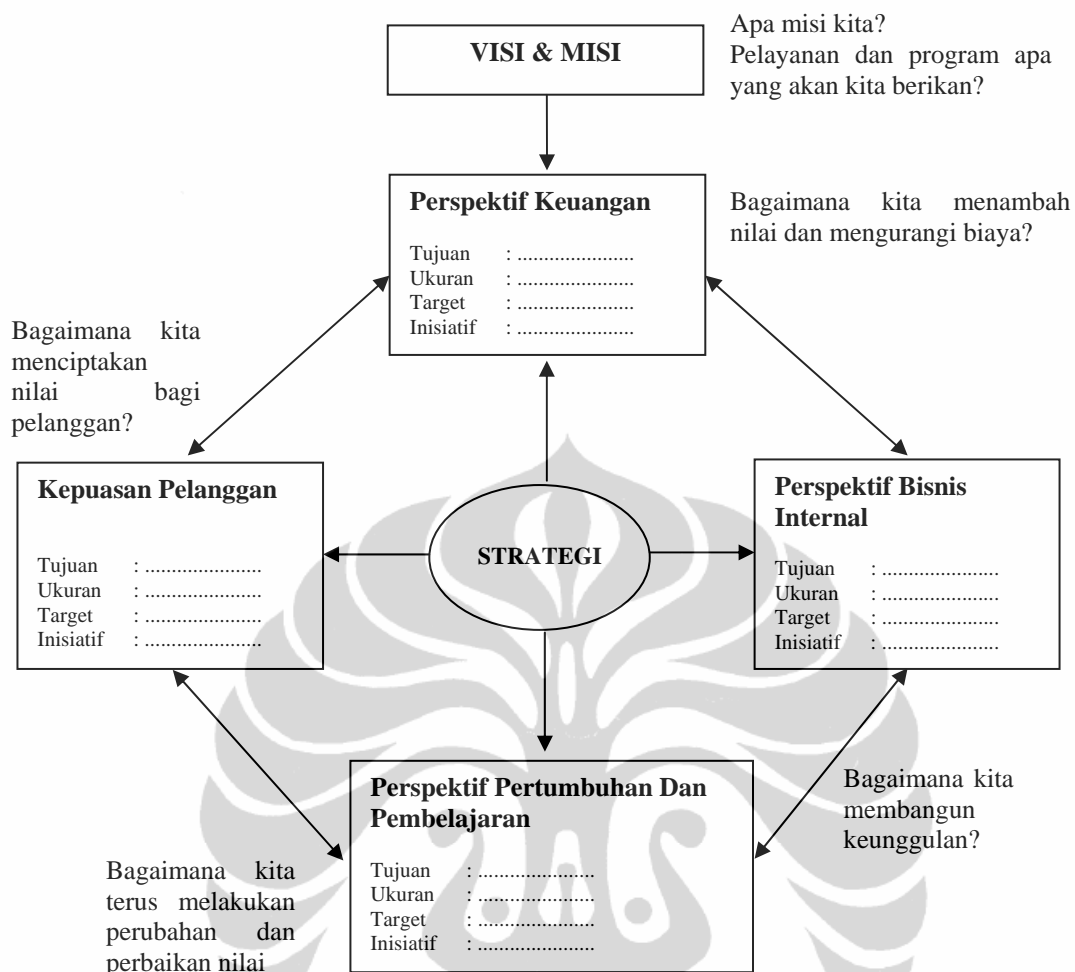


Gambar 2.1. *Balanced Scorecard* Untuk Pengukuran Kinerja
(Sumber: Kaplan dan Norton,1996)

Untuk mengatasi kesulitan tersebut diatas, pada generasi kedua *balanced scorecard* mulai dikembangkan dengan sistem hubungan kausalitas (sebab-akibat) antara berbagai item ukuran kinerja yang ada didalam empat perspektif kinerja. Hubungan kausalitas ini dibuktikan oleh adanya keterkaitan yang sangat erat antara item ukuran kinerja, jadi *balanced scorecard* pada generasi kedua ini tidak hanya terbatas pada hubungan antara empat perspektif secara umum. Konsekuensi dari adanya perubahan ini adalah perubahan metodologi pendesainan *balanced scorecard* yaitu dengan cara membuat kaitan strategi organisasi langsung dengan item-item yang menjadi ukuran kinerja. Namun begitu masih terdapat kelemahan dalam model generasi kedua ini yaitu adanya kesulitan manajemen dalam menentukan prioritas tujuan strategik dan target yang mendukung pencapaian visi dan misi organisasi.

Balanced scorecard terus berkembang sampai pada generasi ketiga, dimana perbaikan model *balanced scorecard* lebih berfokus relevansi penentuan target kinerja dan validitas pemilihan sasaran strategik. Pada gambar 2.2 dibawah *balanced scorecard* digunakan sebagai alat untuk menerjemahkan visi dan misi organisasi kedalam sasaran strategik dan insiatif strategik yang terukur, terencana, komprehensif, koheren dan seimbang. Penentuan target kinerja dan insiatif strategi merupakan mata rantai untuk mengantarkan visi, misi, dan tujuan organisasi ke tahap implementasi. Setelah tujuan, ukuran kinerja, target kinerja, dan insiatif kinerja ditetapkan, langkah berikutnya adalah membuat kaitan antara item-item dalam kartu skor yang mencakup empat perspektif. Kaitan tersebut menunjukkan adanya hubungan sebab-akibat antara satu sasaran strategik dengan sasaran strategik lainnya. *Balanced scorecard* pada generasi ketiga ini menghasilkan model pengukuran kinerja yang paling *powerful* karena menunjukkan adanya integrasi proses manajemen organisasi yang dimulai dari tahap perencanaan yaitu dengan menetapkan visi dan misi yang berisikan kesepakatan individu-individu dalam mencapai tujuan organisasi, kemudian diterjemahkan dalam strategi organisasi yang diimplementasikan melalui program/kegiatan organisasi dalam empat perspektif *balanced scorecard* yang saling berkaitan, selanjutnya akan diambil umpan balik atas berbagai informasi yang didapat dari evaluasi pelaksanaan program/kegiatan organisasi.

Universitas Indonesia



Gambar 2.2. *Balanced Scorecard* Sebagai Alat Manajemen Strategik
(Sumber: Mahmudi, 2010)

2.3.2. Kelebihan Dalam Penerapan *Balanced Scorecard*

Dari berbagai literatur dapat disimpulkan bahwa kelebihan dalam penerapan pada suatu organisasi sebagai berikut:

1. Mencakup pengukuran kinerja non finansial dan sisi eksternal

Balanced scorecard mengukur kinerja non finansial melalui perpektif kepuasan pelanggan, bisnis internal dan pertumbuhan serta pembelajaran. Sedangkan pengukuran kinerja pada sisi eksternal adalah perspektif kepuasan pelanggan. Dengan demikian, *balanced scorecard* dipandang telah secara komprehensif mengukur kinerja suatu organisasi.

2. Pengukuran kinerja yang koheren

Maksudnya pengukuran kinerja dengan menggunakan *balanced scorecard* menunjukkan adanya hubungan sebab akibat antara masing-masing item ukuran kinerja yang diarahkan untuk mencapai visi organisasi.

3. Penilaian kinerja yang terukur

Semua sasaran strategis dapat diukur dengan jelas dengan menggunakan model *balanced scorecard* baik untuk perspektif yang bersifat kuantitatif maupun kualitatif.

4. Keseimbangan dalam pengukuran berbagai aspek kinerja

Keseimbangan dalam perencanaan strategis diwujudkan kedalam kinerja setiap perspektif *balanced scorecard* baik untuk perencanaan jangka panjang atau pendek, aspek finansial atau non finansial, ukuran kinerja masa lalu atau kinerja masa yang akan datang serta sisi eksternal ataupun untuk internal organisasi.

2.3.3. *Balanced Scorecard* Untuk Sektor Publik

Pada awalnya *balanced scorecard* didesain untuk organisasi bisnis yang bergerak di sektor swasta, namun pada perkembangannya *balanced scorecard* dapat diterapkan pada organisasi sektor publik dan organisasi non profit lainnya. Perbedaan utama organisasi sektor publik dengan sektor swasta terutama adalah pada tujuannya (*bottom line*), dimana sektor publik lebih berorientasi pada pelayanan publik sedangkan pada sektor swasta berorientasi pada laba. Berikut tabel 2.1. dibawah ini perbandingan *balanced scorecard* pada sektor publik dan swasta:

Tabel 2.1.....

Universitas Indonesia

Tabel. 2.1. Perbandingan *Balanced Scorecard* Sektor Publik dan Sektor Swasta

Perspektif	Sektor Swasta	Sektor Publik
Keuangan	Bagaimana kita melihat pemegang saham?	Bagaimana kita meningkatkan pendapatan dan mengurangi biaya? Bagaimana kita melihat pembayar pajak?
Pelanggan	Bagaimana pelanggan melihat kita?	masyarakat pengguna pelayanan publik melihat kita?
Proses Internal	Keunggulan apa yang harus kita miliki?	Bagaimana kita membangun keunggulan?
Pertumbuhan dan Pembelajaran	Bagaimana kita terus memperbaiki dan menciptakan nilai?	Bagaimana kita terus melakukan perbaikan dan menambah nilai bagi pelanggan dan <i>stakeholder</i> ?

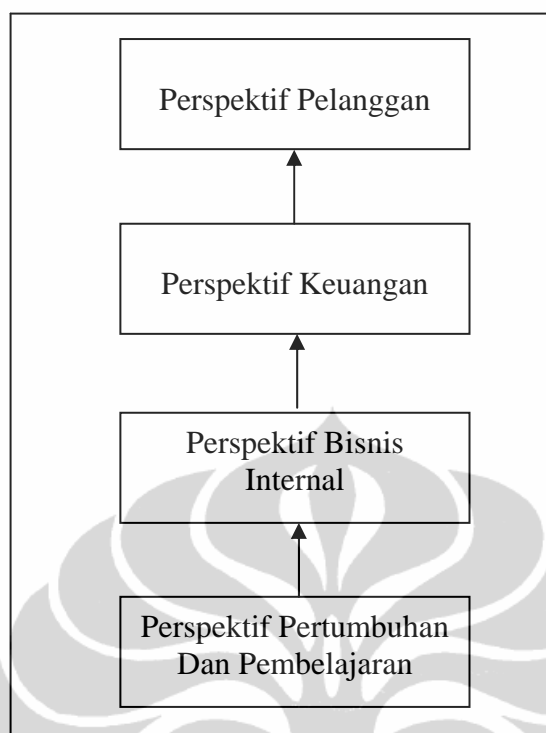
(Sumber: Mahmudi, 2010)

Modifikasi *balanced scorecard* kedalam organisasi sektor publik juga memerlukan beberapa adaptasi dari model organisasi sektor swasta, hal ini juga dapat dilihat dari *strategy mapping* pada organisasi sektor publik. *Strategy mapping* bertujuan untuk membuat kerangka kerja bagi strategi organisasi kedalam item-item ukuran kinerja yang merupakan derivasi dari visi organisasi (Kaplan dan Norton dalam Tunggal, 2009)

Sebagaimana yang telah dibahas sebelumnya bahwa organisasi sektor publik menempatkan perpektif pelanggan sebagai prioritas utama dalam menjalankan organisasi, artinya strategi organisasi sektor publik akan ditujukan untuk peningkatan pelayanan publik. Setiap target kinerja pada perspektif keuangan, bisnis internal dan pertumbuhan serta pembelajaran akan diarahkan pada upaya-upaya peningkatan kepuasan pelanggan. Dengan demikian *strategy mapping balanced scorecard* pada organisasi sektor publik akan menjadi sebagai berikut:

Gambar 2.3. Strategy Mapping.....

Universitas Indonesia



Gambar 2.3. *Strategy Mapping balanced scorecard* Pada Organisasi Sektor Publik
(Sumber: Robertson dalam Mahsun, 2009)

Pada gambar diatas menunjukkan ukuran finansial bukan merupakan tujuan utama organisasi, tetapi ukuran *outcome* lebih dominan pada organisasi sektor publik dimana perpektif pelanggan menjadi misi utama organisasi. Hal ini sejalan dengan fungsi instansi pemerintah yang dituntut untuk dapat merespon berbagai keinginan dan kebutuhan masyarakat akan penyediaan barang dan pelayanan publik. Strategi yang diterapkan bagi instansi pemerintah adalah bagaimana agar masyarakat/pelanggan dapat merasakan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah dengan sebaik-baiknya tanpa harus memperhatikan berapa pendapatan yang akan diterima dari masyarakat jika pemerintah menyediakan barang dan pelayanan publik tertentu. Cara pandang demikian dikarenakan masyarakat berkewajiban membayar pajak yang dipungut oleh pemerintah sebagai sumber pembiayaan barang dan jasa publik, sehingga pemerintah sebagai imbal jasanya diwajibkan pula memberikan pelayanan yang optimal bagi masyarakat.

Berdasarkan *strategy map balanced scorecard* untuk organisasi sektor publik diatas, maka dapat disusun kerangka instrumen penilaian *balanced scorecard* pada sektor publik sebagai berikut:

1. Perspektif Kepuasan Pelanggan

Tujuan dari perspektif kepuasan pelanggan antara sektor publik dengan sektor swasta pada intinya sama yaitu untuk mengetahui bagaimana pelanggan melihat organisasi?, sedangkan perbedaannya terletak pada siapa yang menjadi pelanggan. Pada organisasi sektor publik yang menjadi pelanggan utama adalah masyarakat pembayar pajak dan masyarakat pengguna layanan publik, sehingga pertanyaan yang muncul diatas dimodifikasi menjadi bagaimana masyarakat pembayar pajak dan pengguna layanan publik melihat organisasi?. Dengan begitu fokus utama organisasi sektor publik pada perspektif ini adalah penyediaan barang dan jasa publik yang berkualitas dengan harga yang terjangkau.

Untuk melihat tingkat kepuasan pelanggan, Valarie 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 pelayanan yang mereka terima kedalam 5 dimensi yaitu:

- a. Wujud fisik (*tangibles*), adalah penampilan fisik seperti: tempat pelayanan, sarana dan prasarana yang dapat dilihat langsung secara fisik oleh pelanggan.
- b. Keandalan (*reliability*), yaitu kemampuan untuk memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat waktu dan memuaskan.
- c. Daya tanggap (*responsiveness*), adalah kemampuan pegawai untuk membantu pelanggan dan memberikan pelayanan dengan tanggap.
- d. Jaminan (*assurance*), adalah pengetahuan dan keramahan pegawai yang dapat menimbulkan kepercayaan diri pelanggan terhadap perusahaan.
- e. Empati (*emphaty*), adalah ketersediaan pegawai perusahaan untuk peduli, memberikan perhatian pribadi kepada pelanggan dan

kenyamanan dalam melakukan hubungan komunikasi yang baik dan memahami kebutuhan pelanggan.

2. Perspektif Keuangan

Dalam organisasi sektor publik perspektif keuangan untuk menjawab pertanyaan bagaimana kita meningkatkan pendapatan dan mengurangi biaya? Dan bagaimana kita melihat pembayar pajak?. Perspektif keuangan menjelaskan apa yang diharapkan oleh penyedia sumber daya terhadap kinerja keuangan organisasi sektor publik, dalam hal ini adalah masyarakat pembayar pajak. Dimana masyarakat tersebut mengharapkan uang yang telah dibayarkan dapat digunakan oleh pemerintah secara ekonomi, efisien dan efektif (*value for money*) serta memenuhi prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas publik. Indikator kinerja pada perpektif keuangan adalah a). Ekonomi, b). Efisiensi, c). Efektivitas, d). Likuiditas, dan e). Solvabilitas.

3. Perpektif Bisnis Internal

Pada dasarnya perspektif bisnis internal adalah membangun keunggulan organisasi melalui perbaikan proses internal organisasi yang berkelanjutan, dan perspektif ini harus mampu menjawab pertanyaan kita harus unggul dibidang apa? serta bagaimana kita membangun keunggulan?. Beberapa aspek yang dapat memberikan gambaran kinerja perspektif ini, yaitu:

- a. Sarana dan prasarana, adalah variabel yang menggambar kondisi sarana dan prasarana yang dimiliki dalam mendukung kegiatan internal.
- b. Proses, maksudnya adalah untuk mengetahui tingkat kemampuan pegawai atas suatu rangkaian pekerjaan yang dilakukan dalam memberikan pelayanan publik.
- c. Kepuasan berkerja, adalah variabel yang menggambarkan tingkat kepuasan berkerja pegawai.

4. Perspektif Pertumbuhan dan Pembelajaran

Dalam organisasi sektor publik perspektif pertumbuhan dan pembelajaran difokuskan untuk menjawab pertanyaan bagaimana organisasi terus melakukan perbaikan dan menambah nilai bagi pelanggan dan *stakeholdersnya*?. Dengan demikian organisasi sektor publik harus terus

Universitas Indonesia

berinovasi, berkreasi dan belajar untuk melakukan perbaikan secara terus-menerus dan menciptakan pertumbuhan yang berkelanjutan. Indikator kinerja yang dapat menggambarkan perspektif ini adalah:

- a. Motivasi (*rewards and punishment*), variabel ini menggambarkan tingkat kepuasan pegawai atas kebijakan-kebijakan yang diambil manajemen dalam menjalankan organisasi.
- b. Kesempatan mengembangkan diri, adalah variabel yang menggambarkan tingkat kepuasan pegawai atas program-program pengembangan diri yang diterapkan oleh organisasi.
- c. Inovasi, merupakan variabel yang menunjukkan adanya kesempatan bagi pegawai untuk kreatif dan menemukan hal-hal baru dalam upaya peningkatan pelayanan publik.
- d. Suasana dalam berkerja, adalah variabel yang menggambarkan tingkat kepuasan pegawai atas suasana kerja, hubungan antara pegawai dengan pimpinan dan kerjasama tim dalam menyelesaikan pekerjaan.

Untuk lebih mudah melihat kerangka instrumen penilaian *balanced scorecard* pada sektor publik sebagaimana diuraikan diatas, maka dapat disusun kerangka instrumen *balanced scorecard* tersebut secara ringkas pada tabel tabel 2.2 dibawah ini:

Tabel. 2.2 Kerangka Instrumen Penilaian *Balanced Scorecard* Pada Sektor Publik

Perspektif	Pertanyaan	Intrumen Penilaian
Pelanggan	1. Bagaimana masyarakat pengguna pelayanan publik melihat kita	a. Wujud fisik (<i>tangibles</i>) b. Keandalan (<i>reliability</i>) c. Daya tanggap (<i>responsiveness</i>) d. Jaminan (<i>assurance</i>) e. Empati (<i>emphaty</i>)
Keuangan	1. Bagaimana kita meningkatkan pendapatan dan mengurangi biaya? 2. Bagaimana kita melihat pembayar pajak?	a. Ekonomi b. Efisiensi c. Efektivitas d. Likuiditas e. Solvabilitas

Tabel 2.2 (Sambungan)

Proses Internal	1. Bagaimana kita membangun keunggulan?	a. Sarana dan prasarana b. Proses c. Kepuasan bekerja
Pertumbuhan dan Pembelajaran	1. Bagaimana kita terus melakukan perbaikan dan menambah nilai bagi pelanggan dan <i>stakeholder</i> ?	a. Motivasi b. Kesempatan mengembangkan diri c. Inovasi d. Suasana dalam berkerja

(Sumber: Mahmudi, 2010, diolah kembali)

Berdasarkan tabel 2.2 diatas, maka untuk menilai empat perspektif kinerja *balanced scorecard* sebagai gambaran kinerja organisasi, terlebih dahulu harus dibuat kartu nilai yang berisikan dari nilai-nilai kinerja, yang secara matematis akan dicari jumlah keseluruhan nilai rata-rata masing-masing perspektif setelah dikalikan dengan bobot yang sama/seimbang pada setiap perspektif.

2.3.4. Penerapan *Balanced Scorecard* Untuk Organisasi Sektor Publik Di Indonesia dan Beberapa Negara

Dibawah ini terdapat beberapa contoh penerapan *balanced scorecard* untuk organisasi sektor publik di beberapa negara yang diambil dari berbagai sumber, sebagai berikut:

1. Metode *balanced scorecard* di Indonesia mulai diterapkan di lingkungan Kementerian Keuangan sejak tahun 2010 melalui Keputusan Menteri Keuangan No 30/KMK.01/2010 Tentang Reformasi Birokrasi Departemen Keuangan. Pada awalnya penerapan *balanced scorecard* di Kemenkeu dari tahun 2010-2009 pada awalnya hanya diimplementasikan pada tingkat eselon II dan dianggap cukup berhasil, namun begitu untuk lebih memaksimalkan kinerja Kemenkeu maka pada tahun 2010 diterbitkanlah Keputusan Menteri Keuangan No 12/KMK.01/2010 tentang Pengelolaan Kinerja di Lingkungan Departemen Keuangan. Dimana Pelaksanaan *balanced scorecard* di Kemenkeu akan diturunkan keseluruh unit organisasi yang ada dibawahnya yaitu ke eselon I, II, III, IV dan sampai ke tingkat pelaksana teknis organisasi. Diharapkan penerapan *balanced*

Universitas Indonesia

scorecard sampai pada level kebawah ini dapat lebih meningkatkan profesionalisme dan kinerja Kemenkeu dalam mengelola keuangan negara.

2. *Departement Of Energy Federal Procurement System*

Departement Of Energy Federal Procurement System merupakan salah satu organisasi sektor publik pertama di Amerika yang mengadopsi metode *balanced scorecard* sebagai sistem pengendalian manajemen strategiknya. Hasilnya pada tahun 2002 sebanyak lebih dari 85% pelanggan menyatakan puas atas pelayanan yang diberikan pemerintah serta sebanyak lebih dari 90% pelanggan menyatakan kepuasannya atas kualitas barang yang disediakan oleh pemerintah.

3. *Defence Financial Accounting Services (DFAS)*

DFAS merupakan organisasi keuangan terbesar milik pemerintah Amerika yang memberikan layanan bantuan/investasi keuangan bagi para tentara dan pegawai sipil militer. Konsep *balanced scorecard* pada *DFAS* diterapkan berdasarkan rencana strategis organisasi yaitu merestrukturisasi perusahaan dan memberikan pelayanan yang terbaik (*best value*) untuk meningkatkan kepuasan pelanggan. Hasilnya pada tahun 2002 investasi pelanggan pada *DFAS* meningkat menjadi \$ 140 juta dari tahun sebelumnya.

2.4. Penelitian Terdahulu

Sebelum melakukan penelitian ini, penulis telah terlebih dahulu mempelajari beberapa penelitian tentang pengukuran kinerja organisasi sektor publik yang menggunakan metode *balanced scorecard*. Masing-masing penelitian tersebut memiliki cara pembahasan dan penekanan analisis data yang berbeda-beda sesuai dengan sudut pandang dan kesulitan yang dihadapi oleh peneliti. Dari penelitian-penelitian tersebut, ada beberapa yang dijadikan rujukan bagi penulis untuk meneliti kinerja RSUD Tg. Uban dengan pertimbangan adanya kemiripan cakupan subjek/objek penelitian yaitu: pasien pada semua unit layanan kesehatan yang ada di tempat penelitian dan adanya kesamaan literatur dalam menetapkan indikator pengukuran kinerja *balanced scorecard*, penelitian dimaksud antara lain:

Universitas Indonesia

1. Penelitian Kinerja Lima Puskesmas di Kota Cirebon Pada Tahun 2006 oleh Zaenal Mutaqien (Tesis, MPKP-FEUI, tidak dipublikasikan).

Yang menjadi rujukan penulis pada penelitian yang bersangkutan adalah pada perpektif kepuasan pelanggan yaitu penggunaan instrumen *service quality* yang sudah terbukti handal untuk mengukur tingkat kepuasan pasien puskesmas. Pada instrumen *service quality* tingkat kepuasan pelanggan terbagi dalam lima dimensi yang menggambarkan kepuasan pasien dalam mendapatkan pelayanan kesehatan di puskesmas.

2. Penelitian pada Studi Kasus Pengukuran Kinerja Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Tebet Berdasarkan *Balanced Scorecard* Tahun 2009 oleh Roni Cahyadi (Tesis, MPKP-FEUI, tidak dipublikasikan).

Yang menjadi rujukan penulis pada penelitian yang bersangkutan, adalah pada perspektif bisnis internal dan pertumbuhan serta pembelajaran. Hal ini dikarenakan adanya kesamaan literatur yang menjadi konsep dasar pada penelitian ini, dimana yang bersangkutan melihat KPP Pratama Tebet sebagai unit/satuan kerja pemerintah yang menjalankan prinsip-prinsip reformasi birokrasi dan manajemen berbasis kinerja pada sektor publik.