

PENERAPAN *BALANCED SCORECARD* SEBAGAI PENGUKUR KINERJA PADA SEKTOR PUBLIK

Djoko Susanto^{*)}
Siti Resmi^{**)}

ABSTRACT

Organization are competing in complex so that an accurate understanding of the goals and methods for achieving those goals is vital in a complex competition among organizations. The balanced scorecard translates an organization's mission and strategy into a comprehensive set of performance measures that provides the framework for strategic measurement and management system. The balanced scorecard emphasizes on achieving financial objectives their performance drivers. The scorecard measures organizational performance across four balanced perspectives: financial, customers/stakeholders, internal business processes, and learning and growth.

Balanced scorecard as a performance measure can be implemented either on profit oriented organizations or non profit and governmental organizations. The non profit and government organizations implement the balanced scorecard for actualizing good governance so that they need to measure their performance in order to be accountable. Implementing balanced scorecard in the non profit and government organizations needs some adjustments because they are different from the profit oriented company especially the strategy, value, outcome, stakeholder/customer, key success factor, etc.

Keywords: performance measurement, balanced scorecard, government, vision, mission

PENDAHULUAN

Dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*), Pemerintah Indonesia telah memperkenalkan peraturan dalam bentuk keputusan dan Instruksi Presiden yang mewajibkan instansi pemerintah dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk mengukur kinerja dan untuk lebih dapat bertanggung jawab (akuntabel). Keputusan Menteri Negara Pemberdayaan BUMN No. 215/M – BUMN I/1999 menyatakan bahwa BUMN diwajibkan untuk mengukur kinerjanya dalam bentuk indikator keuangan (*debt equity, net working capital to total assets, inventory turnover*, dan lain-lain); pertumbuhan produktifitas; pertumbuhan persaingan; pertumbuhan efisiensi; pengembangan sumber daya manusia; inovasi produk dan usaha; penelitian dan pengembangan; pembangunan masyarakat; kepuasan pelanggan; kepedulian lingkungan; dan lain-lain. Instruksi Presiden No. 7 Tahun 1999 menyatakan bahwa unit-unit eselon II ke atas berkewajiban untuk menyusun Laporan Akuntabilitas Instansi Pemerintah (LAKIP). Oleh karena pengukuran kinerja merupakan salah satu bagian dari LAKIP, maka unit-unit tersebut berkewajiban melakukan pengukuran kinerja.

^{*)} Dr. Djoko Susanto, MSA., Akuntan adalah Dosen Tetap STIE YKPN Yogyakarta.

^{**)} Dra. Siti Resmi, MM., Akuntan adalah Dosen Tetap AMP YKPN Yogyakarta.

Ketentuan atau aturan baru tersebut memberikan tanggung jawab yang lebih besar kepada instansi pemerintah dan BUMN untuk memperkenalkan sistem pengukuran kinerja dan pemantauan yang efektif. Untuk dapat mengimplementasikan ketentuan atau peraturan tersebut dengan berhasil, suatu organisasi harus membuat perencanaan strategis agar dapat mencapai visi dan misi organisasi serta mengkaitkan program dan kegiatan dengan tujuannya.

Terdapat banyak pendekatan dalam mengukur kinerja, diantaranya adalah: Kerangka kerja “*Program Logic*”, *Total Quality Management*, Piramida Kinerja, Model *Stakeholder*, “*Maisel’s Balanced scorecard*”, *Effective Progress and Performance Measurement* (EP2M), maupun “*Kaplan & Norton’s*” *Balanced Scorecard*. Bastian (2001) mengatakan bahwa terdapat beberapa alat dalam pengukuran kinerja diantaranya adalah *balanced scorecard*, dan Penilaian Dengan 3 E (Ekonomi, Efisiensi, Efektifitas).

Untuk dapat menilai kinerja sektor publik (instansi pemerintah yang tidak berorientasi laba dan organisasi nirlaba lainnya) secara akurat, dibutuhkan indikator kinerja keuangan dan non keuangan. Pendekatan *balanced scorecard* menyediakan kerangka kerja untuk tujuan tersebut. Lebih penting lagi, bahwasannya pendekatan *balanced scorecard* memperhitungkan entitas sebagai fungsi yang menyeluruh dengan mengaitkan visi, misi, dan strategi organisasi dengan kinerja keuangan dan non keuangan dalam mencapainya, bahkan tidak hanya sebagai sistem pengukuran kinerja tetapi juga merupakan sistem manajemen kinerja strategik yang komprehensif dan progresif. Untuk mengukur strategi suatu organisasi, seluruh tujuan dan ukuran baik ukuran keuangan maupun non keuangan harus diturunkan dari visi dan misi organisasi tersebut. Akhir-akhir ini, pendekatan *balanced scorecard* digunakan oleh banyak organisasi (non profit) yang sukses sebagai pusat strategi dan kerangka kerja pengukuran yang membantu pimpinan menyatakan, mengomunikasikan, dan menerapkan strategi dengan menggunakan sistem yang saling terkait dengan visi jangka panjang. Beberapa organisasi pemerintah dan non profit di luar negeri yang telah berhasil menerapkan *balanced scorecard*, antara lain: *The City of Charlotte, North Caroline; United Way of Southeastern New England; May Institute and New Profit Inc.; Montefiore Hospital* (Kaplan and Norton,

2001). Contoh lain adalah: *Naval Undersea Warfare Center (NUWC), State of Massachusetts Department of Mental Health* (<http://www.bscd4gov.com/government.htm>).

Dalam sebuah *balanced scorecard*, pengukuran kinerja dilakukan dalam empat perspektif yang berbeda, yaitu: keuangan (*stakeholders/financial*), pelanggan (*customer*), proses internal (*internal process*), dan pembelajaran dan pertumbuhan (*learning and growth*). Keempat perspektif tersebut telah mewakili indikator (ukuran) kinerja keuangan dan non keuangan yang digunakan sebagai indikator pengukuran kinerja suatu organisasi.

Melihat keberhasilan penerapan *balanced scorecard* pada sektor publik (organisasi pemerintah maupun non profit) di beberapa negara tersebut, maka artikel ini akan menguraikan lebih jauh tentang alat pengukur *balanced scorecard*, contoh penerapannya pada sektor publik, dan kemungkinan penerapannya di Indonesia sebagai upaya realisasi Instruksi Presiden No. 7 Tahun 1999 dalam rangka penyusunan Laporan Akuntabilitas Instansi Pemerintah (LAKIP) yang memuat pengukuran kinerja suatu instansi pemerintah.

PENGUKURAN KINERJA ORGANISASI

Pengukuran kinerja dilakukan untuk mengetahui keberhasilan atau kegagalan suatu organisasi dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi yang tertuang dalam perumusan strategis. Lary D Stout dalam Bastian (2001) menyatakan bahwa “pengukuran/penilaian kinerja merupakan proses mencatat dan mengukur pencapaian pelaksanaan kegiatan dalam arah pencapaian misi (*mission accomplishment*) melalui hasil-hasil yang ditampilkan berupa produk, jasa ataupun suatu proses”. Setiap organisasi harus dapat diukur dan dinyatakan keterkaitannya dengan pencapaian arah organisasi di masa yang akan datang yang dinyatakan dalam visi dan misi organisasi. Produk dan jasa yang dihasilkan diukur berdasar kontribusinya terhadap pencapaian visi dan misi organisasi. Untuk dapat menghasilkan pengukuran kinerja yang baik, dibutuhkan artikulasi yang jelas tentang rencana strategik suatu organisasi yang mencakup visi, misi, tujuan dan sasaran yang dapat diukur serta berhubungan dengan hasil kegiatan yang telah dilaksanakan.

Tim Studi AKIP (2000) menyatakan pengukuran kinerja merupakan hal penting dalam sistem pengendalian manajemen karena sebagai alat yang dapat digunakan oleh manajemen untuk:

1. meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitasnya;
2. menilai pertanggungjawaban pencapaian tujuan dan sasaran oleh manajemen atas program-program;
3. mengelola program secara efisien;
4. menyediakan data dalam rangka pelaksanaan fungsi pengendalian program;
5. membuat kebijaksanaan anggaran;
6. mengelola dan mengukur hasil program;
7. umpan balik bagi manajemen dalam rangka meningkatkan kinerjanya di masa yang akan datang;
8. mempertanggungjawabkan sumber daya yang telah dipercayakan kepada manajemen.

Selama ini banyak organisasi yang melakukan pengukuran kinerja secara tradisional, yaitu pengukuran kinerja yang hanya mendasarkan pada aspek finansial atau keuangan seperti *return on investment* (ROI), *profit margin*, *economic value added* (EVA) dan rasio-rasio keuangan yang lain. Dunia bisnis yang semakin kompetitif mendorong manajemen untuk tidak hanya mengukur kinerja dari aspek finansial saja tetapi juga aspek lain yang bersifat non finansial seperti kepuasan pelanggan, menjadi pemimpin suatu produk, dan lain-lain. Bastian (2001) mengatakan bahwa aspek-aspek yang dipertimbangkan dalam pengukuran kinerja meliputi: aspek finansial, kepuasan pelanggan, operasi bisnis internal, kepuasan pegawai dan waktu. Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa pengukuran kinerja tidak hanya meliputi aspek finansial saja tetapi juga aspek non finansial. Pentingnya pengukuran kinerja berdasarkan aspek non finansial juga dikemukakan oleh Kaplan & Norton (1996). Pengukuran kinerja berdasar aspek keuangan saja memiliki kelemahan, karena kinerja keuangan tidak mampu mengukur kinerja harta-harta tak berwujud/tak tampak (*intangible assets*) dan harta-harta intelektual (sumberdaya manusia perusahaan); kinerja keuangan tidak mampu bercerita banyak mengenai masa lalu perusahaan dan tidak mampu sepenuhnya menuntun perusahaan ke arah yang lebih baik. Dengan kelemahan-kelemahan ini, pada tahun 1992 Kaplan dan Norton membuat sistematis sebuah konsep yang dapat

memberikan kerangka kerja yang komprehensif untuk menerjemahkan pencapaian visi dan misi organisasi ke dalam suatu set pengukuran penting, yang dialokasikan ke seluruh perspektif organisasi (keuangan dan non keuangan) yang disebut *balanced scorecard*.

PENDEKATAN *BALANCED SCORECARD*

Pengukuran kinerja yang efektif hendaknya mampu menerjemahkan misi, visi dan strategi suatu organisasi ke dalam tujuan operasional dan ukuran kinerja baik kinerja keuangan maupun non keuangan. Menurut Kaplan dan Norton, pendekatan *balanced scorecard* mampu menerjemahkan strategi dan misi organisasi ke dalam suatu perangkat pengukuran kinerja yang komprehensif yang merupakan kerangka dalam melaksanakan strategi. Hal ini disebabkan *balanced scorecard* tidak hanya memfokuskan diri pada pencapaian tujuan finansial dan jangka pendek tetapi juga memperhatikan pada tujuan non finansial dan jangka panjang.

Dalam pendekatan *balanced scorecard*, suatu kinerja diukur dari empat perspektif, yaitu: perspektif keuangan (*stakeholder/financial*), perspektif pelanggan (*customer*), perspektif proses bisnis internal (*internal business*), dan perspektif pembelajaran dan pertumbuhan (*learning and growth*). Perspektif keuangan memberikan penilaian terhadap target keuangan yang dicapai oleh organisasi dalam mewujudkan visinya (“bagaimana kinerja keuangan kita dilihat oleh para *stakeholder*”). Perspektif keuangan memberikan penilaian terhadap segmen pasar yang dituju dan tuntutan pelanggan beserta kebutuhan yang dilayani oleh organisasi (“bagaimana pelanggan melihat kita”, “bagaimana kita melihat pelanggan”). Perspektif proses bisnis internal memberikan penilaian gambaran proses yang harus dibangun untuk melayani pelanggan (“apa yang harus kita lakukan dengan amat baik untuk memenuhi harapan pelanggan dan *stakeholder* kita”). Perspektif pembelajaran dan pertumbuhan memberikan penilaian yang merupakan pemacu kompetisi personal, prasarana sistem informasi, dan suasana lingkungan kerja yang diperlukan (“apakah kita terus berinovasi dan belajar untuk meningkatkan/menambah nilai jasa yang ada dan/atau menciptakan jasa baru untuk memenuhi harapan pelanggan”).

Empat perspektif menurut Kaplan dan Norton tersebut merupakan sebuah pola dasar dan bukan merupakan model yang langsung cocok untuk setiap organisasi. Oleh karena itu dimungkinkan adanya modifikasi kerangka penerapan *balanced scorecard* sesuai dengan misi, visi dan tujuan organisasi yang bersangkutan. Meskipun pada awalnya *balanced scorecard* didisain untuk organisasi bisnis (berorientasi profit), dalam perkembangan berikutnya *balanced scorecard* dapat pula diterapkan untuk organisasi sektor publik baik instansi pemerintah maupun organisasi non profit lainnya. Sudibyo (1997) mengatakan bahwa BUMN dapat menilai kinerja organisasinya dengan pendekatan *balanced scorecard* sepanjang telah memformulasikan misi dan strateginya serta telah mengenal, apresiatif, dan bersikap positif terhadap paradigma dan pendekatan-pendekatan manajemen era informasi. Kaplan dan Norton (2001) menyatakan bahwa dalam waktu lima tahun terakhir ini *balanced scorecard* telah diterapkan oleh beberapa organisasi non profit dan pemerintah dengan kerangka modifikasi tertentu. Chang dan Chow (1999) dalam Saptono dan Widanarto (2002) memberikan contoh penerapan *balanced scorecard* pada lembaga pendidikan tinggi. Penerapan *balanced scorecard* pada lembaga pendidikan tinggi tersebut dapat dilaksanakan sepanjang *balanced scorecard* dipahami secara benar dan ada usaha dari lembaga tersebut untuk berubah ke arah yang lebih baik.

Organisasi yang berbeda tentu mempunyai visi, misi dan strategi yang berbeda, demikian pula penekanan pada setiap perspektifnya. Seperti telah disebutkan sebelumnya bahwa visi, misi, dan strategi merupakan komponen utama dalam penerapan *balanced scorecard*. Oleh karena itu ukuran kinerja yang dipakai dalam *balanced scorecard* harus dapat menunjukkan visi, misi, dan strategi suatu organisasi/instansi. Terdapat tiga kriteria yang dapat digunakan untuk menentukan bahwa ukuran kinerja dalam *balanced scorecard* telah menunjukkan strategi yang telah disusun oleh suatu organisasi/instansi. Kriteria tersebut adalah:

1. Adanya hubungan sebab akibat. Setiap ukuran kinerja dalam *balanced scorecard* seharusnya merupakan bagian dari kesatuan hubungan sebab dan akibat yang merupakan representasi dari strategi organisasi.

2. Adanya pendorong kinerja. Ukuran kinerja dalam *balanced scorecard* seharusnya mengandung ukuran kinerja hasil (*outcome*) yang menunjukkan hasil kinerja yang telah lalu dan ukuran kinerja pendorong yang merupakan ukuran yang mendorong perbaikan kinerja untuk masa mendatang.
3. Terhubungnya dengan keuangan. Perubahan-perubahan paradigma dalam organisasi mendorong manajemen untuk memfokuskan diri pada kualitas, kepuasan pelanggan, atau inovasi baru. Ukuran kinerja yang baik seharusnya selalu mengaitkan hal-hal tersebut dengan ukuran keuangan.

PENERAPAN *BALANCED SCORECARD* PADA SEKTOR PUBLIK

Meskipun pada awalnya konsep *balanced scorecard* diterapkan pada sektor swasta (*profit motive organization*), pada perkembangannya konsep ini dapat pula ditetapkan pada organisasi sektor publik. Kaplan dan Norton (2001) mengatakan bahwa penerapan *balanced scorecard* pada organisasi sektor publik yaitu organisasi non profit dan pemerintah (*non profit and government organization*, disingkat NPGO's) di beberapa negara telah dimulai sejak tahun 1996. Meskipun demikian penerapan *balanced scorecard* tersebut bukanlah tanpa masalah. Organisasi sektor publik pada umumnya telah menetapkan visi, misi dan telah melengkapinya dengan serangkaian program-program tertentu. Meskipun demikian mereka tidak berusaha untuk mewujudkan keluaran (*outcome*) secara jelas. Sebagian besar organisasi sektor publik telah berusaha merealisasikan misinya dengan mengerjakan pekerjaan-pekerjaan secara lebih efisien dan memperkenalkan beberapa inisiatif yang menekankan pada perbaikan proses. Akan tetapi jarang sekali organisasi sektor publik yang memfokuskan pada strategi penting yang dapat dieksekusi, seperti kepemimpinan produk (*product leadership*) dan menjalin hubungan baik dengan pelanggan (*customer intimacy*).

Penerapan *balanced scorecard* pada organisasi sektor publik memerlukan penyesuaian-penyesuaian tertentu. Hal ini terjadi karena organisasi publik mempunyai perbedaan dengan organisasi profit dalam banyak area kegiatan, yang meliputi perbedaan dalam

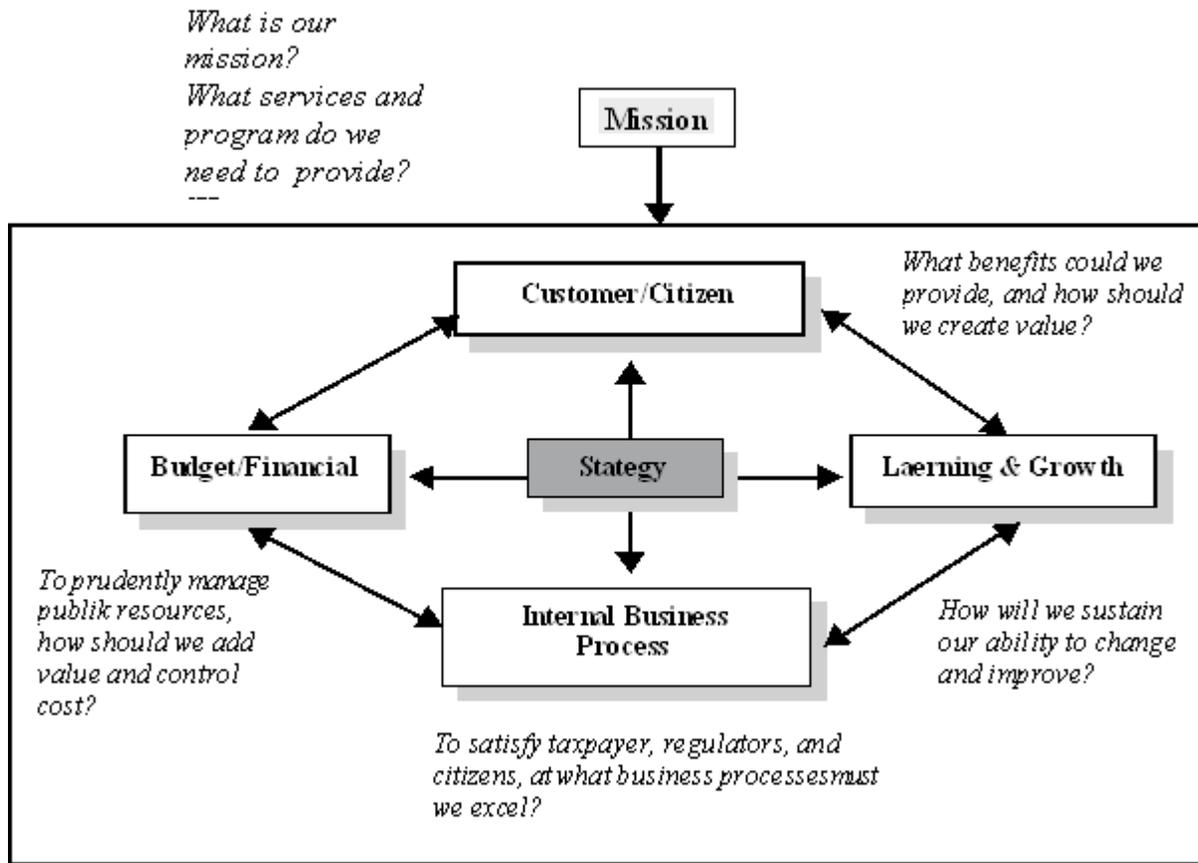
strategi, keberagaman *stakeholder*, pendefinisian keberhasilan, kriteria keberhasilan, dan kriteria kinerja

keuangan. Perbedaan tersebut oleh Averson (1999) dinyatakan sebagai berikut.

| Faktor Pembeda | Organisasi Profit | Organisasi Sektor Publik |
|-----------------------------------|---|---|
| 1. Sasaran stratejik umum | Daya saing | Efektivitas misi |
| 2. Sasaran keuangan umum | Laba, pertumbuhan, pangsa pasar | Pengurangan biaya, efisiensi |
| 3. Nilai-nilai | Inovasi, kreativitas, <i>goodwill</i> , penghargaan | Akuntabilitas pada publik, integritas, dan keadilan. |
| 4. <i>Outcome</i> yang diharapkan | Kepuasan pelanggan | Kepuasan pelanggan |
| 5. Stakeholders pemilik, pasar | <i>Pemegang saham, Menteri, dan dalam hal-hal</i> | <i>Masyarakat, DPR, Presiden, tertentu penyedia jasa antara</i> |
| 6. Pelanggan | Penerima barang dan jasa secara langsung | Kadang-kadang penerima tidak langsung dari keluaran organisasi |
| 7. Penentu prioritas anggaran | Permintaan pelanggan | Kepemimpinan, pembuat UU, perencana |
| 8. Faktor kunci sukses | Pertumbuhan, laba, pangsa pasar | Praktik manajemen terbaik |

Sejumlah penyesuaian perlu dilakukan dalam menerapkan konsep *balanced scorecard* pada organisasi sektor publik mengingat perspektif keuangan, misalnya, bukan merupakan *ultimate goal* seperti yang terjadi pada perusahaan swasta. Pada sektor publik, perspektif keuangan lebih cenderung memberikan batasan ketimbang tujuan. Organisasi sektor publik umumnya harus membatasi pengeluaran sesuai dengan jumlah yang dianggarkan, oleh karena itu perspektif keuangan disubstitusi menjadi istilah perspektif *budget* (BPKP, 2002). Meskipun demikian keberhasilan sektor publik tidaklah diukur semata-mata dari efisiensi pengeluaran atau bagaimana menjaga

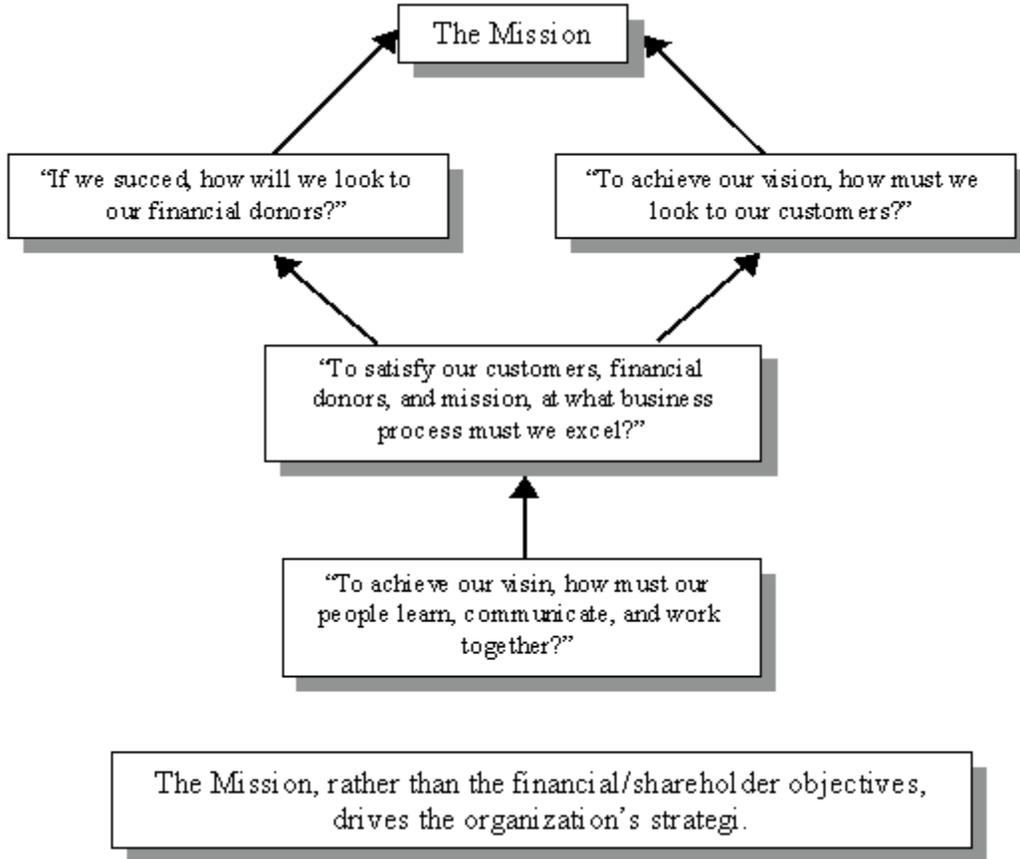
pengeluaran sesuai dengan anggaran, akan tetapi seberapa efektif dan efisien organisasi dalam memenuhi visi dan misinya yaitu melayani publik. Dalam organisasi publik, perspektif *customer* diperluas menjadi perspektif *citizen* dengan pertimbangan bahwa organisasi publik harus memberikan *benefit* bagi masyarakat luas. Dalam kerangka *balanced scorecard*, perspektif *customer/citizen* ini dipandang sebagai *ultimate goal* dengan tanpa mengabaikan perspektif yang lain. BPKP (2002) menggambarkan perspektif dalam *balanced scorecard* untuk organisasi sektor publik pada gambar berikut ini.



Kaplan & Norton (2001) mengatakan bahwa sebagian besar NPGO's mengalami kesulitan dalam menerapkan *balanced scorecard* yang menempatkan perspektif keuangan dalam hierarki yang teratas (puncak). Mereka menganggap bahwa sukses finansial bukanlah tujuan utama, sehingga perlu dilakukan penyusunan ulang dengan menempatkan perspektif pelanggan/masyarakat pada hierarki puncak. Pada perusahaan swasta, pelanggan memainkan dua peran yang tidak dapat dipisahkan yaitu sebagai pembayar/pemberi dan penerima jasa. Dalam organisasi non profit, sumber-sumber finansial berasal dari donor yang tidak hanya pelanggan tetapi juga yayasan dan lain-lain, sedangkan penerimanya adalah semua komponen bangsa yang

sekaligus sebagai pelanggan. Oleh karena itu kerangka penyusunan *balanced scorecard* untuk NPGO's menempatkan donor dan penerima jasa pada tempat yang sejajar. Mereka mengembangkan tujuan organisasi dari donor dan penerima, kemudian mengidentifikasi proses internal yang diharapkan dapat memberikan nilai kepada kedua kelompok pelanggan tersebut (yaitu donor dan penerima). Penempatan tujuan organisasi pada hierarki puncak *balanced scorecard* dimaksudkan agar dapat mengomunikasikan secara jelas misi jangka panjang organisasi tersebut. Gambar berikut ini merupakan modifikasi kerangka *balanced scorecard* untuk organisasi non profit.

Kerangka *Balanced Scorecard* pada Organisasi Nonprofit



Untuk dapat memberikan gambaran secara aktual tentang penerapan *balanced scorecard* pada organisasi sektor publik, berikut ini diberikan contoh kasus Legal Aid Commission (LAC) di New South Wales, Australia (BPKP, 2001). LAC merupakan sebuah lembaga yang menyediakan bantuan hukum dan jasa hukum lainnya sehubungan pemberlakuan Undang-undang (UU) LAC. Dalam menjalankan fungsinya, UU LAC merinci tugas yang harus dilaksanakan LAC untuk

memenuhi fungsinya. Sebagai contoh: LAC harus memastikan bahwa bantuan hukum diberikan dengan efektif, efisien dan ekonomis; LAC diminta untuk memperhatikan kebutuhan akan bantuan hukum yang mudah diperoleh bagi masyarakat kurang mampu di New South Wales. Penekanan ditempatkan pada pelatihan dan penyebaran informasi, untuk memastikan bahwa penduduk memahami hak-hak mereka.

**Penerapan *Balanced Scorecard* pada Instansi Pemerintah
(Kasus Legal Aid Commission di New South Wales, Australia)**

Visi : menjadi Komisi Bantuan Hukum terkemuka di Australia dan model yang sempurna dalam manajemen dan pemberian layanan sektor publik.
Misi : untuk membantu orang-orang tidak mampu memahami, melindungi, dan menggunakan hak dan kepentingan hukumnya dengan meningkatkan akses kepada sistem hukum dan mendorong digunakannya

Stakeholder/Financial
Untuk mencapai Visi/Misi, bagaimana LAC akan dilihat oleh stakeholdernya?

- Sumber daya digunakan secara efisien;
- Tidak ada duplikasi layanan bantuan hukum;
- Stakeholder memandang biaya layanan LAC adalah wajar;
- Keputusan dibuat secara adil, sesuai kriteria, dan tepat waktu;
- Akses layanan hukum yang memadai untuk diberikan kepada orang-orang yang tidak mampu.

Pelanggan
Untuk mencapai visi/misi, bagaimana LAC sebaiknya dilihat oleh kliennya?

- Informasi umum jelas dan mudah dipahami, mudah diakses dan selalu tersedia setiap saat;
- Klien menerima layanan advis dengan cepat, tepat, dan diberikan secara sederhana dan mudah dipahami;
- Keputusan dibuat secara adil, sesuai kriteria, dan tepat waktu.

Proses Internal
Untuk memuaskan stakeholders dan pelanggan, proses internal apa yang dilakukan LAC dengan sangat baik?

- Sistem dibuat sedemikian rupa sehingga dapat dipastikan pegawai merespon pelanggan secara tepat waktu;
- Pegawai spesialis hukum yang terakreditasi dan berkualitas tinggi;
- Staf pendukung telah mengikuti pelatihan pelanggan;
- Sistem dan metodologi yang canggih untuk penerimaan, pemutusan, dan administrasi permohonan;
- Sistem keuangan yang efisien dalam pembayaran praktisi swasta.

Inovasi
Untuk mencapai visi/misi, proses baru dan kompetensi apa yang dibutuhkan pegawai LAC di masa depan?

- Lingkungan kerja yang positif;
- Identifikasi tren yang muncul dalam masalah sosial dan hukum yang akan mempengaruhi persyaratan bantuan hukum;
- Identifikasi jasa baru untuk memberikan layanan yang komprehensif;
- Pengetahuan atas model hukum dan administrasi.

**Contoh Hipotesis *Balanced scorecard* untuk Instansi Pemerintah
(Kasus Legal Aid Commission di New South Wales, Australia)**

| <i>Perspektif Stakeholders/Financial</i> | | | |
|--|---|---|---|
| Faktor Kritisal Keberhasilan | Tujuan Strategik | Ukuran Kinerja | Target |
| Pemakai sumber daya yang efisien dan efektif | Memantau biaya-biaya pemberian jasa terhadap praktik-praktik terbaik (<i>best practice</i>) | Biaya per advis yang diberikan (dirinci per jenis hukum) | \$ x advis via telepon \$ x per layanan tatap muka |
| | | Biaya rata-rata layanan advis sendiri (<i>in-house</i>) dan layanan yang dikontrakkan ke pihak lain | Biaya <i>in-house</i> dan yang dikontrakkan seimbang |
| | | Biaya layanan <i>in-house</i> dibandingkan dengan biaya sektor swasta untuk layanan yang sejenis | Biaya <i>in-house</i> berada dalam kisaran x % dari nilai tengah biaya sektor swasta (<i>best practice</i>) |
| | | Biaya per kasus hukum yang dimenangkan melalui litigasi, mediasi, atau pemberian advis. | Pengurangan biaya tahunan sebesar x % untuk setiap kategori . |
| | Mendorong penggunaan “Alternate Dispute Resolution” (ADR) untuk menghemat biaya. | Proporsi penggunaan ADR aktual dibandingkan total kasus yang seharusnya dapat menggunakan ADR | Y % dari penggunaan ADR aktual dibandingkan total potensi penggunaan ADR. |
| Berkurangnya ketergantungan | Meningkatkan perolehan <i>fee</i> dari klien yang mampu melalui penilaian atas membayarnya. | Proporsi pengeluaran yang dibiayai dari <i>fee</i> . | Pengurangan proporsi sebesar x % atas pengeluaran yang dibiayai dana pemerintah |
| Layanan yang mudah diakses dan tersedia setiap saat. | Menciptakan kepedulian publik atas cakupan dan mutu layanan melalui publikasi. | Rasio orang tidak mampu yang dilayani atas seluruh populasi orang yang tidak mampu | Kenaikan sebesar x % dari orang tak mampu yang mengakses layanan hukum LAC. |

| <i>Perspektif Pelanggan</i> | | | |
|---|--|---|--|
| Faktor Kritisal Keberhasilan | Tujuan Stratejik | Ukuran Kinerja | Target |
| Advis yang akurat, relevan dan tepat waktu. | Pemantauan terus menerus atas layanan advis untuk memastikan kualitas dan ketepatan waktu layanan. | % masalah yang diselesaikan dengan memuaskan klien pada sekali kunjungan/ hubungan. | Sebesar x % masalah diselesaikan dengan memuaskan klien pada sekali kunjungan/hubungan |
| | | % masalah dimana klien harus mengulang kunjungan /hubungan. | Kurang dari x % kunjungan/hubungan ulangan |
| | | % keluhan yang diterima sehubungan dengan advis yang diterima klien. | Rasio keluhan kurang dari x %. |
| | | Kepuasan pelanggan atas kualitas advis dan ketepatan waktunya. | Indeks kepuasan pelanggan sebesar y. |

| <i>Perspektif Proses Internal</i> | | | |
|---|---|--|---|
| Faktor Kritisal Keberhasilan | Tujuan Stratejik | Ukuran Kinerja | Target |
| Layanan tepat waktu perjanjian dibuat dalam jarak waktu yang wajar. | Memantau permintaan jasa untuk memastikan ketersediaan layanan pegawai. | Rata-rata dan nilai tengah dari waktu tunggu untuk perjanjian pertama. | Rata-rata waktu tunggu sebesar x hari; sebesar z % perjanjian dibuat lebih cepat dari standar tersebut. |
| | | Jumlah telepon yang dibatal kan dibanding seluruh telepon yang masuk ke nomor layanan. | Telepon batal lebih kecil daripada x % dari seluruh telepon masuk. |
| | | Proporsi waktu tunggu telepon. | x % dari telepon masuk dijawab dalam satu menit y % dari telepon masuk dijawab antara satu s/d lima menit. z % dari telepon masuk dijawab lebih dari 5 menit. |

| | | | |
|--|---|--|---|
| Pegawai yang bermutu tinggi dan terlatih. | Memantau proses perekrutan dan seleksi untuk menghasilkan pegawai bermutu tinggi. | Proporsi pejabat hukum dengan sertifikat tanpa batasan. | Sebesar x % dari pejabat hukum memiliki sertifikat tanpa batasan. |
| | | Proporsi pejabat hukum berstatus spesialis yang terakreditasi. | Sedikitnya x % dari pegawai lapangan memenuhi standar kompetensi. |
| | Pengembangan pegawai hukum untuk memukhtahirkan pegawai lapangan dan meningkatkan pengetahuan mereka dengan perubahan dan | Proporsi pegawai hukum yang menghadiri pelatihan kantor sendiri atau kursus terakreditasi. | Seluruh pegawai memiliki x jam pelatihan profesional |
| | | Biaya pelatihan per pegawai profesional. | Biaya pelatihan sebesar x % dari biaya gaji pegawai profesional. |
| Informasi yang mutakhir atas kasus-kasus hukum dan peraturannya. | Pangkalan data berbasis <i>Personal Computer</i> untuk menyediakan informasi lengkap. | Ketersediaan sistem (<i>down time</i>) per periode kerja. | Pangkalan data tersedia bagi pegawai lebih besar dari x % waktu yang dibutuhkan. |
| | | Selang waktu yang dibutuhkan untuk memasukkan aturan dan kasus hukum baru kedalam pangkalan data | Seluruh aturan dan kasus hukum baru telah diinput dalam sistem dalam x jam per hari setelah data diinput. |
| | | Proporsi pegawai terlatih menggunakan sistem pangkalan data. | Seluruh pegawai dibagian advis telah dilatih menggunakan sistem. Pegawai baru telah dilatih menggunakan sistem baru dalam x hari setelah melaksanakan tugas di bagian advis. |
| | | Jumlah keluhan pegawai berkaitan dengan ketiadaan informasi database. | Sebelum akhir tahun, tidak ada keluhan atas kelengkapan informasi di database |

| | | | |
|--------------------|--|--|---|
| | <i>Benchmark</i> terhadap database sejenis pada kantor hukum swasta atau komisi bantuan hukum di negara bagian lain. | Perbandingan standar kelengkapan dan waktu akses dengan 3 kantor hukum swasta dan komisi sejenis di negara bagian lain di Australia. | Mencapai x % dari standar kantor/komisi yang menjadi <i>benchmark</i> . |
| Pegawai yang puas. | Menciptakan budaya partisipasi dan lingkungan yang profesional. | Indeks kepuasan pegawai. | Sebesar x % dari pegawai meranking nilai tempat kerja LAC dengan "amat baik". |

| Perspektif Inovasi | | | |
|---|--|--|--|
| Faktor Kritis Keberhasilan | Tujuan Strategik | Ukuran Kinerja | Target |
| Cakupan layanan yang <i>up to date</i> dan adanya cara baru dalam memberikan layanan. | Kembangkan layanan baru guna memenuhi tuntutan yang berkembang dalam masalah sosial dan hukum. | Jumlah layanan baru yang diperkenalkan. | Sebelum akhir tahun, memperkenalkan sedikitnya x layanan baru. |
| | Identifikasi peningkatan teknologi baru dalam memberikan jasa yang efisien. | Jumlah peningkatan teknologi yang diperkenalkan. | Sebesar x peningkatan setiap tahun. |
| Lingkungan kerja yang profesional untuk mempertahankan pegawai. | Lingkungan kerja yang <i>up to date</i> dalam hal ruang dan peralatan bagi staf profesional. | <i>Benchmark</i> ruang dan peralatan dengan tiga kantor hukum swasta terkenal. | Sebelum akhir tahun depan lingkungan kerja sudah sebanding dengan kantor hukum swasta. |
| Tempat kerja yang aman dan sehat. | Memberikan pelatihan kepada pegawai dalam menangani klien yang agresif. | Proporsi anggaran pelatihan penanganan klien. | Sebesar x % dari dana pelatihan digunakan untuk dana pelatihan klien. |
| | | Proporsi pegawai yang telah dilatih. | Sedikitnya x % dari pegawai lapangan telah dilatih. |
| | | Jumlah nilai klaim kompensasi. | Kurang dari x klaim per 1.000 jam kontak klien. |

Di Indonesia, pengukuran kinerja dengan pendekatan *balanced scorecard* belum diterapkan pada sector publik khususnya instansi pemerintah. Namun demikian dengan pemberlakuan Inpres No. 7 Tahun

1999, pendekatan *balanced scorecard* pada instansi pemerintah sangat mungkin untuk diterapkan.

Inpres No. 7 tahun 1999 merupakan upaya untuk melakukan perbaikan di lingkungan pemerintah. Inpres

tersebut berisi tentang kewajiban instansi pemerintah untuk menunjukkan akuntabilitas kinerjanya secara mandiri. Hal ini dilakukan dalam rangka membangun kesadaran bahwa sudah seharusnya instansi pemerintah berakuntabilitas terhadap kinerjanya. Inpres tersebut pada dasarnya menginstruksikan bahwa para pejabat publik mulai eselon II agar mewujudkan akuntabilitasnya dengan didahului pembuatan rencana strategis (renstra), yang akan digunakan sebagai acuan dalam tindak kegiatannya. Renstra merupakan suatu proses yang berorientasi pada hasil yang ingin dicapai selama kurun waktu satu sampai dengan lima tahun dengan mempertimbangkan potensi, peluang, dan kendala yang ada maupun yang mungkin terjadi. Renstra dengan demikian harus mengandung visi, misi, tujuan/sasaran, dan program yang realistis dan mengantisipasi masa depan yang diinginkan dan dapat dicapai. Melalui renstra tersebut diharapkan terjadi reformasi di bidang penganggaran dari *incremental basis* menjadi berdasar *program budgeted system*. Demikian pula dalam mengekspresikan kinerjanya, suatu instansi pemerintah yang selama ini lebih menonjolkan pencapaian target fisik (*output*) dan keuangannya, diarahkan agar lebih berorientasi pada hasil (*outcome*).

Sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah seperti yang dimaksud dalam Inpres di atas merupakan sistem yang menyelaraskan perencanaan strategik dengan sistem pengukuran kinerja dalam rangka pertanggungjawaban kepada publik tentang keberhasilan/kemajuan program suatu organisasi dalam mencapai tujuan atau sasaran strategik. Sistem akuntabilitas kinerja meliputi tiga tahapan utama yang membentuk siklus tidak terputus, yaitu:

1. Membuat perencanaan kerja atau menetapkan target yang ingin dicapai. Sebelum mengukur kinerja, terlebih dahulu harus menyusun rencana kinerja yang meliputi mendefinisikan visi, misi, dan hasil (*outcome*); menetapkan tujuan *strategik* (*strategic objectives*) yang diinginkan; dan menetapkan indikator kinerja kunci (*key performance indicators*) untuk setiap tujuan strategik.
2. Mengukur pencapaian kinerja. Pengukuran pencapaian kinerja ini dimaksudkan untuk mengetahui sejauh mana hasil yang telah diperoleh dikaitkan dengan tujuan/sasaran yang telah

ditetapkan, dengan cara membandingkan antara capaian kinerja dan rencana kinerja yang telah disusun. Tahapan ini dimulai dengan menetapkan sistem pengukuran kinerja, melaksanakan kegiatan dan mengukur pencapaian kinerja, dan melaporkan capaian kinerja.

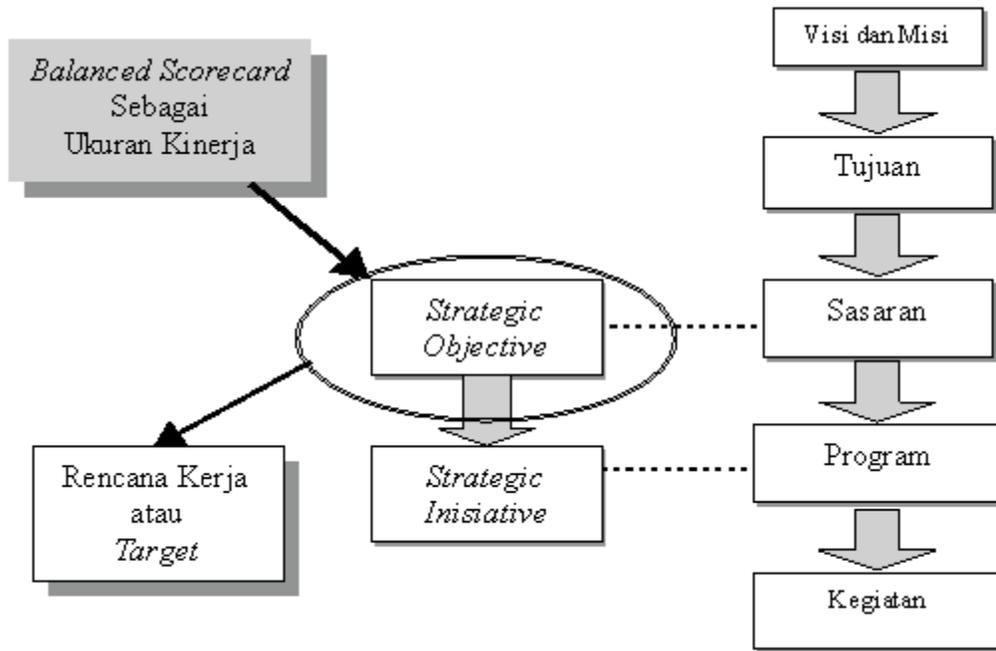
3. Mengevaluasi kinerja dan menggunakan hasilnya. Capaian kinerja akan digunakan untuk memperbaiki kinerja organisasi melalui kegiatan evaluasi kinerja.

Dari ketiga tahapan tersebut dapat dikatakan bahwa bagian integral dari sistem akuntabilitas kinerja adalah **sistem pengukuran kinerja**, yang memungkinkan dilakukan perbandingan antara capaian kinerja dan rencana kinerja sehingga dapat diidentifikasi adanya celah kinerja. Celah kinerja ini selanjutnya digunakan sebagai perbaikan kinerja organisasi dalam proses pencapaian tujuan/sasaran yang ditetapkan. Terdapat tiga kegiatan utama dalam sistem pengukuran kinerja, yaitu:

1. Menetapkan dan menentukan indikator kinerja untuk setiap tujuan/sasaran strategik.
2. Menetapkan target kinerja untuk setiap indikator kinerja pada setiap tujuan/sasaran strategik.
3. Mengukur dan melaporkan capaian kinerja dan memanfaatkan informasi kinerja yang dihasilkan bagi perbaikan kinerja.

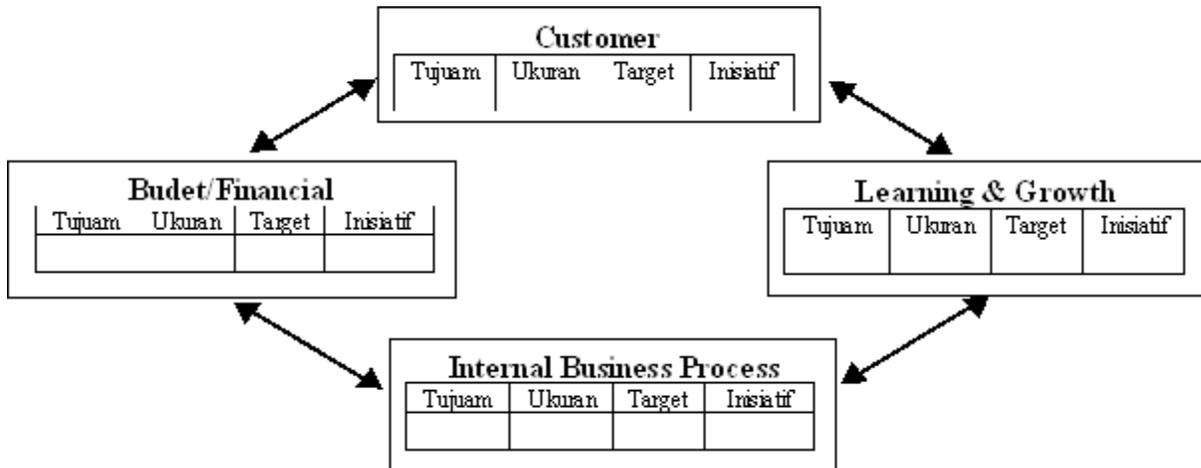
Visi dan Misi

Melihat sistem pengukuran kinerja tersebut maka diperlukan suatu pendekatan yang dapat menyeimbangkan pengukuran kinerja tujuan/strategi organisasi ke sejumlah sisi strategik organisasi dan kemudian menyelaraskan visi misi organisasi. Salah satu pendekatan konseptual yang memenuhi kriteria tersebut adalah *balanced scorecard*. Jika diterapkan secara benar, pendekatan *balanced scorecard* dapat menjamin ditranslasikannya visi misi organisasi menjadi aksi nyata untuk kemudian diukur keberhasilan pencapaiannya ke sebuah perspektif organisasi secara berimbang. Esensi sistem pengukuran kinerja ada pada setiap tahapan sistem akuntabilitas kinerja, oleh karena itu *balanced scorecard* secara ideal dapat diterapkan pada siklus akuntabilitas kinerja. *Balanced scorecard* dalam akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dapat digambarkan pada gambar berikut ini.



Dengan posisi *balanced scorecard* tersebut maka setiap perspektif dalam *balanced scorecard* terdapat suatu tujuan (*strategic objectives*), yang berisi tentang strategi apa yang harus dicapai dan apa faktor kunci keberhasilannya; ukuran kinerja (*performance measure*), yang berisi tentang bagaimana kesuksesan itu diukur; target atau rencana kerja (*performance plan*),

yang merupakan harapan atau ekspektasi kinerja; dan kegiatan/program (*initiative*), yang merupakan realisasi program (*action program*) yang harus dilakukan supaya tercapai tujuan. Secara lebih jelas perspektif dalam *balanced scorecard* untuk instansi pemerintah dapat didisain seperti pada gambar berikut ini.



SIMPULAN

Berbeda dengan alat pengukur kinerja yang lain, *balanced scorecard* merupakan suatu alat pengukur kinerja yang efektif karena mampu menerjemahkan visi, misi, dan strategi suatu organisasi ke dalam tujuan operasional dan ukuran kinerja baik kinerja keuangan maupun non keuangan. *Balanced scorecard* tidak hanya memfokuskan diri pada pencapaian tujuan finansial dan jangka pendek tetapi juga memperhatikan tujuan non finansial dan jangka panjang. Dengan pendekatan *balanced scorecard*, suatu kinerja diukur dari empat perspektif, yaitu perspektif keuangan, perspektif pelanggan, perspektif proses bisnis internal, dan perspektif pembelajaran dan pertumbuhan.

Pendekatan *balanced scorecard* mulai dikenal pada tahun 1992 dan telah diterapkan oleh beberapa perusahaan di dunia. Dalam perkembangannya,

pendekatan ini tidak hanya dapat diterapkan pada organisasi yang berorientasi laba tetapi juga pada organisasi non laba bahkan pada instansi pemerintah. Di Indonesia, peluang untuk menerapkan pendekatan *balanced scorecard* pada sektor publik (instansi pemerintah) cukup besar sejak ditetapkannya Inpres No. 7 Tahun 1999 yang berisi tentang kewajiban penyusunan Laporan Akuntabilitas Instansi Pemerintah (LAKIP) bagi unit-unit eselon II. Salah satu bagian dari LAKIP tersebut adalah pengukuran kinerja.

Penerapan pendekatan *balanced scorecard* pada sektor publik bukanlah tanpa masalah. Organisasi sektor publik pada umumnya telah menetapkan visi, misi dan telah melengkapinya dengan serangkaian program-program tertentu, akan tetapi tidak ada usaha untuk mewujudkan keluarannya (*outcome*) secara jelas.

DAFTAR PUSTAKA

- Averson, Paul, 1999, *Translating Performance Metrics from The Private to Public Sector*.
- Bambang Sudibyo, 1997, "Pengukuran Kinerja Perusahaan dengan Balanced Scorecard: Bentuk, Mekanisme, dan Prospek Aplikasinya pada BUMN", *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Indonesia*, FE UGM, Vol. 12, No. 2.
- Bastian, Indra, 2001, *Akuntansi Sektor Publik di Indonesia*, Yogyakarta: BPFE.
- BPKP, 2001, *Performance Audit Project: Pengukuran Kinerja dan Peningkatan Kinerja*, Jakarta.
- , 2002, *Penerapan Balanced Scorecard dalam Sistem Akuntabilitas Kinerja: Studi Kasus pada Deputi pengawasan Bidang Penyelenggaraan Akuntabilitas BPKP*, Jakarta.
- <http://www.bscd4gov.com/government.htm>, diakses tanggal 1 September 2002.
- Kaplan, R. S & Norton, D. P., 1996, *The Balanced Scorecard: Translating Strategi into Action*, Boston, MA: Harvard Business School Press.
- , 2001, "Transforming The Balanced Scorecard from Performance Measurement to Strategic Management: Part I", *Accounting Horizons*, Vol. 15, No. 1, March.
- Saptono, Laurentius dan Widanarto, 2002, "Penerapan Balanced Scorecard dalam Lembaga Pendidikan Tinggi: Suatu Tanggapan", *Antisipasi*, FE USD Vol. 6 No. 2.

Tim Studi Akuntabilitas Kinerja Pemerintah, 2000, *Pengukuran Kinerja*, Jakarta.