

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Setiap organisasi baik itu organisasi bisnis maupun organisasi publik pasti memiliki visi dan misi masing-masing. Pernyataan visi dan misi suatu organisasi merupakan gambaran ideal organisasi atas apa yang akan dicapai dimasa yang akan datang melalui kegiatan operasionalnya. Untuk mencapai visi dan misi tersebut organisasi menyusun rencana-rencana strategis yang harus dilakukan oleh setiap anggota organisasi. Dalam mengimplementasikan rencana-rencana strategis tersebut, organisasi sering menghadapi hambatan bahkan kegagalan.

Menurut Evans (2002) dalam Gasperz, (2003), terdapat empat faktor penghambat dalam implementasi rencana-rencana bisnis strategis yaitu: (1) hambatan visi, dimana tidak banyak orang dalam organisasi memahami strategi organisasi mereka, (2) hambatan orang, banyak orang dalam organisasi memiliki tujuan yang tidak terkait dengan strategis organisasi, (3) hambatan sumber daya, waktu, energi, uang tidak dialokasikan pada hal-hal yang penting dalam organisasi, (4) hambatan manajemen, manajemen menghabiskan terlalu sedikit waktu untuk strategis organisasi dan terlalu banyak waktu untuk pembuatan keputusan jangka pendek. Berdasarkan kenyataan diatas, organisasi membutuhkan suatu cara baru untuk mengkomunikasikan rencana-rencana bisnis strategis

kepada pengguna akhir, dalam hal ini adalah karyawan yang akan melaksanakan rencana-rencana bisnis strategis (Gasperz, 2003).

Organisasi publik adalah organisasi yang didirikan dengan tujuan memberikan pelayanan kepada masyarakat. Organisasi publik yang baik adalah organisasi yang memiliki karakteristik yang diakui oleh masyarakat atau mempunyai legitimasi, berakuntabilitas, mempunyai kemampuan untuk memformulasikan kebijakan, menyediakan jasa dan menghormati hak-hak asasi manusia serta menjunjung tinggi supremasi hukum (Oskar, 2008). Perbedaan mendasar antara organisasi bisnis dengan

organisasi publik adalah organisasi bisnis berorientasi *profit* sedangkan organisasi publik berorientasi *non profit*. Untuk itu organisasi publik harus dapat menterjemahkan misinya kedalam strategi, tujuan, ukuran serta target yang ingin dicapai, yang kemudian dikomunikasikan kepada unit-unit yang ada untuk dapat dilaksanakan sehingga semua unit mempunyai tujuan yang sama yaitu pencapaian misi organisasi. Hal ini menyebabkan organisasi publik diukur keberhasilannya melalui efektivitas dan efisiensi serta ekonomis dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Untuk itu organisasi publik harus menetapkan indikator-indikator dan target pengukuran kinerja yang berorientasi kepada masyarakat (Imelda, 2008).

Kinerja adalah kemampuan kerja yang ditunjukkan dengan hasil kerja. Hawkins (1979) dalam Yurniawati, (2005), mengemukakan pengertian kinerja sebagai berikut: “*Performance is: (1) the process of performing, (2) a notable*

action or achievement, (3) the performing of a play or other entertainment.”

Kinerja perusahaan merupakan sesuatu yang dihasilkan oleh suatu perusahaan dalam periode tertentu dengan mengacu pada standar yang ditetapkan. Kinerja perusahaan hendaknya merupakan hasil yang dapat diukur dan menggambarkan kondisi empirik suatu perusahaan dari berbagai ukuran yang disepakati. Untuk mengetahui kinerja yang di capai maka dilakukan penilaian kinerja. Penilaian kinerja perusahaan (*companies performance assessment*) mengandung makna suatu proses atau sistem penilaian mengenai pelaksanaan kemampuan kinerja suatu perusahaan (organisasi) berdasarkan standar tertentu (Kaplan dan Norton, 1996; Lingle dan Schiemann, 1996; Brandon dan Dritina, 1997; dalam Yurniawati, 2005). Pada perspektif penilaian kinerja yang lebih luas, Hansen dan Mowen (1997) dalam Yurniawati, (2005), menyatakan bahwa: *“Activity performance measure exist in both financial and non financial forms. These measures are designed to assess how well an activity was performed and the result achieved. They are also designed to reveal if constant improvement is being realized. Measures of activity performance center on three major dimension: (1) efficiency, (2) quality, and (3) time.”* Hal diatas menjelaskan bahwa aktivitas penilaian kinerja terdapat dua jenis pengukuran yaitu; keuangan dan non keuangan. Pengukuran ini dirancang untuk menaksir bagaimana kinerja aktivitas dan hasil akhir yang dicapai. Penilaian dari kinerja berpusat pada tiga dimensi yang utama, yaitu: (1) efisiensi, (2) kualitas, (3) waktu.

Tujuan penilaian kinerja adalah memotivasi personel untuk mencapai sasaran organisasi dan mematuhi standar perilaku yang telah ditetapkan sebelumnya, agar membuahkan tindakan dan hasil yang diinginkan oleh organisasi. Selain itu, penilaian kinerja juga digunakan untuk menekan perilaku yang tidak semestinya, untuk merangsang serta menegakkan perilaku yang semestinya diinginkan, melalui umpan balik hasil kinerja pada waktunya serta penghargaan, baik yang bersifat intrinsik (penghargaan yang berasal dari dalam diri sendiri seperti kepuasan atas melakukan pekerjaan dengan baik) maupun ekstrinsik (penghargaan yang berasal dari eksternal seperti kenaikan gaji dan pujian dari atasan).

Dalam hal ini dibutuhkan suatu metode pendekatan yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja perusahaan secara komprehensif. Dalam hal ini penulis menawarkan sebuah alat yang dapat digunakan yang disebut dengan *balanced scorecard*. *Balanced scorecard* merupakan sistem manajemen strategis yang menterjemahkan visi dan strategi suatu organisasi kedalam tujuan dan ukuran operasional (Hansen dan Mowen, 2003 dalam Imelda, 2008). Tujuan dan ukuran operasional tersebut kemudian dinyatakan dalam empat perspektif yaitu perspektif finansial (*shareholders*-pemegang saham), perspektif pelanggan (*customers*), perspektif proses bisnis internal (*internal business process*), serta perspektif pembelajaran dan pertumbuhan (*learning and growth*) (Kaplan dan Norton, 1996).

Walaupun fokus dan aplikasi awal *balanced scorecard* adalah sektor swasta (perusahaan yang berfokus memaksimalkan laba), peluang *balanced scorecard* untuk dipakai dalam memperbaiki manajemen organisasi publik dan perusahaan nirlaba mungkin bahkan lebih besar. Perspektif finansial memang memberikan

target jangka panjang yang jelas bagi perusahaan pencari laba. Namun, bagi organisasi publik dan perusahaan nirlaba, perspektif finansial mungkin akan memberikan batasan dan bukan tujuan. Organisasi publik harus membatasi pengeluaran mereka sesuai dengan jumlah yang dianggarkan. Dengan demikian, fokus utama organisasi publik dan perusahaan nirlaba bukan pada pencapaian tujuan finansial tetapi pada pencapaian tujuan yang berfokus pada pelanggan (Kaplan dan Norton, 1996).

Menurut Gasperz (2003) dalam penerapan *balanced scorecard* pada organisasi publik memerlukan beberapa penyesuaian, karena:

1. Fokus utama sektor publik adalah masyarakat (publik) dan kelompok-kelompok tertentu, sedangkan fokus utama sektor bisnis adalah pelanggan dan pemegang saham.
2. Tujuan utama organisasi publik adalah bukan maksimalisasi hasil-hasil finansial, tetapi keseimbangan pertanggungjawaban finansial (anggaran) melalui pelayanan kepada pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) sesuai dengan visi dan misi organisasi publik.
3. Mendefinisikan ukuran dan target dalam perspektif *customer* dan *stakeholders* membutuhkan pandangan dan kepedulian yang tinggi, sebagai konsekuensi dari peran kepemimpinan organisasi publik, dan membutuhkan definisi yang jelas serta hasil strategis yang diinginkan.

Menurut Rhom (2003) dalam Imelda, (2005), untuk memenuhi kebutuhan organisasi publik yang berbeda dengan organisasi bisnis, maka sebelum digunakan ada beberapa perubahan yang dilakukan dalam konsep *balanced scorecard*. Perubahan yang terjadi antara lain: (1) perubahan *framework* dimana yang menjadi *driver* dalam *balanced scorecard* untuk organisasi publik adalah misi untuk melayani masyarakat, (2) perubahan posisi antara perspektif finansial dan perspektif pelanggan, (3) perspektif *customers* menjadi perspektif *customers* dan *stakeholders*, (4) perubahan perspektif *learning* dan *growth* menjadi perspektif *employess* dan *organization capacity*.

Mengadopsi konsep *balanced scorecard* yang digunakan pada organisasi swasta, organisasi publikpun mulai menerapkan konsep tersebut. Penerapan konsep *balanced scorecard* di organisasi publik dikenal dengan nama *government scorecard*. Dengan menerapkan *government scorecard* maka seluruh kegiatan organisasi publik akan terhubung satu dengan yang lainnya. Disisi lain dengan menerapkan *government scorecard*, maka organisasi publik dapat menjadi suatu organisasi yang fokus pada pencapaian misi seperti yang telah banyak dilakukan atau diimplementasikan disektor bisnis yang fokus pada keberhasilan implementasi strategi. Untuk dapat menjadi suatu organisasi yang fokus pada strategi maka syarat utamanya adalah harus adanya keinginan yang kuat untuk berubah melalui kepemimpinan eksekutif (*executive leadership*) yang menuju pada perubahan itu sendiri. Kemudian harus dilakukan penjabaran strategi menjadi suatu peta strategi (*strategy map*) sehingga strategi dapat dibaca sebagai suatu hubungan sebab akibat antar berbagai faktor yang mempengaruhi keberhasilan

implementasinya. *Government scorecard* sudah mulai digunakan oleh beberapa organisasi publik baik dalam maupun diluar negeri dan telah menyisahkan suatu cerita kesuksesan dalam membangun suatu sistem organisasi publik yang fokus pada strategi (Muhammad Ichsan, 2008).

Organisaasi publik pertama yang menerapkan *balanced scorecard* di Indonesia adalah Bank Indonesia. Dimana pada tahap awalnya Bank Indonesia melakukan transformasi yang dimulai dengan adanya perubahan dalam konstelasi ekonomi dan politik nasional pasca krisis moneter 1997 yang selanjutnya diikuti dengan perubahan undang-undang Bank Indonesia. Dari sini, dimulailah program transformasi Bank Indonesia melalui serangkaian proses berliku yang salah satu program utamanya adalah penyempurnaan sistem perencanaan, anggaran, dan manajemen kinerja (SPAMK). Penyempurnaan di bidang sistem perencanaan, anggaran dan manajemen kinerja di Bank Indonesia didasarkan atas tiga keinginan: (1) untuk mewujudkan organisasi berbasis kinerja, (2) integrasi perencanaan strategis yang didukung oleh teknologi informasi, (3) sebagai pelaksanaan dari *good governance*. Salah satu dasar utama program transformasi adalah inisiatif perencanaan, anggaran dan manajemen kinerja (PAMK), yang bertujuan untuk memastikan seluruh rangkaian kegiatan yang dilakukan satuan kerja dan segenap pegawai berjalan dengan konsisten dan sejalan dengan arah strategis Bank Indonesia. Program transformasi ini didukung dengan pemberian kepemilikan anggaran (*budget ownership*) dan pengendalian anggaran (*controllable costs*) pada masing-masing satuan kerja. Program inisiatif ini diharapkan dapat mendukung Bank Indonesia menjadi organisasi yang fokus pada

strategi (*strategy-focused organization*) dan memiliki budaya berbasis kinerja (*culture-based performance*). Manfaat dari pelaksanaan sistem perencanaan, anggaran, dan manajemen kinerja (SPAMK) telah memberikan perbaikan dalam pengelolaan anggaran. Penerapan sistem perencanaan, anggaran, dan manajemen kinerja (SPAMK) berbasis *balanced scorecard* di organisasi publik, termasuk di Bank Indonesia, banyak mendapatkan perhatian, baik dari komunitas nasional maupun internasional, bahkan menuai acungan jempol. Oleh karena itu, Bank Indonesia berusaha mempertahankan kesinambungan penerapan SPAMK, yakni dengan membagi pengalaman dengan berbagai lembaga nasional maupun internasional, menggali berbagai informasi, dan praktik terkini (Pohan, 2008).

Selain Bank Indonesia yang menggunakan *balanced scorecard*, didalam artikel Kurniawan (2008) yang berjudul Penilaian dan Perencanaan Kinerja Perusahaan dengan *Balanced Scorecard* mengungkapkan bahwa PT IGLAS yang terletak di Surabaya adalah salah satu perusahaan BUMN (Badan Usaha Milik Negara) yang menggunakan *balanced scorecard* untuk menilai dan merencanakan kinerja organisasinya. PT IGLAS adalah perusahaan yang bergerak di bidang industri manufaktur dengan memproduksi berbagai jenis botol. Pada awalnya PT IGLAS melakukan penilaian kinerja berdasarkan Keputusan Menteri No.KEP 100/MBU/2002 mengenai penilaian tingkat kinerja Badan Usaha Milik Negara. Sistem Penilaian kinerja yang berdasarkan keputusan Menteri tersebut tidak sesuai dengan visi, misi dan strategi PT IGLAS dikarenakan lebih mengarahkan pada dampak eksternal. Padahal setiap BUMN memiliki visi, misi dan strategi yang berbeda seharusnya menilai kinerja organisasi dibuat sesuai dengan penjabaran

visi, misi dan strategi masing- masing organisasi. Berdasarkan permasalahan tersebut PT IGLAS berkeinginan untuk merancang suatu sistem penilaian dan perencanaan kinerja organisasi dengan metode *balanced scorecard* yang merupakan penjabaran dari visi, misi dan strategi perusahaan sendiri, diharapkan nantinya dapat terbentuk indikator-indikator ukuran keberhasilan (*key performance indicators*) yang sejalan dengan visi, misi dan strategi perusahaan. Sistem penilaian dan perencanaan kinerja organisasi ini nantinya dapat menekankan pada dampak internal organisasi sehingga PT IGLAS mempunyai sistem penilaian kinerja yang menyeluruh dan perencanaan kinerja yang bersifat taktis.

Proses penilaian dan penentuan skor pada PT IGLAS adalah sebagai berikut:

No	Range	Kesimpulan
1	0 – 3	Kinerja dibawah target
2	3,1 – 7	Kinerja belum mencapai tergaet
3	7,1 - 10	Kinerja telah mencapai target

Dari hasil penilaian dan perencanaan kinerja melalui *balanced scorecard* didapatkan skor kinerja keseluruhan PT IGLAS periode bulan januari sampai dengan juni 2005 yaitu 6,368 yang artinya kinerja belum mencapai target. Untuk masing-masing perspektif adalah:

- 1) Finansial dengan nilai skor 6,593.
- 2) Pelanggan dengan nilai skor 5,168.
- 3) Bisnis Internal dengan nilai skor 7,112.

4).Belajar dan Pertumbuhan dengan nilai skor 5,569.

Dalam hal perencanaan kinerja organisasi, PT IGLAS pada periode berikutnya menitikberatkan pada perspektif pelanggan yang skornya paling kurang diantara yang lain. Melalui *balanced scorecard* ini juga dapat menangani perencanaan kinerja organisasi. Beberapa kesimpulan yang didapatkan dari sistem ini adalah: (1) Kinerja PT IGLAS (Persero) pada periode bulan Januari sampai dengan Juni 2005 adalah baik dengan skor nilai 6,368. (2) PT IGLAS menetapkan 14 tujuan strategis dan 23 indikator kinerja dalam menilai kinerjanya. (3) Titik berat perencanaan kinerja PT IGLAS difokuskan pada perspektif pelanggan (Kurniawan, 2008).

Selain Indonesia Negara lain yang menerapkan *balanced scorecard* pada organisasi publik adalah Singapura. Menurut tulisan Muhammad Ichsan (2008) dalam artikelnya yang berjudul Implementasi *balanced scorecard* di Singapura, Singapura merupakan pintu gerbang dalam pemanfaatan *balanced scorecard* di kawasan Asia. Salah satu organisasi publik yang menerapkan *balanced scorecard* di Singapura adalah *Subordinate Courts* (Pengadilan Rendah), bahkan *Subordinate Courts* berkeyakinan bahwa penerapan *balanced scorecard* di lembaga peradilan merupakan yang pertama di dunia.

Berdasarkan hal tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pembuatan *Balanced Scorecard* Sebagai Alat Ukur Kinerja Pada Organisasi Sektor Publik (Studi Kasus Pada Dinas Pertambangan dan Energi Kabupaten Tana Toraja).”**

1.1 Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah dari penelitian ini:

1. Pembuatan *balanced scorecard* sebagai penilaian kinerja khususnya pada Dinas Pertambangan dan Energi Kabupaten Tana Toraja.
2. Bagaimana *balanced scorecard* sebagai alat ukur kinerja digunakan pada Dinas Pertambangan dan Energi Kabupaten Tana Toraja.

1.2 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Memberikan gambaran penggunaan *balanced scorecard* sebagai penilaian kinerja organisasi publik dalam hal ini Dinas Pertambangan dan Energi Kabupaten Tana Toraja.
2. Untuk mengetahui sampai sejauh mana *balanced scorecard* dapat menjadi alat analisis yang komprehensif dan koheren khususnya pada organisasi publik.
3. Memberikan suatu alternatif pengukuran kinerja organisasi yang memperhatikan aspek finansial dan aspek non-finansial.

1.3 Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Sebagai alternatif pengukuran kinerja yang lebih komprehensif dalam menilai kinerja organisasi publik.
2. Dapat memperkaya khasanah kepustakaan dan bahan pertimbangan bagi pihak-pihak yang mengadakan penelitian yang menyangkut pengukuran kinerja organisasi sektor publik.

1.4 Rerangka Pemikiran

Balanced scorecard adalah metoda yang dikembangkan Kaplan dan Norton untuk mengukur setiap aktivitas yang dilakukan oleh suatu perusahaan dalam rangka merealisasikan tujuan perusahaan tersebut. *Balanced scorecard* semula merupakan aktivitas tersendiri yang terkait dengan penentuan sasaran, tetapi kemudian diintegrasikan dengan sistem manajemen strategis. *Balanced scorecard* bahkan dikembangkan lebih lanjut sebagai sarana untuk berkomunikasi dari berbagai unit dalam suatu organisasi. *Balanced scorecard* juga dikembangkan sebagai alat bagi organisasi untuk berfokus pada strategi (Darwanto,2008)

Yang menjadi fokus utama dalam organisasi publik adalah misi organisasi publik yaitu melayani dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dari misi tersebut diformulasikan strategi-strategi yang akan dilakukan untuk pencapaian misi tersebut. Strategi tersebut kemudian diterjemahkan kedalam empat perspektif (Rohm, 2003 dalam Imelda, 2008), yaitu:

1. Perspektif *Costumer and Stakeholders*

Dalam perspektif ini menggambarkan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat.

2. Perspektif *Financial*

Perspektif *financial* mengidentifikasi pemberian pelayanan yang efisien kepada masyarakat.

3. Perspektif *Internal Business Process*

Perspektif ini menggambarkan proses-proses yang penting bagi organisasi untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat.

4. Perspektif *Employees and Organization Capacity*

Perspektif ini menggambarkan kompetensi dan kemampuan semua anggota organisasi.

Dalam *balanced scorecard*, keempat perspektif tersebut menjadi satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan, juga merupakan indikator pengukuran kinerja yang saling melengkapi dan memiliki hubungan sebab akibat. Penerapan *balanced scorecard* pada sektor publik dimaksudkan untuk pemberdayaan institusi, pengambilan keputusan penganggaran yang lebih rasional, peningkatan kinerja, meningkatkan komunikasi kepada pihak-pihak berkepentingan (*stakeholders*), dan penyediaan data untuk *benchmarking*. Pada dasarnya pengembangan *balanced scorecard* baik disektor swasta maupun publik dimaksudkan untuk memberikan peningkatan kepuasan untuk para pelanggan. Perbedaannya dapat dilihat dari tujuan maupun pihak-pihak yang berkepentingan (Oskar, 2008).

Secara umum, penerapan konsep *balanced scorecard* dapat dilakukan mulai dari proses pembelajaran dibidang keahlian, pengetahuan, data maupun masyarakat. Proses pembelajaran ini akan mempengaruhi proses internal

organisasi. Proses internal akan mewarnai mutu pelayanan yang diberikan kepada masyarakat maupun para wakil rakyat, mempengaruhi nilai dan manfaat, serta mempengaruhi keuangan dan biaya sosial, dan secara keseluruhan akan bermuara pada misi organisasi yang telah ditetapkan terlebih dahulu.

Secara konseptual, *balance scorecard* dapat diadopsi dan di sesuaikan untuk meningkatkan kinerja pelayanan kepada masyarakat. Hal ini sejalan dengan kebijakan pemerintah mewujudkan *clean and good governance*. Konsep *balanced scorecard* yang meskipun tidak 100% tapi secara filosofis dapat dianalogikan, seperti halnya dengan perencanaan stratejik yang telah menjadi acuan dalam perencanaan pemerintah baik di tingkat pusat maupun di daerah. Secara formal hal ini sudah diatur dalam Inpres 7 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyusunan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Sama halnya dengan *balanced scorecard*, yaitu untuk meningkatkan kinerja organisasi, Inpres 7/1999 mengamanatkan agar setiap pengalokasian atau pengeluaran anggaran pemerintah harus didasarkan pada pencapaian tujuan sesuai dengan visi dan misi setiap unit organisasi yang telah ditetapkan terlebih dahulu. Ukuran kinerja didasarkan pada pencapaian *output, outcome, benefit* dan *impact*.