

## 1. LATAR BELAKANG

Setiap organisasi memiliki misi, visi, dan tujuan yang hendak dicapai. Suatu organisasi dapat dikatakan berhasil apabila dapat mencapai misi, visi, dan tujuan tersebut. Untuk dapat mencapainya, organisasi harus merumuskan strategi yang kemudian dijabarkan dalam bentuk program-program atau aktivitas. Keberhasilan suatu organisasi tidak hanya tergantung dari indahnya strategi yang telah dirumuskan, tetapi lebih penting lagi terletak pada keberhasilan pengimplementasiannya. Pengimplementasian tersebut membutuhkan pengukuran kinerja untuk memastikan apakah strategi berjalan sesuai dengan yang telah direncanakan. Berkaitan dengan hal tersebut, sangatlah penting bagi setiap organisasi untuk memiliki sebuah sistem pengukuran kinerja membandingkan hasil terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan (Melinda, 2003).

Sistem pengukuran kinerja yang dapat digunakan oleh organisasi adalah *balanced scorecard*. *Balanced scorecard* menerjemahkan visi dan strategi organisasi ke dalam seperangkat tujuan dan ukuran strategis yang saling berkaitan yang tersusun ke dalam empat perspektif yaitu finansial, pelanggan, proses bisnis internal, serta pembelajaran dan pertumbuhan. Menurut Simons (2000, dalam Melinda, 2003), organisasi yang dapat menerjemahkan strategi ke dalam sistem pengukuran kinerjanya akan jauh lebih baik dalam mengimplementasikan strategi mereka. Jika strategi dapat dinyatakan dalam bentuk tujuan strategis, ukuran-ukuran dan target yang jelas, yang kemudian dikomunikasikan kepada setiap anggota organisasi, maka setiap anggota organisasi dapat mengerti dan mengimplementasikannya dengan baik sehingga visi organisasi dapat tercapai.

Pada saat pertama kali diperkenalkan, fokus dan aplikasi *balanced scorecard* adalah organisasi sektor swasta (organisasi pencari laba). Hal tersebut terlihat dari penempatan perspektif finansial pada puncak *balanced scorecard*. Ini berarti bahwa semua tujuan yang dirumuskan dalam ketiga perspektif lainnya harus memberikan dampak akhir pada pencapaian tujuan dalam perspektif finansial. Namun, dewasa ini *balanced scorecard* juga dapat digunakan pada organisasi sektor publik. Organisasi sektor publik juga merumuskan strategi agar dapat berhasil mencapai tujuannya. Hal tersebut menyebabkan organisasi ini juga

memerlukan sistem pengukuran kinerja yang dapat memastikan apakah strategi berjalan sesuai dengan yang direncanakan. Selain itu, organisasi sektor publik juga terdiri dari unit-unit yang saling terkait sehingga organisasi ini memerlukan suatu alat komunikasi untuk mengkomunikasikan strateginya kepada seluruh unit yang ada. *Balanced scorecard* dapat digunakan organisasi ini untuk mengkomunikasikan strategi kepada seluruh anggota organisasi dalam tujuan dan ukuran strategis agar setiap anggota organisasi dapat mengerti dan mengimplementasikannya dengan baik sehingga dapat membantu organisasi dalam pencapaian keberhasilannya.

Organisasi sektor publik memiliki karakteristik yang berbeda dengan organisasi sektor swasta. Perbedaan mendasar terletak pada tujuan utama dari kedua jenis organisasi tersebut. Organisasi sektor publik adalah suatu entitas yang aktivitasnya berhubungan untuk menghasilkan barang dan pelayanan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan dan hak publik. Tujuan utama organisasi ini adalah pemberian pelayanan publik untuk kesejahteraan masyarakat, bukan memaksimalkan laba untuk kesejahteraan para pemegang saham seperti pada organisasi sektor swasta. Perbedaan karakteristik antara organisasi sektor swasta dan sektor publik tersebut menyebabkan penerapan *balanced scorecard* pada organisasi sektor publik memerlukan beberapa modifikasi terlebih dahulu agar sesuai dengan kebutuhan organisasi sektor publik.

Modifikasi utama yang harus dilakukan adalah mengubah *driver* dalam *balanced scorecard*. Seperti telah dijelaskan di atas bahwa tujuan utama organisasi sektor swasta adalah memaksimalkan laba. Hal tersebut menyebabkan yang menjadi *driver* dalam *balanced scorecard* pada sektor swasta adalah misi untuk memaksimalkan laba sehingga perspektif keuangan dijadikan tujuan akhir dari ketiga perspektif lainnya. Sedangkan dalam organisasi sektor publik, tujuan utamanya adalah pemberian pelayanan publik. Hal tersebut menyebabkan yang menjadi *driver* dalam *balanced scorecard* pada organisasi adalah misi untuk melayani publik sehingga perspektif yang dijadikan tujuan akhir bukanlah perspektif keuangan melainkan perspektif pelanggan (Imelda, 2004). Ini berarti

pada *balanced scorecard* organisasi sektor publik, posisi puncak dari *balanced scorecard* ditempati oleh perspektif pelanggan.

## 2. POKOK BAHASAN

Makalah tugas akhir ini membahas penerapan *balanced scorecard* pada organisasi sektor publik.

## 3. TUJUAN PEMBAHASAN

Tujuan yang diharapkan dapat dicapai dalam pembahasan makalah tugas akhir ini adalah memberikan penjelasan mengenai penerapan *balanced scorecard* pada organisasi sektor publik.

## 4. KAJIAN LITERATUR

### a. Misi, Visi, dan Strategi

Mulyadi & Setyawan (1999:285) menyatakan bahwa misi adalah jalan pilihan (*the chosen track*) suatu organisasi untuk menyediakan produk/jasa bagi customer-nya. Perumusan misi adalah suatu usaha untuk menyusun peta perjalanan. Setiap organisasi menjalani kehidupan di dunia yang tidak berpeta. Oleh karena itu, kemampuan organisasi untuk membuat peta yang secara akurat menggambarkan dunia yang dimasuki, memberi kesempatan bagi organisasi untuk menyediakan produk/jasa yang memenuhi kebutuhan *customers*-nya, sehingga kelangsungan hidup dan perkembangan organisasi terjamin.

Setelah suatu organisasi menetapkan misi yang merupakan *the chosen track*, selanjutnya organisasi tersebut perlu menetapkan visi organisasi. Mulyadi dkk. (1999:285) menjelaskan bahwa visi adalah suatu pikiran atau gambaran kondisi yang akan kita wujudkan di masa mendatang yang melampaui realitas sekarang, sesuatu yang kita ciptakan yang belum pernah ada sebelumnya, suatu keadaan yang akan kita wujudkan yang belum pernah kita alami sebelumnya. Visi tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut menjadi tujuan.

Dalam rangka pencapaian visi dan tujuan organisasi, organisasi perlu merumuskan strategi. Gaspersz (2003:8) menyatakan bahwa strategi merupakan

sekumpulan tindakan terintegrasi yang konsisten dengan visi organisasi yang memungkinkan pencapaian keunggulan hasil yang berkelanjutan. Mulyadi (2001:72) menjelaskan bahwa strategi adalah pola tindakan utama yang dipilih untuk mewujudkan visi organisasi, melalui misi. Strategi membentuk pola pengambilan keputusan dalam mewujudkan visi organisasi karena organisasi harus mengerahkan dan mengarahkan seluruh sumber daya secara efektif ke perwujudan visi organisasi. Strategi organisasi ini ditetapkan untuk memberi kemudahan bagi organisasi dalam mencapai tujuannya (Mardiasmo, 2000:51).

## b. *Balanced Scorecard*

### 1. Pengertian *Balanced Scorecard*

Mulyadi (2001:1) mendefinisikan *Balanced Scorecard* berdasarkan asal katanya yaitu *balanced* (seimbang) dan *scorecard* (kartu skor). Kartu skor digunakan untuk mencatat skor hasil kinerja seseorang dan untuk merencanakan skor yang hendak diwujudkan oleh personel organisasi di masa depan. Melalui kartu skor, skor yang hendak diwujudkan personel di masa depan dibandingkan dengan hasil kinerja personel yang sesungguhnya. Hasil perbandingan ini kemudian digunakan untuk melakukan evaluasi atas kinerja personel yang bersangkutan. Kata berimbang dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa kinerja personel diukur secara berimbang dari dua aspek: keuangan dan non keuangan, jangka pendek dan jangka panjang, intern dan ekstern. Jadi, *balanced scorecard* adalah kartu yang digunakan untuk mengukur kinerja seseorang secara berimbang yang dibandingkan dengan kinerja yang direncanakan, serta dapat digunakan sebagai evaluasi.

Menurut Tunggal (2003:2), *balanced scorecard* merupakan sekelompok tolok ukur kinerja yang terintegrasi yang berasal dari strategi perusahaan dan mendukung strategi perusahaan di seluruh organisasi. Suatu strategi pada dasarnya merupakan suatu teori tentang bagaimana mencapai tujuan organisasi. Dalam pendekatan *balanced scorecard*, strategi dijabarkan ke dalam berbagai tolok ukur kinerja sehingga karyawan dapat memahami dan melakukan suatu tindakan untuk dapat mencapai strategi tersebut.

Anthony, Banker, Kaplan, and Young (1997:27, dalam Yuwono, Sukarno, dan Ichsan, 2004:8) mendefinisikan *balanced scorecard* sebagai: “*a measurement and management system that views a business unit's performance from four perspectives: financial, customer, internal business process, and learning and growth.*”

Dengan demikian, sementara ini dapat disimpulkan bahwa *balanced scorecard* merupakan suatu sistem pengukuran kinerja yang secara berimbang dan komprehensif dapat memberikan pemahaman kepada manajer tentang kinerja unit organisasi. Pengukuran kinerja tersebut memandang unit organisasi dari empat perspektif, yaitu perspektif keuangan, pelanggan, proses bisnis internal, serta proses pembelajaran dan pertumbuhan. Ukuran kinerja yang digunakan dalam *balanced scorecard* ini berasal dari penjabaran strategi yang telah ditetapkan oleh organisasi. Jadi *balanced scorecard* juga dapat digunakan untuk mengukur apakah strategi telah dilaksanakan dengan berhasil atau tidak.

Selain merupakan suatu sistem pengukuran kinerja komprehensif, *balanced scorecard* juga merupakan sistem manajemen strategis yang mengelola strategi organisasi sepanjang waktu karena memiliki empat fungsi dalam proses manajemen strategis yaitu; (1) memperjelas dan menerjemahkan visi dan strategi, (2) mengkomunikasikan dan mengaitkan berbagai tujuan dan ukuran strategis, (3) merencanakan, menetapkan sasaran, dan menyelaraskan berbagai inisiatif strategis, serta (4) meningkatkan umpan balik dan pembelajaran strategis (Kaplan dkk, 2000:9). Sejalan dengan hal tersebut, Hansen dan Mowen (2006:509) mendefinisikan *Balanced Scorecard* sebagai sistem manajemen strategis yang mendefinisikan sistem akuntansi pertanggungjawaban berdasarkan strategi.

Sementara itu, Gaspersz (2003:2) menjelaskan bahwa *balanced scorecard* merupakan suatu alat komunikasi antara manajemen organisasi dan karyawan yang dapat mengkomunikasikan strategi dengan lebih baik kepada seluruh anggota organisasi. Hal tersebut dikarenakan dalam *balanced scorecard*, strategi dinyatakan dalam bentuk pengukuran dan target sehingga para anggota organisasi dapat mengerti strategi yang telah dirumuskan. Dengan demikian, berdasarkan penjelasan-penjelasan di atas penulis menyimpulkan bahwa *balanced scorecard*

bukan hanya merupakan suatu sistem pengukuran kinerja, melainkan juga merupakan suatu sistem manajemen strategis serta alat komunikasi yang dapat mengkomunikasikan strategi kepada seluruh anggota organisasi.

## 2. Konsep *Balanced Scorecard*

Konsep dasar *balanced scorecard* mengemukakan tolok ukur keuangan saja tidak cukup memberikan informasi yang komprehensif untuk memandu perusahaan dalam rangka penciptaan nilai organisasi dalam jangka panjang. Jika akan melakukan pengukuran kinerja suatu badan usaha, maka hendaknya ditilik secara komprehensif baik kinerja keuangan maupun non keuangan. *Balanced scorecard* memungkinkan hal tersebut karena memandang kinerja dalam empat perspektif yakni perspektif keuangan, perspektif pelanggan, perspektif proses bisnis internal dan perspektif pembelajaran dan pertumbuhan. (Sinaga, 2004).

Gaspersz (2003:9) menjelaskan bahwa *balanced scorecard* dimulai dari visi dan strategi organisasi, di mana dari sini berbagai faktor kesuksesan yang penting didefinisikan. Visi dan strategi organisasi dijabarkan ke dalam bentuk operasional pada masing-masing perspektif. Ukuran-ukuran kinerja kemudian dibangun sebagai alat bantu untuk menetapkan target dan mengukur kinerja dalam area kritis tujuan-tujuan strategis.

*Balanced scorecard* memberikan suatu kerangka komprehensif untuk menjabarkan visi ke dalam sasaran-sasaran strategik. Sasaran-sasaran strategik yang komprehensif dapat dirumuskan karena *balanced scorecard* menggunakan empat perspektif yaitu keuangan, *customer*, proses bisnis/intern, dan pembelajaran dan pertumbuhan (Mulyadi dan Setyawan, 1999:218). *Balanced scorecard* memberi kerangka kerja untuk mengkomunikasikan misi dan strategi organisasi. *Balanced scorecard* memberi informasi tentang faktor yang mendorong keberhasilan saat ini dan yang akan datang. Dengan demikian, segala sumber daya yang dimiliki suatu organisasi dapat diarahkan untuk menuju ke arah tercapainya tujuan jangka panjang (Kaplan dkk, 2000:22).

Pernyataan Kaplan dkk. (2000:22) tersebut juga didukung oleh Melinda (2003) yang menyatakan bahwa melalui *balanced scorecard*, organisasi menelaah

secara lebih detail dengan melakukan penjabaran terhadap keempat perspektif yang ada dilengkapi dengan masing-masing tolok ukur. Dengan demikian, perusahaan dapat mengembangkan sebuah kerangka analisis yang mampu menjabarkan dan menerjemahkan visi dan strategi organisasi ke dalam beberapa kelompok tolok ukur yang saling berhubungan. Kerangka analisis tersebut tidak hanya menjelaskan mengenai apa yang telah terjadi tetapi juga memberikan solusi menuju perbaikan yang berkesinambungan untuk mencapai tujuan masa datang.

Dengan *balanced scorecard*, tujuan yang ingin dicapai suatu organisasi tidak hanya dinyatakan dalam suatu ukuran keuangan saja, melainkan dijabarkan lebih lanjut ke dalam pengukuran bagaimana organisasi tersebut dapat menciptakan nilai terhadap pelanggan yang ada sekarang dan masa datang serta bagaimana organisasi tersebut harus meningkatkan kemampuan internalnya termasuk investasi pada manusia, sistem, dan prosedur yang dibutuhkan untuk meningkatkan kinerja yang akan datang (Yuwono dkk, 2004:10).

Berdasarkan pernyataan-pernyataan di atas, penulis menyimpulkan bahwa *balanced scorecard* dimulai dari penentuan visi dan strategi perusahaan, di mana dari sini berbagai faktor yang penting didefinisikan. Visi dan strategi tersebut kemudian dijabarkan ke dalam berbagai tujuan strategis dan ukuran kinerja yang saling berhubungan. Berbagai ukuran kinerja tersebut dibangun untuk menetapkan target dan mengukur kinerja dalam area kritis tujuan-tujuan strategis. *Balanced scorecard* dapat memberi suatu kerangka kerja yang komprehensif untuk penjabaran tersebut karena *balanced scorecard* menggunakan empat perspektif di dalamnya. Kerangka kerja *balanced scorecard* tidak hanya menjelaskan mengenai apa yang telah terjadi tetapi juga memberikan solusi menuju perbaikan yang berkesinambungan untuk meningkatkan kinerja masa datang serta mencapai tujuan masa datang.

### 3. Kerangka Kerja *Balanced Scorecard*

Telah dijelaskan sebelumnya bahwa ukuran finansial hanyalah menjelaskan berbagai peristiwa masa lalu. *Balanced scorecard* melengkapi seperangkat ukuran finansial kinerja masa lalu dengan ukuran pendorong (*driver*) kinerja masa depan.

Tujuan dan ukuran *scorecard* diturunkan dari visi dan strategi. Tujuan dan ukuran tersebut memandang kinerja organisasi dari empat perspektif: finansial, pelanggan, proses bisnis internal serta pembelajaran dan pertumbuhan. Empat perspektif ini memberi kerangka kerja bagi *Balanced Scorecard* (Kaplan dkk, 2000:7).

Kaplan dkk. (2000:23) menjelaskan keempat perspektif tersebut sebagai berikut:

– Perspektif Keuangan

*Balanced scorecard* tetap menggunakan perspektif finansial karena ukuran finansial sangat penting dalam memberikan ringkasan konsekuensi tindakan ekonomis masa lalu. Dalam perspektif finansial organisasi merumuskan tujuan finansial yang ingin dicapai di masa datang. Selanjutnya tujuan finansial tersebut dijadikan dasar bagi ketiga perspektif lainnya dalam menetapkan tujuan dan ukurannya. Tujuan finansial suatu organisasi bisnis biasanya berhubungan dengan profitabilitas yang bisa diukur berdasarkan laba operasi, *return on capital employment (ROCE)*, *economic value added (EVA)*, dan lainnya. Ukuran finansial menggambarkan apakah implementasi strategi organisasi memberikan kontribusi atau tidak terhadap keberhasilan finansial organisasi.

– Perspektif Pelanggan

Dalam perspektif pelanggan, organisasi mengidentifikasi pelanggan, segmen pasar di mana organisasi akan bersaing, dan berbagai ukuran kinerja unit organisasi di dalam segmen sasaran. Tujuan yang bisa ditetapkan dalam perspektif ini adalah pemuasan kebutuhan pelanggan. Ukuran-ukuran yang umum digunakan dalam perspektif ini antara lain retensi pelanggan, kepuasan pelanggan, profitabilitas pelanggan, akuisisi pelanggan baru, *market share*, dan lainnya. Dalam perspektif ini organisasi menyusun strategi yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan pelanggan yang pada akhirnya memberikan keuntungan finansial bagi organisasi.

– Perspektif Proses Bisnis Internal

Perspektif proses bisnis internal mengidentifikasi proses-proses internal penting yang harus dikuasai organisasi untuk dapat melayani para pelanggan dan pemilik organisasi. Komponen utama dalam proses bisnis internal adalah:

- Proses inovasi, yang diukur dengan banyaknya produk baru yang dihasilkan oleh organisasi, waktu penyerahan produk ke pasar, dan lainnya.
- Proses operasi, yang diukur dengan peningkatan kualitas produk, waktu proses produksi yang lebih pendek, dan lainnya.
- Proses pelayanan, yang diukur dengan pelayanan purna jual, waktu yang dibutuhkan untuk memberikan pelayanan kepada pelanggan, dan lainnya.

– Perspektif Pembelajaran dan Pertumbuhan

Perspektif ini mengidentifikasi infrastruktur yang harus dibangun perusahaan dalam menciptakan pertumbuhan dan peningkatan kinerja masa datang. Tiga sumber utama pembelajaran dan pertumbuhan perusahaan datang dari manusia, sistem, dan prosedur organisasi. Perspektif ini bertujuan menyediakan infrastruktur yang memungkinkan pencapaian tujuan ketiga perspektif lainnya. Tiga kategori utama dalam perspektif ini antara lain, kapabilitas karyawan, kapabilitas sistem informasi, serta motivasi, pemberdayaan, dan keselarasan. Ukuran yang bisa digunakan antara lain kepuasan karyawan, retensi karyawan, produktivitas karyawan, dan lainnya.

Kaplan dkk (2000:130) menyatakan bahwa strategi adalah sekumpulan hipotesis tentang hubungan sebab akibat yang dapat dinyatakan dengan suatu urutan pernyataan jika-maka. *Balanced scorecard* menjabarkan strategi organisasi ke dalam berbagai tujuan dan ukuran melalui keempat perspektif di atas. Dengan demikian, dalam *balanced scorecard* terdapat suatu urutan hubungan sebab akibat yang menjelaskan strategi organisasi tersebut.

Imelda (2004) menjelaskan lebih lanjut pernyataan Kaplan dkk. tersebut dengan menyatakan bahwa jika tujuan dari perspektif pelanggan, proses bisnis internal, serta pembelajaran dan pertumbuhan tercapai, maka pada akhirnya dapat tercapai peningkatan kinerja finansial organisasi. Malina dan Selto (2004, dalam Imelda, 2004) menyatakan bahwa hubungan sebab akibat merupakan komponen

penting dalam *performance measurement model* karena hubungan sebab akibat dapat membantu memprediksi tujuan finansial yang akan tercapai, dan dapat menciptakan proses pembelajaran, motivasi dan komunikasi yang efektif.

Kaplan dkk (2000:31) menjelaskan bahwa keempat perspektif *balanced scorecard* tersebut harus dipandang sebagai suatu model dasar, bukan seperti sebuah model yang paten. Tidak ada teorema matematis yang menyatakan bahwa keempat perspektif itu perlu dan memadai. Hal tersebut berarti bahwa pembangunan sebuah *balanced scorecard* juga dapat memungkinkan dilakukannya modifikasi-modifikasi. Perspektif-perspektif yang dimasukkan ke dalam *balanced scorecard* tergantung pada keadaan organisasi yang menggunakannya. Modifikasi dapat dilakukan karena pertimbangan organisasi terhadap berbagai faktor yang akan menentukan keberhasilannya. Namun tetap harus diperhatikan bahwa ukuran-ukuran yang muncul dalam *balanced scorecard* seharusnya diintegrasikan ke dalam rantai peristiwa yang saling terkait yang menyatakan dan menjelaskan secara tuntas strategi yang telah ditetapkan.

### c. Pengukuran Kinerja

#### 1. Pengertian Pengukuran Kinerja

Yuwono dkk. (2002:23) mendefinisikan pengukuran kinerja sebagai tindakan pengukuran yang dilakukan terhadap seluruh aktivitas yang dilakukan oleh organisasi. Hasil pengukuran tersebut kemudian digunakan sebagai umpan balik yang akan memberi informasi mengenai prestasi pelaksanaan suatu rencana dan titik di mana organisasi memerlukan penyesuaian-penyesuaian atas aktivitas perencanaan dan pengendalian. Sementara itu, Mulyadi dkk. (1999:227) mengartikan pengukuran kinerja sebagai penentuan periodik efektivitas operasional suatu organisasi, bagian organisasi, dan personelnnya, berdasarkan sasaran, standar, dan kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Penilaian kinerja sesungguhnya merupakan penilaian atas perilaku manusia dalam melaksanakan peran yang mereka mainkan di dalam organisasi. Berdasarkan penjelasan-penjelasan di atas, maka penulis menyimpulkan bahwa pengukuran kinerja adalah

penentuan periodik terhadap efektivitas seluruh aktivitas yang dilakukan oleh organisasi berdasarkan target yang telah ditetapkan sebelumnya.

## 2. Tujuan dan Manfaat pengukuran kinerja

Mulyadi dkk. (1999:227) menyatakan bahwa tujuan utama penilaian kinerja adalah untuk memotivasi karyawan dalam mencapai sasaran organisasi dan dalam mematuhi standar (kebijakan manajemen atau rencana formal yang dituangkan dalam anggaran organisasi) yang telah ditetapkan sebelumnya agar dapat mencapai hasil yang diinginkan organisasi. Sedangkan Yuwono dkk. (2004:26) menyatakan bahwa penilaian kinerja dapat digunakan untuk mengetahui sejauh mana tujuan organisasi telah tercapai, menilai prestasi, serta untuk memprediksi harapan-harapan perusahaan di masa datang.

Gaspersz (2003:68) menyatakan bahwa pengukuran kinerja memainkan peranan sangat penting untuk mewujudkan perubahan ke arah yang lebih baik. Pengukuran akan memberikan informasi yang dapat meningkatkan pengetahuan para manajer organisasi sehingga nantinya berguna dalam pengambilan keputusan atau tindakan manajemen untuk meningkatkan kinerja organisasi. Mardiasmo (2004:122) menyebutkan manfaat pengukuran kinerja secara lebih lengkap sebagai berikut:

- Memberikan pemahaman mengenai ukuran yang digunakan untuk menilai kinerja manajemen
- Memberikan arah untuk mencapai target kinerja yang telah ditetapkan
- Memonitor, mengevaluasi pencapaian, dan membandingkannya dengan target kinerja serta melakukan tindakan korektif untuk memperbaiki kinerja
- Sebagai dasar untuk memberikan penghargaan dan hukuman secara obyektif atas pencapaian prestasi yang diukur sesuai sistem pengukuran kinerja yang telah disepakati
- Sebagai alat komunikasi dalam rangka memperbaiki kinerja organisasi
- Membantu mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi
- Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara obyektif

### 3. Sistem Pengukuran Kinerja

Untuk dapat melakukan pengukuran kinerja dalam suatu organisasi, maka dibutuhkan suatu sistem pengukuran kinerja. Menurut Mardiasmo (2004:121) sistem pengukuran kinerja adalah suatu sistem yang bertujuan untuk membantu manajer menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan nonfinansial. Sistem pengukuran kinerja dapat dijadikan sebagai alat pengendalian organisasi karena pengukuran kinerja diperkuat dengan menetapkan *reward and punishment system*.

Simons (2000, dalam Melinda, 2003) menyatakan bahwa sistem pengukuran kinerja meliputi metode-metode sistematis penetapan tujuan bisnis bersama dengan laporan umpan balik periodik yang menunjukkan kemajuan menuju tujuan tersebut. Tujuan dari setiap sistem pengukuran kinerja seharusnya untuk memotivasi semua manajer dan karyawan untuk mengimplementasikan secara sukses strategi unit organisasi yang bersangkutan. Organisasi yang dapat menerjemahkan strategi ke dalam sistem pengukuran akan jauh lebih baik dalam mengimplementasikan strategi mereka, karena organisasi itu dapat mengkomunikasikan sasaran dan target yang hendak dicapai.

#### d. Organisasi Sektor Publik

##### 1. Pengertian dan Ruang Lingkup Sektor Publik

Istilah “sektor publik” memiliki pengertian yang bermacam-macam. Hal tersebut merupakan konsekuensi dari luasnya wilayah publik, sehingga setiap disiplin ilmu memiliki cara pandang dan definisi yang berbeda-beda. Dari sudut pandang ilmu ekonomi, sektor publik dapat dipahami sebagai suatu entitas yang aktivitasnya berhubungan dengan usaha untuk menghasilkan barang dan pelayanan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan dan hak publik (Mardiasmo, 2004:2).

Organisasi publik adalah organisasi yang didirikan dengan tujuan memberikan pelayanan kepada masyarakat (Imelda, 2004). Baharuddin (2006) mengartikan organisasi sektor publik sebagai organisasi yang mengelola misi dan tanggung jawab yang dibebankan oleh publik baik finansial maupun nonfinansial.

Hal tersebut menuntut adanya infrastruktur sistem pertanggungjawaban kinerja yang memadai. Pertanggungjawaban yang disusun harus menampilkan baik dari sisi keuangan maupun nonkeuangan dan seyogyanya dapat diukur dan dapat dianalisis secara akurat. Dengan demikian, penulis menyimpulkan bahwa organisasi sektor publik dapat diartikan sebagai organisasi yang aktivitasnya berhubungan dengan pelayanan kepada publik dalam rangka memenuhi kebutuhan dan hak publik. Organisasi ini mengelola misi dan tanggung jawab yang dibebankan oleh publik.

Domain publik sendiri memiliki wilayah yang lebih luas dan kompleks dibandingkan dengan sektor swasta. Keluasan wilayah publik tersebut tidak hanya disebabkan luasnya jenis dan bentuk organisasi yang berada di dalamnya, akan tetapi juga karena kompleksnya lingkungan yang mempengaruhi lembaga-lembaga publik tersebut. Secara kelembagaan, domain publik antara lain meliputi badan-badan pemerintahan (pemerintah pusat dan daerah serta unit kerja pemerintah), perusahaan milik negara (BUMN dan BUMD), yayasan, organisasi politik dan organisasi massa, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), universitas, dan organisasi nirlaba lainnya. Sektor publik ini dipengaruhi oleh banyak faktor lingkungan antara lain, faktor ekonomi, politik, sosial, budaya, dan demografi (Mardiasmo, 2004:1).

## 2. Sifat dan Karakteristik Organisasi Sektor Publik

Mardiasmo (2004:7) menjelaskan sifat dan karakteristik organisasi sektor publik yang membedakannya dengan organisasi sektor swasta sebagai berikut:

- Tujuan organisasi. Tujuan utama organisasi sektor publik adalah memberikan pelayanan publik (*public service*) dan penyediaan barang kebutuhan publik. Meskipun demikian, organisasi ini juga memiliki tujuan finansial. Tujuan finansial diorientasikan untuk maksimisasi pelayanan publik karena untuk memberikan pelayanan publik diperlukan dana. Di lain pihak, pada sektor swasta tujuan finansial diorientasikan pada maksimisasi laba untuk memaksimalkan kesejahteraan pemegang saham.

- Sumber pembiayaan. Pada sektor publik, pembiayaan berasal dari pajak dan retribusi, laba perusahaan milik negara, pinjaman pemerintah berupa utang luar negeri dan obligasi pemerintah, dan lain-lain pendapatan yang sah yang tidak bertentangan dengan peraturan perundangan. Pada sektor swasta sumber pembiayaan lebih fleksibel dan bervariasi. Sumbernya dapat berupa pembiayaan internal yang terdiri atas bagian laba yang diinvestasikan kembali dan modal pemilik. Selain itu juga dapat berupa pembiayaan eksternal misalnya utang bank, obligasi, dan penerbitan saham.
- Pola pertanggungjawaban. Pada sektor publik, manajemen bertanggung jawab kepada masyarakat karena sumber dana yang digunakan berasal dari masyarakat. Hal tersebut berbeda dari sektor swasta yang manajemennya bertanggung jawab kepada pemilik perusahaan (pemegang saham) dan kreditor atas dana yang diberikan.
- Struktur organisasi. Pada sektor publik, struktur organisasi lebih bersifat birokratis, kaku, dan hierarkis. Sedangkan struktur organisasi pada sektor swasta lebih fleksibel. Hal tersebut dikarenakan kuatnya pengaruh politik pada sektor publik. Tipologi pemimpin, termasuk pilihan dan orientasi kebijakan politik akan sangat berpengaruh pada struktur birokrasi pada sektor publik. Selain itu, sektor publik juga memiliki fungsi yang lebih kompleks daripada sektor swasta. Kekompleksitasan tersebut juga membawa pengaruh pada struktur organisasi sektor publik.
- Karakteristik anggaran. Pada sektor publik, rencana anggaran dapat dipublikasikan kepada masyarakat secara terbuka untuk dikritisi dan didiskusikan. Untuk organisasi pemerintahan, hal tersebut didasarkan pada UU No. 32 tahun 2004 pasal 20 mengenai asas penyelenggaraan pemerintahan yang menyebutkan keterbukaan sebagai salah satu asasnya. Keterbukaan itu tidak berlaku pada sektor swasta yang anggarannya bersifat tertutup bagi publik karena anggaran merupakan rahasia perusahaan.
- *Stakeholder*. Sektor publik memiliki cakupan yang lebih luas dibandingkan sektor swasta, sehingga *stakeholder* pada sektor publik lebih beragam dibandingkan dengan sektor swasta.

## 5. PEMBAHASAN

### a. *Balanced Scorecard* untuk Organisasi Sektor Publik

Pada saat pertama kali diperkenalkan, fokus dan aplikasi *balanced scorecard* adalah organisasi sektor swasta (organisasi pencari laba). Namun, dewasa ini *balanced scorecard* juga dipandang perlu untuk diterapkan pada organisasi sektor publik. Agar dapat digunakan oleh organisasi sektor publik, *balanced scorecard* harus dimodifikasi terlebih dahulu. Hal tersebut dikarenakan perbedaan sifat dan karakteristik antara organisasi sektor swasta dan organisasi sektor publik. Adapun perbedaan karakteristik tersebut selanjutnya juga mengakibatkan perbedaan pada perspektif-perspektif dalam *balanced scorecard* sebagaimana tampak pada tabel di bawah ini:

Tabel 1  
Perspektif *balanced scorecard* pada sektor swasta dan sektor publik

Perspektif	Organisasi Swasta/Bisnis ( <i>Private Sector</i> )	Organisasi Publik ( <i>Public Sector</i> )
Finansial/Efisiensi Operasional	Bagaimana kita melihat/memandang dan memberikan nilai kepada pemegang saham?	Bagaimana kita melihat/memandang dan memberikan nilai kepada masyarakat dan/atau pembayar pajak?
Pelanggan	Bagaimana pelanggan melihat/memandang dan mengevaluasi kinerja kami?	Bagaimana orang-orang yang menggunakan jasa/pelayanan publik memandang dan mengevaluasi kinerja kami?
Pembelajaran dan pertumbuhan	Dapatkah kita melanjutkan untuk meningkatkan dan menciptakan nilai kepada pelanggan, pemegang saham, karyawan, manajemen serta organisasi?	Dapatkah kita melanjutkan untuk meningkatkan dan menciptakan nilai untuk masyarakat/pembayar pajak, aparaturnya dan pejabat pemerintah, organisasi pemerintah, dan pihak-pihak lain yang berkepentingan?
Proses dan produk	Apa yang harus diunggulkan dari proses dan produk kami?	Apakah program-program yang dilaksanakan telah memberi hasil-hasil sesuai dengan yang diinginkan?

Sumber: Gaspersz (2006:207)

Secara lebih lengkap, penerapan *balanced scorecard* pada organisasi sektor publik memerlukan beberapa penyesuaian, karena (Gaspersz, 2003:210):

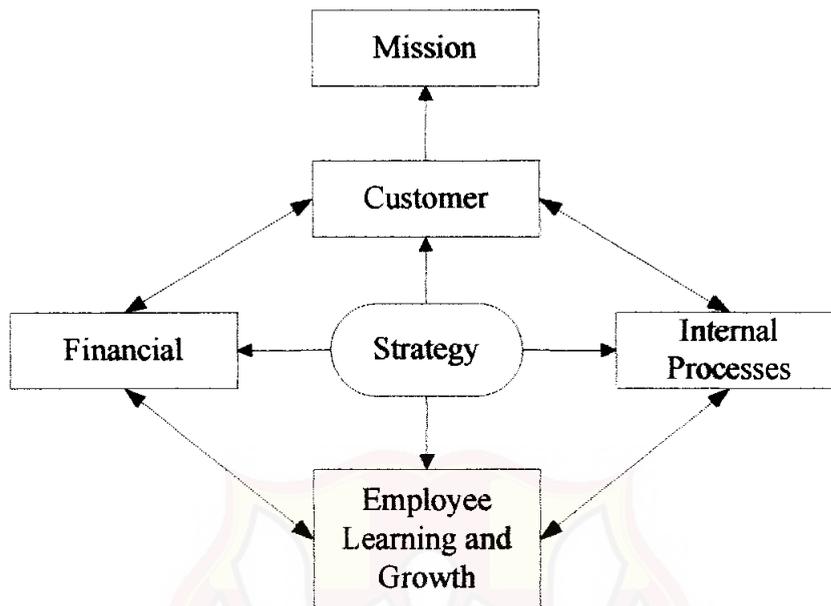
1. Fokus utama organisasi sektor publik adalah masyarakat dan kelompok-kelompok tertentu, sedangkan fokus utama organisasi sektor swasta adalah pelanggan dan para pemegang saham.
2. Tujuan utama organisasi sektor publik adalah bukan pada maksimalisasi hasil-hasil finansial, tetapi keseimbangan pertanggungjawaban finansial (anggaran) melalui pelayanan kepada pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) sesuai dengan visi dan misi organisasi sektor publik.
3. Mendefinisikan ukuran dan target dalam perspektif *customer* membutuhkan pandangan dan kepedulian yang tinggi, dan membutuhkan definisi yang jelas serta hasil strategis yang diinginkan. Misalnya penentuan siapa yang menjadi *customer*, tujuan strategis, ukuran kinerja, target kinerja, dan program tindakan membutuhkan definisi yang jelas.

Ukuran finansial (perspektif finansial) merupakan alat pengukuran tradisional yang digunakan organisasi sektor swasta (organisasi pencari laba). Risiko yang timbul bila hanya menggunakan ukuran ini adalah indikator pengukuran finansial tidak selalu memberikan suatu gambaran yang akurat mengenai arah organisasi dan hanya mengarahkan organisasi ke arah sasaran jangka pendek, bukan pertumbuhan jangka panjang. Hal tersebut juga berlaku untuk organisasi sektor publik. Organisasi sektor publik yang hanya mengukur keberhasilan mereka melalui kemampuan mengatur pengeluaran dalam sejumlah anggaran dapat mengabaikan kebutuhan mereka yang berwujud pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Pada organisasi sektor swasta (organisasi bisnis), tujuan finansial telah menjadi fokus bagi tujuan dan ukuran dalam semua perspektif *balanced scorecard*. Namun, hal itu tidak menjadi tujuan utama untuk organisasi sektor publik. Pernyataan misi setiap organisasi sektor publik selalu berfokus pada masyarakat. Misi tersebut adalah untuk melayani dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada *balanced scorecard* untuk organisasi sektor publik, misi tersebutlah yang harus menjadi *driver* dalam *balanced scorecard* untuk organisasi

sektor publik. Hal tersebut menyebabkan fokus utama organisasi sektor publik bukan pada pencapaian tujuan finansial, tetapi pada pencapaian tujuan yang berfokus pada pelanggan, yang dalam konteks organisasi sektor publik adalah masyarakat dan/atau pembayar pajak (*stakeholder*). Oleh karena itu, perspektif pelanggan dijadikan sebagai fokus bagi tujuan dan ukuran dalam semua perspektif *balanced scorecard*. Dengan kata lain, perspektif pelanggan yang menjadi tujuan akhir dari semua perspektif *balanced scorecard*. Hal ini berarti *balanced scorecard* untuk organisasi sektor publik perlu dimodifikasi dengan mengganti posisi perspektif keuangan dengan perspektif pelanggan pada *balanced scorecard*.

Sebuah *balanced scorecard* tidak lengkap tanpa perspektif keuangan. Perspektif keuangan tetap dipertahankan dalam *balanced scorecard* untuk organisasi sektor publik meskipun organisasi ini tidak bertujuan utama untuk mencari laba melainkan pemberian pelayanan publik. Hal tersebut dikarenakan setiap organisasi apapun statusnya, tidak akan dapat berhasil beroperasi dan memenuhi kebutuhan pelanggannya tanpa sumber daya keuangan. Suatu organisasi sektor publik juga memiliki tujuan finansial. Usaha pemerintah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah contoh adanya tujuan finansial pada organisasi sektor publik. Tujuan finansial pada organisasi sektor publik diorientasikan untuk memaksimalkan pelayanan publik karena untuk memberikan pelayanan publik diperlukan dana. Organisasi ini harus memperhatikan finansialnya untuk memastikan bahwa keberlangsungan operasi organisasi tetap terjamin. Perspektif keuangan pada instansi pemerintah juga berfungsi sebagai batasan. Mereka harus membatasi pengeluaran mereka sesuai dengan anggaran. Namun tetap perlu diingat bahwa keberhasilan organisasi semacam ini tidaklah dilihat dari kesesuaian pengeluaran dengan anggaran melainkan penyediaan kebutuhan publik secara efektif dan efisien. Oleh karena itu, ukuran finansial juga diperlukan untuk menjamin bahwa organisasi telah memberikan pelayanan secara efisien sehingga dapat meminimalkan biaya. Gambaran *balanced scorecard* untuk organisasi sektor publik tampak pada gambar 1.



Gambar 1  
*Balanced Scorecard* untuk Organisasi Sektor Publik  
 Sumber: Niven (2003:32)

Berdasarkan gambar 1 terlihat bahwa dalam rangka pencapaian misinya, organisasi sektor publik perlu meformulasikan strategi-strategi. Strategi-strategi tersebut kemudian diterjemahkan ke dalam 4 perspektif *balanced scorecard*. Perspektif *customer* menggambarkan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat. Perspektif *financial* mengidentifikasi pemberian pelayanan yang efisien. Perspektif *internal processes* menggambarkan proses-proses penting yang dapat meningkatkan nilai bagi *customer* dalam bentuk peningkatan kualitas hidup masyarakat. Perspektif *employee learning and growth* merupakan fondasi dasar untuk sebuah *balanced scorecard* yang baik. Perspektif ini menggambarkan kompetensi dan kemampuan semua anggota organisasi.

#### b. Mengembangkan *Balanced Scorecard*

Sebelum *balanced scorecard* diterapkan dalam organisasi sektor publik, manajemen organisasi terlebih dahulu harus mengembangkan atau menyusun *balanced scorecard*. Menurut Gaspersz (2003:68) berkaitan dengan pembangunan *balanced scorecard*, manajemen harus:

1. Menetapkan visi, misi, tujuan, dan strategi
2. Menerjemahkan visi dan strategi organisasi ke dalam 4 perspektif *balanced scorecard*

Setiap perspektif dalam *balanced scorecard* terdiri dari 4 komponen utama, yaitu:

1. Penetapan tujuan-tujuan strategis beserta keterkaitan hubungan sebab akibat tujuan-tujuan strategis itu
2. Pemilihan ukuran-ukuran kinerja yang berkaitan langsung dengan tujuan-tujuan strategis itu
3. Penetapan target-target kinerja
4. Penetapan program-program peningkatan kinerja serta rencana-rencana tindakan setiap program itu

Dalam menerjemahkan visi dan strategi ke dalam 4 perspektif *balanced scorecard* ada beberapa hal yang harus diperhatikan oleh manajemen organisasi sektor publik, yaitu:

1. Pada perspektif pelanggan, tujuan-tujuan harus didefinisikan untuk pelanggan, yang dalam konteks organisasi sektor publik adalah masyarakat dan/atau pembayar pajak (*stakeholder*). Agar menciptakan perspektif ini, para manajer organisasi sektor publik dapat memulai mendefinisikan segmen masyarakat yang akan mereka layani, mengetahui kebutuhan mereka dan kemudian memilih tujuan dan ukuran kinerja untuk segmen ini. Pernyataan visi, misi, dan strategi organisasi sektor publik yang berfokus pada masyarakat harus diterjemahkan ke dalam tujuan spesifik yang berorientasi masyarakat dan dikomunikasikan ke seluruh organisasi.
2. Berdasarkan fokus pada pemberian nilai pada segmen-segmen masyarakat, para manajer harus mengidentifikasi proses internal (perspektif proses internal). Dalam hal ini, kinerja proses-proes internal yang paling kritis untuk mencapai tujuan pemberian pelayanan berkualitas kepada masyarakat harus diidentifikasi, diukur, dianalisis, dan ditingkatkan secara terus menerus.
3. Perspektif pembelajaran dan pertumbuhan harus memberikan suatu infrastruktur untuk organisasi sektor publik mencapai sasaran yang telah diidentifikasi melalui perspektif-perspektif lainnya. Tujuan dalam perspektif ini

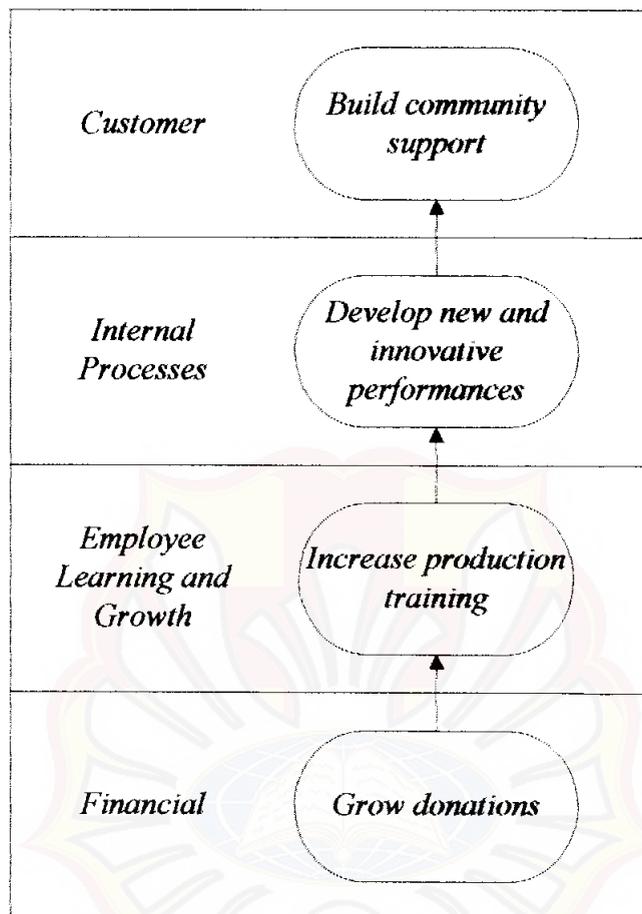
dalam organisasi sektor publik adalah sebagai landasan untuk mencapai keunggulan hasil dalam perspektif yang lain. Perspektif ini berkaitan dengan pengembangan kemampuan sumber daya manusia yang bekerja dalam organisasi sektor publik, kemampuan sistem informasi untuk pembuatan keputusan, peningkatan motivasi dan pemberdayaan karyawan, dan yang terpenting, kesesuaian dan kesalingketerkaitan di antara hal-hal tersebut. Investasi yang tepat dalam area ini akan memberikan posisi yang lebih baik kepada organisasi sektor publik untuk menjamin tercapainya misi dan visi organisasi ini.

4. Pada perspektif keuangan, tujuan-tujuan serta ukuran strategis harus didefinisikan dengan memperhatikan fokus pada pemenuhan kebutuhan masyarakat dalam cara-cara yang efisien serta pemberian pelayanan publik pada tingkat biaya yang kompetitif.

Sebuah *balanced scorecard* yang dikembangkan dengan baik harus mendeskripsikan strategi ke dalam tujuan dan ukuran strategis. Tujuan dan ukuran strategis tersebut harus saling berhubungan dalam suatu hubungan sebab akibat mulai dari pengendali kinerja pada perspektif pembelajaran dan pertumbuhan hingga pencapaian tujuan pada perspektif pelanggan. Contoh gambaran hubungan sebab akibat dalam *balanced scorecard* pada organisasi sektor publik terlihat pada gambar 2.

#### c. Penerapan *Balanced Scorecard* pada organisasi sektor publik

Setelah mengembangkan *balanced scorecard* maka langkah selanjutnya adalah menerapkannya. Langkah pertama dalam penerapan *balanced scorecard* adalah melakukan identifikasi terhadap data yang diperlukan untuk menerapkan *balanced scorecard*. Selanjutnya menentukan teknologi informasi yang digunakan untuk memudahkan proses mengkomunikasikan *balanced scorecard*. Penerapan *balanced scorecard* tidak bisa langsung dilakukan pada setiap unit organisasi secara bersamaan, tetapi harus dilakukan secara bertahap.



Gambar 2  
 Contoh Hubungan Sebab Akibat dalam *balanced scorecard*  
 pada Organisasi Sektor Publik  
 Sumber: Niven (2003:37)

Langkah kedua adalah membangun *scorecard* secara menyeluruh. Pada awalnya *balanced scorecard* dibuat pada tingkat organisasi (*corporate scorecard*). Kemudian *corporate scorecard* ini disebarluaskan ke seluruh organisasi untuk diterjemahkan lebih lanjut. Penerjemahan ini dimulai dari menerjemahkan *corporate scorecard* ke dalam *balanced scorecard* unit bisnis (*business unit scorecard*), kemudian diterjemahkan lagi menjadi *balanced scorecard* departemen atau unit-unit pelayanan (*department scorecard*), dan disebarluaskan lagi menjadi *balanced scorecard* tim atau individu (*team/individual scorecard*). Pada langkah ini tim yang telah dibentuk mengomunikasikan ukuran-ukuran dan inisiatif strategis yang dibutuhkan untuk setiap perspektif kepada manager dari setiap unit organisasi. Selanjutnya para manager tersebut yang menentukan ukuran dari setiap

proses yang dilakukan oleh unitnya. Pada langkah ini terjadi pertukaran informasi dari tim *corporate* kepada manager unit dan sebaliknya.

Langkah ketiga adalah menggunakan data *scorecard* untuk peninjauan ulang dan peningkatan terus menerus. Pada langkah ini dilakukan pengukuran pencapaian kinerja. Penetapan pencapaian kinerja ini dapat dilakukan dengan cara membandingkan prosentase realisasi dengan target, angka-angka indeks, rating, dan rasio. Hasil pengukuran ini kemudian digunakan untuk analisis serta dapat dilakukan penarikan kesimpulan hasil evaluasi kinerja yang dapat memberikan gambaran kepada penerima informasi mengenai nilai kinerja organisasi sektor publik. Pada langkah ini terjadi arus informasi dari setiap tim atau individu kepada departemen, yang oleh departemen dilanjutkan ke unit organisasi, yang akhirnya semua informasi dikumpulkan pada tingkat organisasi.

Pengumpulan data bisa dilakukan dengan cara melihat catatan manual, melalui survei yang dilakukan baik kepada masyarakat maupun ke elemen internal organisasi dengan menggunakan questioner, email, interview terhadap individu atau tim, dan melalui database. Setelah data terkumpul, manajemen dapat melakukan analisa dan evaluasi. Hasil analisa dan evaluasi tersebut kemudian digunakan untuk menjadi dasar dalam pengambilan keputusan bagaimana merevisi strategi, program, apa yang menjadi ukurannya, dan bagaimana mengukurnya.

Selain ketiga langkah diatas, ada hal lain yang perlu dilakukan dalam penerapan *balanced scorecard*. Hal tersebut adalah *scorecard* tersebut harus terhubung kepada sumberdaya yang dimiliki oleh organisasi seperti sumberdaya keuangan atau anggaran, sumberdaya manusia maupun infrastruktur lainnya. Selain itu juga diperlukan pengaitan langsung antara sistem kompensasi dengan *balanced scorecard*. Dengan mengaitkan sistem kompensasi dengan *balanced scorecard* maka timbul peluang yang besar untuk dapat meningkatkan motivasi dari tim atau individu dalam rangka pencapaian visi organisasi yang telah dirumuskan.

#### d. Contoh Penerapan *Balanced Scorecard* pada Organisasi Sektor Publik

Untuk melengkapi pembahasan pada makalah ini, maka pada subbab ini penulis akan memberikan contoh penerapan *balanced scorecard* pada dinas kesehatan pemerintah Kota Bekasi yang merupakan organisasi sektor publik. Dinas Kesehatan Pemerintah Kota Bekasi ini menggunakan pendekatan *balanced scorecard* sebagai sistem manajemen strategis dalam penyusunan Rencana Strategis (Renstra) 2006-2010 serta sebagai sistem pengukuran kinerjanya. Namun dalam pembahasan contoh ini, penulis hanya akan menuliskan sampai pada penjabaran strategi ke dalam tujuan dan alat pengukur strategis (alat pengukur strategis hanya disertakan sebagian oleh penulis). Sedangkan target strategis, program, dan kegiatan tidak ikut disertakan oleh penulis. Berikut ini adalah visi, misi, tujuan, strategi, peta strategis, tujuan strategis, serta alat pengukur strategis Dinas Kesehatan Pemerintah Kota Bekasi:

##### 1. Visi dinas kesehatan Kota Bekasi:

“Unggul dalam pelayanan kesehatan prima menuju masyarakat Kota Bekasi sehat tahun 2010”.

##### 2. Misi dinas kesehatan Kota Bekasi:

- Peningkatan kualitas pelayanan kesehatan
- Perbaikan lingkungan
- Pemanfaatan sarana pelayanan kesehatan swasta.
- Pemberian kewenangan dalam pengelolaan sumberdaya manusia
- Mobilisasi dana kesehatan

##### 3. Tujuan yang ingin dicapai dalam pembangunan kesehatan Kota Bekasi:

- Meningkatkan perbaikan gizi masyarakat
- Menurunkan angka kematian ibu dan bayi
- Meningkatkan kesehatan lingkungan
- Meningkatkan pelayanan kesehatan
- Pemenuhan standar pelayanan minimum
- Meningkatkan upaya pencegahan, penanganan dan pemberantasan penyakit
- Mewujudkan budaya hidup bersih dan sehat

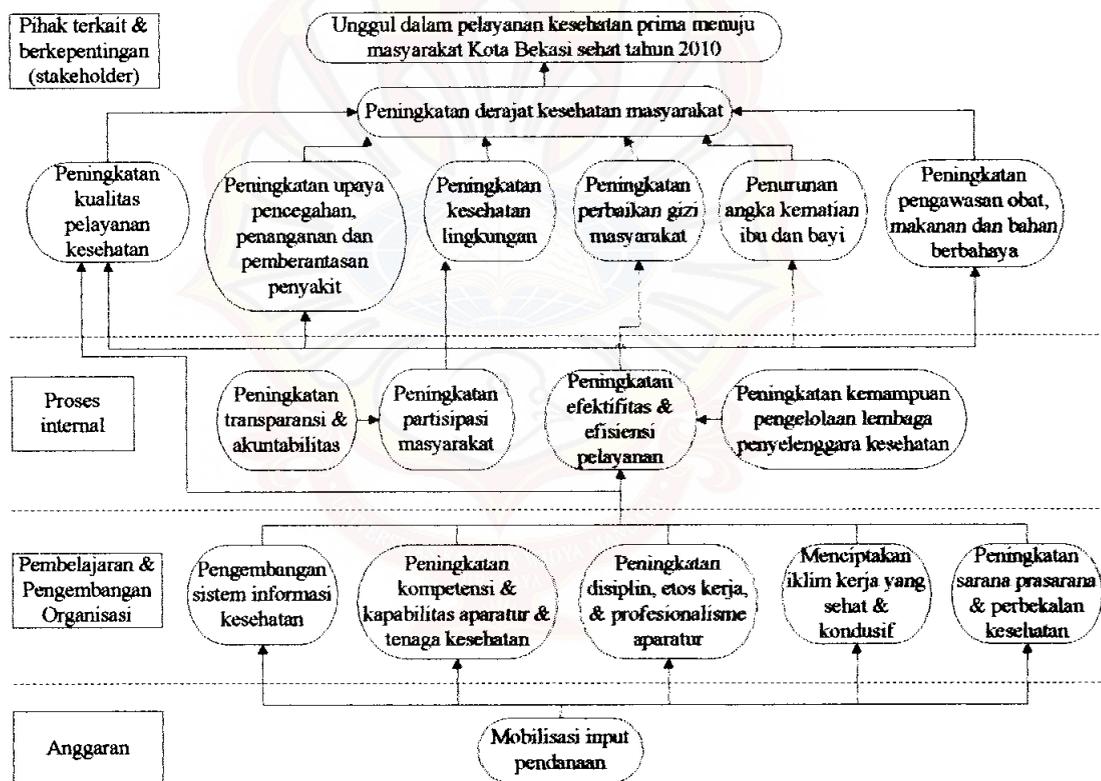
- Pengawasan obat, makanan dan bahan berbahaya
- Meningkatkan tertib administrasi dinas
- Meningkatkan kepercayaan masyarakat dengan cara memberikan keterbukaan arus informasi dan kualitas akuntabilitas aparatur
- Mengembangkan promosi, komunikasi dan informasi bagi peningkatan partisipasi masyarakat dan dunia usaha/industri
- Menyediakan informasi tentang Kesehatan
- Meningkatkan kemampuan pengelolaan lembaga penyelenggara kesehatan
- Meningkatkan pelayanan kesehatan rujukan
- Meningkatkan profesionalisme tenaga kesehatan, lembaga penyelenggara kesehatan dan pembina kesehatan
- Meningkatkan efektifitas dan efisiensi sistem informasi
- Pemantapan sistem sertifikasi dan akreditasi sarana dan upaya/ teknologi pelayanan kesehatan dasar, kesehatan khusus dan pelayanan kesehatan rujukan skala kota
- Peningkatan sarana prasarana, pelayanan penyediaan obat dan perbekalan kesehatan
- Meningkatkan komitmen dan motivasi aparatur dengan cara menciptakan iklim kerja yang kondusif dalam melaksanakan tugas-tugas Dinas Kesehatan
- Meningkatkan produktivitas aparatur dengan cara menanamkan etos kerja, disiplin dan profesionalisme di dalam bekerja
- Optimalisasi penggunaan APBD untuk kegiatan pembangunan bidang kesehatan
- Penarikan investasi dari masyarakat Kota Bekasi maupun luar Kota Bekasi untuk turut serta membiayai kegiatan pembangunan kesehatan
- Peningkatan PAD

#### 4. Strategi

- Peningkatan perbaikan gizi masyarakat
- Penurunan angka kematian ibu dan bayi
- Peningkatan kualitas pelayanan kesehatan
- Peningkatan upaya pencegahan, penanganan dan pemberantasan penyakit
- Peningkatan pengawasan obat, makanan dan bahan berbahaya
- Peningkatan efektifitas dan efisiensi pelayanan aparatur

- Peningkatan transparansi dan akuntabilitas aparatur Pemerintah Kota Bekasi
- Peningkatan promosi dan partisipasi masyarakat
- Peningkatan kemampuan pengelolaan lembaga penyelenggara kesehatan
- Peningkatan kompetensi dan kapabilitas aparatur dan tenaga kesehatan
- Pengembangan sistem informasi kesehatan
- Peningkatan sarana prasarana dan perbekalan kesehatan
- Menciptakan iklim kerja yang sehat dan kondusif
- Peningkatan disiplin, etos kerja, dan profesionalisme aparatur
- Mobilisasi input pendanaan

##### 5. Peta Strategis dinas kesehatan pemerintah Kota Bekasi:



Gambar 3

Peta Strategis Dinas Kesehatan Pemerintah Kota Bekasi  
Sumber: Dinas Kesehatan Pemerintah Kota Bekasi (2005)

## 6. Matriks Strategi, Tujuan, Alat Pengukur Strategis

6.1. Perspektif *Stakeholder*

Tabel 2

Matriks Strategi, Tujuan, Alat Pengukur Strategis Perspektif *Stakeholder*

Strategi: peningkatan perbaikan gizi masyarakat	
Tujuan Strategis	Alat Pengukur Strategis
Meningkatkan perbaikan gizi masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cakupan ibu hamil mendapat 90 tablet Fe</li> <li>- Kecamatan bebas rawan gizi</li> <li>- Cakupan wanita usia subur yang mendapat kapsul yodium</li> <li>- Balita gizi buruk mendapat perawatan</li> <li>- Balita yang naik berat badannya</li> </ul>
Strategi: penurunan angka kematian ibu dan bayi	
Tujuan Strategis	Alat Pengukur Strategis
Menurunkan angka kematian ibu dan bayi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cakupan pertolongan persalinan oleh bidan atau tenaga kesehatan yang memiliki kompetensi kesehatan</li> <li>- Cakupan kunjungan ibu hamil (K4)</li> <li>- Ibu hamil resiko tinggi/komplikasi yang ditangani</li> <li>- Cakupan bayi berat lahir rendah yang ditangani</li> </ul>
Strategi: peningkatan kesehatan lingkungan	
Tujuan Strategis	Alat Pengukur Strategis
meningkatkan kesehatan lingkungan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tempat umum yang memenuhi syarat <i>hygiene</i> sanitasi</li> <li>- Rumah atau bangunan bebas jentik nyamuk aedes</li> </ul>
Strategi: peningkatan kualitas pelayanan kesehatan	
Tujuan Strategis	Alat Pengukur Strategis
Meningkatkan pelayanan kesehatan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cakupan jaminan pemeliharaan kesehatan gakin dan masyarakat rentan</li> <li>- Cakupan pemeriksaan kesehatan siswa SD dan setingkat oleh tenaga kesehatan</li> <li>- Pelayanan gawat darurat yang dapat diakses masyarakat</li> <li>- Cakupan pelayanan kesehatan kerja pada pekerja formal</li> </ul>
Pemenuhan standar pelayanan minimum	- Pemenuhan standar pelayanan minimum

Strategi: peningkatan upaya pencegahan, penanganan, dan pemberantasan penyakit	
Tujuan Strategis	Alat Pengukur Strategis
Meningkatkan upaya pencegahan, penanganan, dan pemberantasan penyakit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cakupan rawat inap</li> <li>- Cakupan rawat jalan</li> <li>- Penderita DBD yang diobati</li> <li>- Balita dengan diare yang ditangani</li> </ul>
Mewujudkan budaya hidup bersih dan sehat	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bayi yang mendapat ASI eksklusif</li> <li>- Upaya penyukuhan P3 NAPZA oleh petugas kesehatan</li> </ul>
Strategi: peningkatan pengawasan obat, makanan, dan bahan berbahaya	
Tujuan Strategis	Alat Pengukur Strategis
Pengawasan obat, makanan, dan bahan berbahaya	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cakupan pembinaan perusahaan rumah tangga makanan &amp; minuman</li> <li>- Cakupan pembinaan toko bahan kimia</li> <li>- Cakupan pembinaan swalayan</li> </ul>

Sumber: Dinas Kesehatan Pemerintah Kota Bekasi (2005)

## 6.2. Perspektif Proses Internal

Tabel 3

Matriks Strategi, Tujuan, Alat Pengukur Strategis Perspektif Proses Internal

Strategi: peningkatan efektivitas dan efisiensi pelayanan aparatur	
Tujuan Strategis	Alat Pengukur Strategis
Meningkatkan tertib administrasi dinas	- Tingkat pelaksanaan SOP
Strategi: peningkatan transparansi dan akuntabilitas aparatur pemerintah kota bekasi	
Tujuan Strategis	Alat Pengukur Strategis
Meningkatkan kepercayaan masyarakat dengan cara memberikan keterbukaan arus informasi dan kualitas akuntabilitas aparatur	- Tingkat kepercayaan masyarakat
Strategi: peningkatan promosi dan partisipasi masyarakat	
Tujuan Strategis	Alat Pengukur Strategis
Mengembangkan promosi, komunikasi dan informasi bagi peningkatan partisipasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Penerbitan bulletin perusahaan</li> <li>- Promosi kesehatan melalui media elektronik</li> </ul>

masyarakat dan dunia usaha/industri	
Menyediakan informasi tentang kesehatan	- Ketersediaan <i>database</i> kesehatan
Strategi: peningkatan kemampuan pengelolaan lembaga penyelenggara kesehatan	
Tujuan Strategis	Alat Pengukur Strategis
Meningkatkan kemampuan pengelolaan lembaga penyelenggara kesehatan	- Indeks kemampuan aparatur
Meningkatkan pelayanan kesehatan rujukan	- Indeks kepuasan masyarakat

Sumber: Dinas Kesehatan Pemerintah Kota Bekasi (2005)

### 6.3. Perspektif Pembelajaran dan Pengembangan Organisasi

Tabel 4

Matriks Strategi, Tujuan, Alat Pengukur Strategis Perspektif Pembelajaran dan Pengembangan Organisasi

Strategi: peningkatan kompetensi dan kapabilitas aparatur dan tenaga kesehatan	
Tujuan Strategis	Alat Pengukur Strategis
Meningkatkan profesionalisme tenaga kesehatan, lembaga penyelenggara kesehatan dan pembina kesehatan	- Pelatihan bagi tenaga kesehatan - Pemetaan pengembangan karier tenaga kesehatan
Strategi: pengembangan sistem informasi kesehatan	
Tujuan Strategis	Alat Pengukur Strategis
Meningkatkan efektifitas dan efisiensi sistem informasi	- Terbangunnya sistem informasi kesehatan - Tersedianya informasi yang diakses oleh masyarakat
Strategi: peningkatan sarana prasarana dan perbekalan kesehatan	
Tujuan Strategis	Alat Pengukur Strategis
Pemantapan sistem sertifikasi dan akreditasi sarana dan upaya/teknologi pelayanan kesehatan dasar, kesehatan khusus dan pelayanan kesehatan rujukan skala kota	- Akreditasi sarana kesehatan pemerintah dan swasta - Peningkatan status puskesmas menuju swakelola - Cakupan sarana kesehatan dengan kemampuan pelayanan gawat darurat

Peningkatan sarana, prasarana, pelayanan penyediaan obat dan perbekalan kesehatan	- Ketersediaan obat sesuai kebutuhan - Pengadaan obat esensial - Pengadaan obat generik
Strategi: menciptakan iklim kerja yang sehat dan kondusif	
Tujuan Strategis	Alat Pengukur Strategis
Meningkatkan komitmen dan motivasi aparatur dengan cara menciptakan iklim kerja yang kondusif dalam melaksanakan tugas-tugas Dinas Kesehatan	- Tingkat kepuasan aparatur
Strategi: peningkatan disiplin, etos kerja, dan profesionalisme aparatur	
Tujuan Strategis	Alat Pengukur Strategis
Meningkatkan produktivitas aparatur dengan cara menanamkan etos kerja, disiplin, dan profesionalisme di dalam bekerja	- Tingkat produktivitas aparatur - Indeks profesionalitas aparatur

Sumber: Dinas Kesehatan Pemerintah Kota Bekasi (2005)

#### 6.4. Perspektif Anggaran

Tabel 5  
Matriks Strategi, Tujuan, Alat Pengukur Strategis Perspektif Anggaran

Strategi: mobilisasi input pendanaan	
Tujuan Strategis	Alat Pengukur Strategis
Optimalisasi penggunaan APBD untuk kegiatan pembangunan bidang kesehatan	- Indeks optimalisasi penggunaan APBD
Penarikan investasi dari masyarakat Kota Bekasi maupun luar Kota Bekasi untuk turut serta membiayai kegiatan pembangunan bidang kesehatan	- Dana yang didapatkan dari sponsor untuk membiayai kegiatan pembangunan bidang kesehatan
Peningkatan PAD	- % kenaikan PAD

Sumber: Dinas Kesehatan Pemerintah Kota Bekasi (2005)

Pemerintah Kota Bekasi telah menerapkan *balanced scorecard* dalam organisasinya. Penerapan *balanced scorecard* dilakukan dalam rangka upaya mendorong pembangunan di Kota Bekasi untuk mencapai visi dan misi Kota Bekasi. Pencapaian visi dan misi Kota Bekasi tersebut adalah suatu hal yang sangat kompleks dan tidak mungkin dilaksanakan dengan menggunakan pendekatan yang parsial dan sektoral. Untuk mendorong pembangunan di Kota Bekasi dibutuhkan suatu pendekatan yang sistemik dan sistematis yang lebih menekankan perhatian pada aspek-aspek yang fundamental dan strategis. Oleh karena itu perlu dirumuskan sebuah rencana strategis yang berisi arah kebijakan dasar dan strategi pembangunan kota yang dapat mendorong peran aktif seluruh elemen masyarakat di dalam kegiatan pembangunan untuk mewujudkan visi dan misi Kota Bekasi. Dengan demikian diharapkan seluruh elemen masyarakat Kota Bekasi akan mendapatkan kesempatan dan peluang dasar yang sama untuk dapat berperan aktif dalam kegiatan pembangunan untuk mewujudkan visi dan misi Kota Bekasi untuk menjadi kota yang unggul di bidang perdagangan dan jasa.

Dinas Kesehatan Pemerintah Kota Bekasi menentukan visi dan misi mengacu pada visi dan misi Kota Bekasi. Setelah itu, Dinas Kesehatan Pemerintah Kota Bekasi membentuk sebuah tim untuk membangun *balanced scorecard*. Tim membangun *balanced scorecard* sesuai dengan visi, misi, dan tujuan yang ingin dicapai. Secara berkala, setiap tahun seluruh jajaran representasi *stakeholders* berkumpul dalam suatu forum untuk mengevaluasi, mengkaji dan mengagas tindak lanjut penyesuaian bila diperlukan atas arah dan pencapaian naskah rencana strategis yang menggunakan pendekatan *balanced scorecard* dalam penyusunannya.

Evaluasi dilakukan dengan cara penetapan pengukuran kinerja. Hal ini dilakukan untuk mengetahui dan menilai capaian indikator kinerja yang ada dalam Rencana Strategis dibandingkan dengan realisasinya. Data realisasi ini didapatkan melalui survei yang dilakukan ke masyarakat maupun ke elemen internal organisasi. Dalam Rencana Strategis, target kinerja kebanyakan dinyatakan dalam bentuk prosentase. Penetapan pencapaian kinerja ini dilakukan dengan cara membandingkan prosentase realisasi dengan target. Prosentase dari hasil

perbandingan ini bisa digunakan untuk menarik kesimpulan hasil evaluasi kinerja yang dapat memberikan gambaran kepada penerima informasi mengenai nilai kinerja organisasi. Kinerja dinilai dengan skala pengukuran ordinal, sebagai berikut:

$X > 100$	= kinerja sangat baik
$80 < X < 100$	= kinerja baik, perlu dipertahankan dan ditingkatkan lagi
$< 80$	= kinerja kurang baik dan perlu ditingkatkan kinerjanya dengan cara melakukan evaluasi terhadap rencana strategis

#### e. Manfaat Penerapan *Balanced Scorecard* pada Organisasi Sektor Publik

*Balanced scorecard* membuat organisasi yang menerapkannya menjadi organisasi yang berfokus pada strategi. Dengan menerapkan *balanced scorecard* pada organisasi sektor publik banyak manfaat yang dapat diperoleh. Manfaat utama dari penerapan *balanced scorecard* adalah organisasi dapat lebih baik dalam mengimplementasikan strategi yang telah dirumuskan. *Balanced scorecard* dapat menjadi alat komunikasi strategi dalam organisasi. Hal tersebut dikarenakan *balanced scorecard* menerjemahkan strategi organisasi ke dalam bentuk tujuan strategis, ukuran-ukuran, dan target yang jelas sehingga para anggota organisasi dapat mengerti dengan baik mengenai strategi organisasi. Selain itu, *balanced scorecard* juga dapat digunakan untuk terus menerus menilai strategi organisasi. Dengan melakukan penilaian strategi, organisasi dapat memutuskan apakah strategi yang telah dirumuskan merupakan strategi yang tepat untuk dapat mencapai tujuan-tujuan organisasi sehingga suatu organisasi dapat dikatakan berhasil.

Secara lebih khusus, melalui *balanced scorecard* organisasi sektor publik akan mampu menjelaskan misinya kepada masyarakat dan dapat mengidentifikasi indikator kepuasan masyarakat secara lebih transparan, objektif dan terukur serta mampu mengidentifikasi proses kerja dan kualitas sumber daya manusia yang dibutuhkan dalam mencapai misi dan strateginya. *Balanced scorecard* akan

membantu organisasi sektor publik dalam pemberian pelayanan masyarakat yang lebih baik.

Dalam proses penerapannya, *balanced scorecard* pada organisasi sektor publik akan dapat menghadirkan suatu sistem pengukuran kinerja yang komprehensif serta sistem manajemen strategik yang berorientasi pada masyarakat. Sistem pengukuran kinerja yang komprehensif dibutuhkan karena organisasi sektor publik adalah organisasi yang mengelola misi dan tanggung jawab yang dibebankan oleh publik baik finansial maupun non finansial sehingga pertanggungjawaban yang disusun oleh organisasi sektor publik harus nampak dari sisi keuangan maupun non keuangan dan keduanya seyogyanya harus terukur serta dapat diperhitungkan dan dianalisis secara akurat. Sedangkan sistem manajemen strategik yang berorientasi pada masyarakat dibutuhkan dalam rangka pemberian pelayanan masyarakat yang berkualitas.

Banyaknya manfaat yang diperoleh dari penerapan *balanced scorecard* pada organisasi sektor publik tersebut tidak berarti bahwa *balanced scorecard* dapat menjamin kesuksesan strategi dan visi organisasi. *Balanced scorecard* merupakan konsep yang hasilnya tergantung pada proses pelaksanaannya, yakni proses yang dianggap efektif untuk mengekspresikan strategi dan visi organisasi dalam wacana yang lebih jelas dengan dukungan seluruh aspek organisasi. Memandang organisasi dari perspektif yang beragam dan dalam dimensi waktu yang berbeda memberi pengertian terhadap organisasi secara keseluruhan. Dengan *balanced scorecard* memberikan bahasa dan landasan bersama yang dirumuskan untuk seluruh organisasi. Dalam hal ini, para anggota organisasi dapat melihat posisi mereka dalam gambaran secara keseluruhan sebagai kewajiban mereka ikut andil dalam mencapai visi, misi, serta tujuan perusahaan secara komprehensif.

## 6. SIMPULAN

Pada saat pertama kali diperkenalkan, fokus dan aplikasi *balanced scorecard* adalah organisasi sektor swasta. Namun, dewasa ini *balanced scorecard* juga dipandang perlu untuk diterapkan pada organisasi sektor publik. Terdapat perbedaan-perbedaan karakteristik antara organisasi sektor swasta dan organisasi

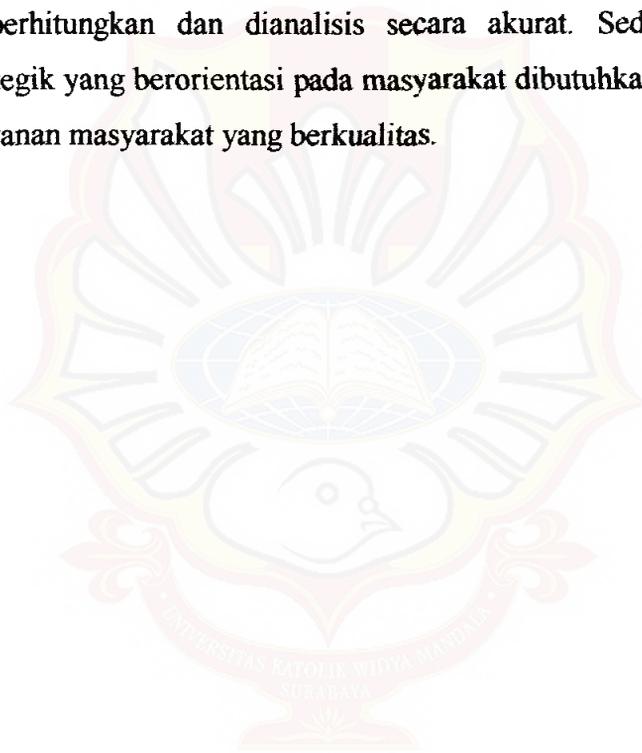
sektor publik. Perbedaan-perbedaan tersebut menyebabkan perlunya modifikasi terhadap *balanced scorecard* terlebih dahulu sebelum diterapkan pada organisasi sektor publik. Perbedaan mendasar antara kedua jenis organisasi tersebut terletak pada tujuan utamanya. Tujuan utama organisasi sektor publik adalah pemberian pelayanan publik untuk kesejahteraan masyarakat, bukan memaksimalkan laba untuk kesejahteraan para pemegang saham seperti pada organisasi sektor swasta.

Modifikasi yang perlu dilakukan adalah mengubah *driver* dalam *balanced scorecard*. Misi dari organisasi sektor publik selalu berfokus pada kesejahteraan masyarakat. Misi tersebutlah yang harus menjadi *driver* dalam *balanced scorecard* untuk organisasi sektor publik. Oleh karena itu, perspektif pelanggan dijadikan sebagai fokus bagi tujuan dan ukuran dalam semua perspektif *balanced scorecard*. Dengan kata lain, perspektif pelanggan yang menjadi tujuan akhir dari semua perspektif *balanced scorecard*. Hal ini berarti posisi perspektif keuangan digantikan oleh perspektif pelanggan.

Setelah memodifikasi *balanced scorecard*, manajemen organisasi harus mengembangkan atau menyusun *balanced scorecard* terlebih dahulu sebelum menerapkannya. Proses pengembangan tersebut dimulai dari penetapan visi, misi, tujuan, dan strategi yang kemudian dilanjutkan dengan penerjemahan visi dan strategi organisasi ke dalam 4 perspektif *balanced scorecard*. Masing-masing perspektif terdiri dari empat komponen yaitu tujuan, ukuran, target, dan program. Tujuan dan ukuran yang ada dalam keempat perspektif tersebut harus saling berhubungan dalam suatu hubungan sebab akibat.

Penerapan *balanced scorecard* dilaksanakan melalui beberapa tahapan. Tahapan pertama adalah identifikasi terhadap data yang diperlukan untuk menerapkan *balanced scorecard* serta menentukan teknologi informasi yang digunakan untuk memudahkan proses pengkomunikasian *balanced scorecard*. Selanjutnya *balanced scorecard* harus dibangun secara menyeluruh mulai dari tingkatan paling tinggi hingga paling rendah dalam organisasi. Yang terakhir adalah menggunakan data *scorecard* untuk peninjauan ulang dan peningkatan terus menerus.

Dalam proses penerapannya, *balanced scorecard* pada organisasi sektor publik akan dapat menghadirkan suatu sistem pengukuran kinerja yang komprehensif serta sistem manajemen strategik yang berorientasi pada masyarakat. Sistem pengukuran kinerja yang komprehensif dibutuhkan karena organisasi sektor publik adalah organisasi yang mengelola misi dan tanggung jawab yang dibebankan oleh publik baik finansial maupun non finansial sehingga pertanggungjawaban yang disusun oleh organisasi sektor publik harus nampak dari sisi keuangan maupun non keuangan dan keduanya seyogyanya harus terukur serta dapat diperhitungkan dan dianalisis secara akurat. Sedangkan sistem manajemen strategik yang berorientasi pada masyarakat dibutuhkan dalam rangka pemberian pelayanan masyarakat yang berkualitas.



## DAFTAR PUSTAKA

- Baharuddin, B., 2006, Pengukuran Kinerja Sektor Publik dengan Menggunakan *Balanced Scorecard*, diakses 18 Juni, 2008, <http://www.dprdsulsel.go.id>
- Dinas Kesehatan Pemerintah Kota Bekasi, 2005, Draft Final Report Rencana Strategis Dinas Kesehatan 2006-2010, Pemerintah Kota Bekasi.
- Gaspersz, V., 2003, *Sistem Manajemen Kinerja Terintegrasi Balanced Scorecard dengan Six Sigma untuk Organisasi Bisnis & Pemerintah*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Hansen, D. R., and Maryanne M. M., 2005, *Akuntansi Manajemen*, Terjemahan oleh Dewi Fitriyani, MSi. dan Deny Arnos Kwary, M. Hum., 2006, Jakarta: Salemba Empat.
- Imelda, 2004, Implementasi *Balanced Scorecard* pada Organisasi Publik, *Jurnal Akuntansi & Keuangan*, Vol. 6, No. 2, November: 106-122.
- Kaplan, R. S., dan David P. Norton, 1996, *Balanced Scorecard: Menerapkan Strategi Menjadi Aksi*, Terjemahan oleh Peter R. Yosi Pasla, 2000, Jakarta: Erlangga.
- Mardiasmo, 2004, *Akuntansi Sektor Publik*, Yogyakarta: Andi.
- Melinda, T., 2003, Penerapan *Balanced Scorecard* sebagai Sistem Pengukuran Kinerja, *Media Mahardika*, Vol. 1, No. 2, Januari: 29-33.
- Mulyadi, 2001, *Balanced Scorecard: Alat Manajemen Kontemporer untuk Pelipatganda Kinerja Keuangan Perusahaan*, Jakarta: Salemba Empat.
- Mulyadi, dan Johny Setyawan, 1999, *Sistem Perencanaan dan Pengendalian Manajemen*, edisi kesatu, Yogyakarta: Aditya Media.
- Niven, P. R., 2003, *Balanced Scorecard Step-by-Step for Government and Nonprofit Agencies*, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Sinaga, P., 2004, *Balanced Scorecard* sebagai Pengukuran Kinerja Koperasi dan UKM Apa Mungkin?, *Infokop* No. 25 Tahun XX.
- Tunggal, A. W., 2003, *Pengukuran Kinerja dengan Balanced Scorecard*, Jakarta: Harvarindo.
- Yuwono, S., dan Edy S., dan Muhammad I., 2002, *Petunjuk Praktis Penyusunan Balanced Scorecard Menuju Organisasi yang Berfokus pada Strategi*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.