

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Kajian Teori

2.1.1 Pengukuran Kinerja di Sektor Publik

Pengukuran kinerja diterapkan di kementerian dan lembaga di Indonesia berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Pengukuran Kinerja dilakukan dengan mengukur Indikator Kinerja yang telah ditetapkan dalam dokumen Perjanjian Kinerja. Pengukuran kinerja dilakukan dengan membandingkan realisasi Kinerja dengan Sasaran (target) Kinerja yang dicantumkan dalam dokumen Perjanjian Kinerja dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD tahun berjalan. Pengukuran kinerja juga dilakukan dengan membandingkan realisasi Kinerja Program sampai dengan tahun berjalan dengan target kinerja lima tahunan yang dicantumkan dalam Rencana Strategis Kementerian Negara dan Lembaga atau Pemerintah Daerah.

Dalam menentukan nilai Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 88 Tahun 2021 tentang Evaluasi Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, pengukuran kinerja memiliki bobot 30% dalam menentukan nilai

AKIP keseluruhan yang terdiri dari komponen Perencanaan Kinerja, Pengukuran Kinerja, Pelaporan Kinerja, dan Evaluasi Akuntabilitas Kinerja Internal.

Subkomponen evaluasi dari komponen Pengukuran Kinerja dalam evaluasi AKIP terdiri dari:

- a. Pengukuran kinerja telah dilakukan.
- b. Pengukuran Kinerja telah menjadi kebutuhan dalam mewujudkan Kinerja secara Efektif dan Efisien dan telah dilakukan secara berjenjang dan berkelanjutan.
- c. Pengukuran kinerja telah dijadikan dasar dalam pemberian Reward dan Punishment, serta penyesuaian strategi dalam mencapai kinerja yang efektif dan efisien.

2.1.2 *Balanced Scorecard*

Balanced Scorecard menurut Garrison, dkk. (2012) merupakan seperangkat pengukuran kinerja yang terintegrasi yang diturunkan dari dan untuk mendukung strategi organisasi. *Balanced Scorecard* dijelaskan pertama kali oleh Kaplan dan Norton pada tahun 1996 sebagai perangkat pengukuran kinerja organisasi tidak hanya dalam mencapai tujuan finansial tetapi lintas perspektif yang menekankan pencapaian tujuan finansial. *Balanced Scorecard* mengukur kinerja organisasi terhadap empat perspektif yang imbang yaitu sebagai berikut.

1. Perspektif keuangan (*financial perspective*)

Perspektif keuangan menggambarkan konsekuensi ekonomi dari aksi atau kegiatan yang dilakukan di lingkup ketiga perspektif lainnya. Dalam perspektif finansial, terdapat tiga aspek dari strategi yang dilakukan suatu perusahaan;

- (1) pertumbuhan pendapatan dan kombinasi pendapatan yang dimiliki suatu organisasi bisnis,
- (2) penurunan biaya dan peningkatan produktivitas,
- (3) penggunaan aset yang optimal dan strategi investasi.

2. Perspektif pelanggan (*customer perspective*)

Perspektif pelanggan mendefinisikan pelanggan dan segmen pasar dimana organisasi berkompetisi. (Garrison, dkk., 2017). Menurut Kaplan (1996), aspek utama dalam mengukur perspektif ini adalah pengukuran pangsa pasar, *customer retention* yaitu pertumbuhan bisnis dengan jumlah *customer* yang dimiliki, *customer acquisition* yaitu jumlah penambahan customer baru, *customer satisfaction* yang dilakukan dengan survei atau interviu, serta *customer profitability* yang merupakan profitabilitas perusahaan yang dihasilkan oleh *customer*.

3. Perspektif proses bisnis internal (*internal business processes perspective*)

Perspektif ini mendefinisikan proses bisnis dalam internal organisasi yang diperlukan untuk menghasilkan nilai bagi pelanggan dan juga manajemen. Menurut Biswan (2021), perspektif ini menekankan ukuran keberhasilan proses bisnis unit organisasi dalam memberikan pelayanan dan nilai tambah bagi *stakeholder* dan *customer*.

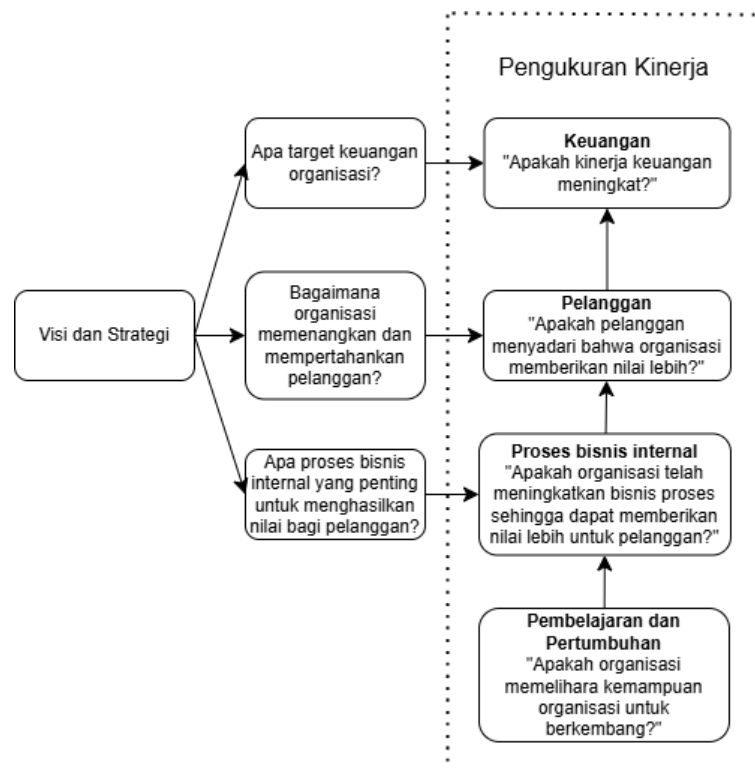
4. Perspektif pembelajaran dan pertumbuhan (*learning and growth perspective*)

Perspektif pembelajaran dan pertumbuhan mendefinisikan kemampuan yang diperlukan organisasi untuk menciptakan perkembangan dan pertumbuhan organisasi dalam jangka panjang. Perspektif ini berkaitan erat dengan mengembangkan tiga komponen utama yaitu kemampuan pegawai, kapabilitas

sistem informasi, dan sikap personel. Menurut Biswan (2021), pada perspektif ini, kapasitas pegawai dan individu sebagai sumber daya ditekankan dalam mendukung penyelenggaraan proses bisnis internal organisasi untuk memberikan pelayanan kepada customer dan menghasilkan produk yang memberikan nilai bagi *stakeholder*.

Menurut Garrison, dkk. (2017), ide dari pengelompokan perspektif ini adalah pembelajaran dibutuhkan untuk meningkatkan proses bisnis internal. Peningkatan proses bisnis internal dibutuhkan untuk meningkatkan kepuasan pelanggan yang pada akhirnya akan meningkatkan pencapaian keuangan. Secara keseluruhan, pembobotan terhadap masing-masing perspektif dilakukan dalam pengukuran kinerja menggunakan *Balanced Scorecard* (Dally, 2010).

Gambar I. 1 *Balanced Scorecard*: Penurunan dari Strategi ke Pengukuran Kinerja



Sumber: Garrison, dkk. (2017)

Balanced Scorecard memiliki beberapa keunggulan dibanding metode pengukuran kinerja lain. Gebczynska dan Renata (2020) membandingkan metode pengukuran *Balanced Scorecard* dengan model 3Es (*Economy, Efficiency, Effectiveness*) dan IOO (*Input, Output, Outcome*) dan menyimpulkan bahwa *Balanced Scorecard* lebih unggul dibanding dua model lainnya pada organisasi administrasi publik. Berbeda dengan model 3Es dan IOO yang cenderung berfokus pada hasil jangka pendek (misalnya efisiensi biaya atau output layanan), *Balanced Scorecard* memungkinkan pengukuran kinerja dalam jangka panjang. Hal ini penting bagi administrasi publik yang harus memastikan pembangunan berkelanjutan dan layanan yang konsisten bagi masyarakat.

Balanced Scorecard memasukkan kepuasan masyarakat, akuntabilitas, dan transparansi dalam pengukuran kinerja. Hal ini berbeda dengan model IOO yang lebih menekankan pada hasil (*outcome*) tetapi kurang mempertimbangkan kebutuhan masyarakat sebagai pelanggan layanan publik. Dibandingkan dengan model 3Es dan IOO, *Balanced Scorecard* lebih cocok digunakan dalam administrasi publik karena mampu menangkap kompleksitas pengelolaan kinerja pemerintahan serta meningkatkan efektivitas layanan bagi masyarakat.

2.1.3 Pedoman Penentuan Indikator Kinerja Utama Instansi Pemerintah

Instansi Pemerintah menetapkan Indikator Kinerja Utama berpedoman dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Permen PANRB) Nomor PER/09/M.PAN/5/2007 Tentang Pedoman Umum Penetapan Indikator Kinerja Utama di Lingkungan Instansi Pemerintah.

Kinerja dari sebuah instansi pemerintah merupakan pencapaian dari sasaran atau tujuan instansi pemerintah yang merupakan penjabaran dari visi, misi, dan strategi instansi pemerintah. Kinerja menggambarkan gambaran tingkat keberhasilan atau kegagalan dari kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan sesuai dengan program dan kebijakan yang ditetapkan.

a. Tujuan Penetapan Indikator Kinerja Utama dan Pengukuran Kinerja

Kinerja diukur dengan membandingkan tingkat kinerja yang dicapai dengan standar, rencana, atau target dengan menggunakan indikator kinerja yang ditetapkan. Untuk memperoleh ukuran keberhasilan dari pencapaian suatu tujuan dan sasaran strategis organisasi, indikator kinerja utama ditetapkan di lingkungan instansi pemerintah. Ukuran keberhasilan tersebut digunakan untuk perbaikan kinerja dan peningkatan akuntabilitas kinerja.

b. Penetapan Indikator Kinerja Utama

Indikator Kinerja Utama instansi pemerintah dipilih dan ditetapkan dengan pertimbangan sebagai berikut.

- 1) Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional/Daerah
- 2) Rencana Strategis, kebijakan umum dan atau dokumen strategis lainnya yang relevan;
- 3) Bidang kewenangan, tugas dan fungsi, serta peran lainnya;
- 4) Kebutuhan informasi kinerja untuk penyelenggaraan akuntabilitas kinerja;
- 5) Kebutuhan data statistik pemerintah;
- 6) Kelaziman pada bidang tertentu dan perkembangan ilmu pengetahuan.

Indikator Kinerja Utama Instansi Pemerintah dipilih dan ditetapkan dengan karakteristik sebagai berikut.

- a. spesifik;
- b. dapat dicapai;
- c. relevan;
- d. menggambarkan keberhasilan sesuatu yang diukur; dan
- e. dapat dikuantifikasi dan diukur.

2.2 Penelitian Terdahulu

Hasil dari tinjauan literatur pada berbagai sumber yang dilakukan oleh penulis menemukan beberapa penelitian terdahulu yang relevan dengan topik yang akan diangkat, dengan daftar sebagai berikut.

- 1) Narutomo pada tahun 2012 melakukan penelitian berjudul “Penerapan *Balanced Scorecard* untuk Badan Penelitian dan Pengembangan Kementerian Dalam Negeri”. Penelitian ini menganalisis komponen *Balanced Scorecard* yakni visi, tema strategis, prinsip strategis, perspektif, sasaran, kaitan, ukuran dan target pada BPP Kemendagri. Kesimpulan dari penelitian ini adalah penggunaan *Balanced Scorecard* menjadi sebuah kebutuhan mengingat tantangan peran strategis BPP Kemendagri. Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian ini adalah tingkatan unit kinerja organisasi yang diteliti yakni unit kerja eselon III, sedangkan unit kerja organisasi yang diteliti pada penelitian ini adalah unit kerja eselon II. Selain itu, penelitian ini menggunakan analisis dengan tahapan bisnis menurut kaplan yaitu tumbuh (*growth*), bertahan (*sustain*), dan menuai (*harvest*). Sedangkan penelitian ini tidak menggunakan

tahapan bisnis tersebut karena perbedaan *nature* unit organisasi yang menjadi objek penelitian.

- 2) Dharmayuni dan Khairuddin pada tahun 2021 melakukan penelitian yang berjudul “Implementasi Penerapan *Balanced Scorecard* Studi Kasus: Kementerian Kelautan dan Perikanan”. Penelitian ini menjadikan Kementerian Kelautan dan Perikanan sebagai objek penerapan *Balanced Scorecard* dengan mengevaluasi model pengukuran kinerja menggunakan *Balanced Scorecard* dengan menggunakan empat proses mengelola strategi. Kesimpulan dari penelitian ini adalah BSC dapat memberikan kontribusi yang signifikan terhadap peningkatan kualitas layanan di sektor kelautan, dan dalam aspek kegiatan manajemen, teknis, lingkungan, ekonomi, sosial, dan operasional organisasi. Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian ini adalah objek penelitian yang diteliti telah menerapkan *Balanced Scorecard* dan penelitian tersebut mengevaluasi penerapannya bagi keberlangsungan organisasi sedangkan objek pada penelitian ini belum menerapkan *Balanced Scorecard* baik dalam penentuan strategi dan pengukuran kinerja.
- 3) Biswan dan Alim pada tahun 2021 melakukan penelitian yang berjudul “Praktik *Balanced Scorecard* Sektor Publik: Sistem Pengukuran Kinerja untuk Meningkatkan Performa Organisasi”. Penelitian dilakukan dengan menganalisis penggunaan *Balanced Scorecard* pada unit organisasi Pusintek Kementerian Keuangan. Kesimpulan dari penelitian ini adalah bahwa *Balanced Scorecard* membantu mengelola kinerja organisasi dengan nilai NKO yang sebesar 115 menunjukkan kinerja yang cukup baik. Perbedaan

penelitian tersebut dengan penelitian ini adalah objek penelitian yang diteliti telah menerapkan *Balanced Scorecard* dan penelitian tersebut mengevaluasi penerapannya bagi keberlangsungan organisasi sedangkan objek pada penelitian ini belum menerapkan *Balanced Scorecard* baik dalam penentuan strategi dan pengukuran kinerja. Selain itu, objek penelitian tersebut merupakan unit organisasi eselon II di bawah Sekretariat Jenderal Kementerian Keuangan, sedangkan objek penelitian ini adalah unit organisasi eselon II di bawah Deputi Bidang Transformasi Pengadaan Digital.

- 4) Christin dan Sembiring pada tahun 2023 melakukan penelitian yang berjudul “Penerapan *Balanced Scorecard* dalam Pengukuran Kinerja pada Dinas Perhubungan Kabupaten Bekasi”. Penelitian ini menyimpulkan salah satu perspektif dari prestasi Dinas Perhubungan Kabupaten Bekasi yaitu perspektif keuangan memiliki kinerja yang kurang ekonomis, tidak efektif, dan sangat efisien. Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian ini adalah objek penelitian tersebut merupakan unit pemerintah daerah, sedangkan objek penelitian ini adalah lembaga pemerintahan. Penerapan masing-masing perspektif *Balanced Scorecard* pada pengukuran kinerja dalam penelitian tersebut tidak diturunkan dan diselaraskan berdasarkan strategi dari organisasi.
- 5) Biswan dkk. pada tahun 2024 melakukan penelitian dengan judul “*A Performance Measurement in The Framework of The Balanced Scorecard: Its Implementation at The Public Sector*”. Penelitian ini mengeksplorasi keunikan penerapan *Balanced Scorecard* pada sektor publik berdasarkan karakteristik organisasi. Penelitian ini dilakukan pada organisasi Direktorat Evaluasi,

Akuntansi, dan Setelmen Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan Dan Risiko Kementerian Keuangan. Penelitian ini menyimpulkan bahwa penerapan *Balanced Scorecard* dapat diadaptasi ke dalam visi dan misi organisasi serta penerapan keempat perspektif dapat disesuaikan dengan karakteristik organisasi dimana pada kasus ini, perspektif keuangan tidak secara eksplisit digunakan melainkan merupakan komponen dari perspektif pembelajaran dan pertumbuhan. Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian ini adalah karakteristik yang didapati dari peran, tugas, serta fungsi dari organisasi yang diteliti yaitu perbedaan karakteristik Direktorat Evaluasi, Akutansi, dan Setelmen Kementerian Keuangan dengan Direktorat Sistem Pengadaan Digital Pengadaan LKPP.

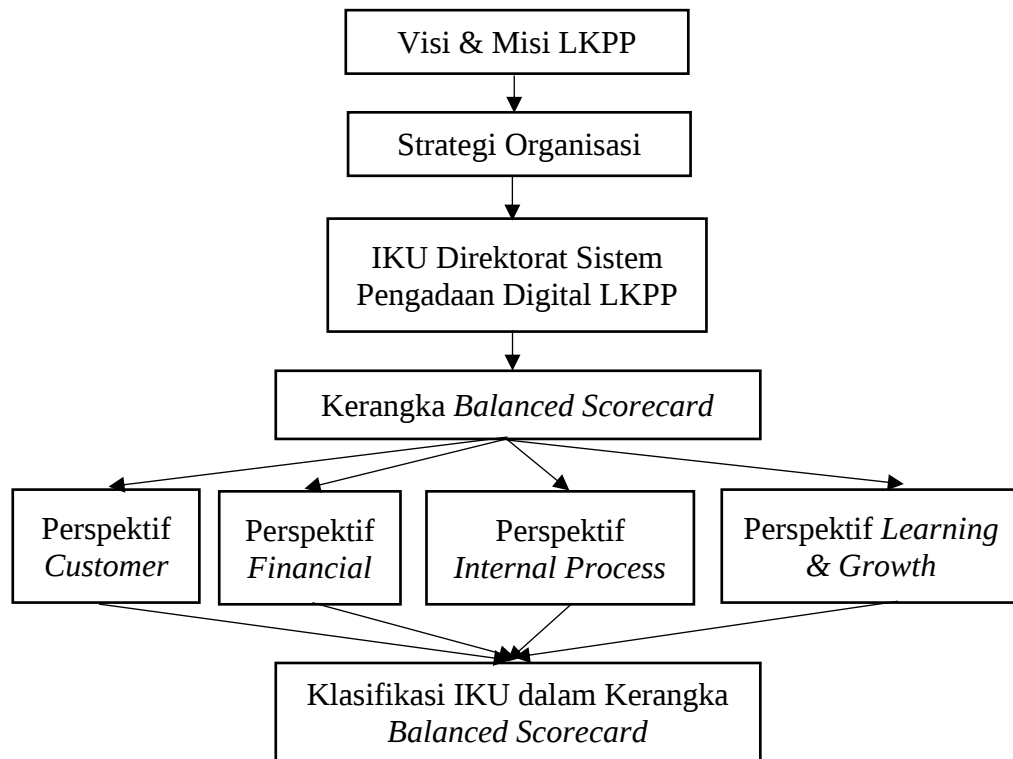
- 6) Gebczynska dan Brajer-Marczak pada tahun 2020 melakukan penelitian yang berjudul “*Review of Selected Performance Measurement Models Used in Public Administration*”. Penelitian tersebut mendefinisikan karakteristik dan mengevaluasi tiga model yang digunakan untuk mengukur kinerja organisasi atau badan administrasi sektor publik yaitu 3Es (*economy, efficiency, effectiveness*), IOO (*input, output, outcome*), dan *Balanced Scorecard*. Penelitian tersebut menyimpulkan bahwa potensi tertinggi ditunjukkan pada model pengukuran kinerja *Balanced Scorecard* (BSc) meskipun penerapannya masih perlu penyesuaian terhadap kondisi operasional dan budaya organisasi.
- 7) Wang, dkk. Melakukan penelitian pada tahun 2020 yang berjudul “*Suggesting a Framework for Performance Evaluation of Tourist Attractions: A Balance Score Approach*”. Penelitian ini menganalisis dua kerangka evaluasi kinerja

yaitu *Service-Dominant Logic* dan kerangka *Balanced Scorecard* pada proyek yang diimplementasikan pada objek wisata. Studi empiris ini mengindikasikan kerangka *Balanced Scorecard* yang dibuat dapat diimplementasikan dan memiliki kegunaan yang tinggi.

2.3 Kerangka Pemikiran

Penelitian ini dimulai dengan menganalisis penerapan strategi dari penentuan visi dan misi organisasi dan penurunannya ke dalam strategi organisasi hingga penentuan indikator kinerja yang menjadi tolok ukur kinerja unit organisasi Direktorat Sistem Pengadaan Digital LKPP. Selain menganalisis penerapan penurunan strategi, strategi-strategi yang diturunkan akan dianalisis kesesuaiannya dan dikelompokkan berdasarkan empat perspektif *Balanced Scorecard*, yakni perspektif keuangan, perspektif pelanggan, perspektif proses bisnis internal, dan perspektif pembelajaran dan pertumbuhan. Penentuan Indikator Kinerja pada organisasi pemerintah yang diatur dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Permen PANRB) Nomor PER/09/M.PAN/5/2007 belum menggunakan metode pengelompokan berdasarkan empat perspektif *Balanced Scorecard*. Keempat perspektif *Balanced Scorecard* yang digunakan akan diberikan pembobotan sesuai dengan kondisi organisasi. Berdasarkan hasil analisis, peneliti mendesain pengukuran kinerja berdasarkan empat perspektif *Balanced Scorecard* yang terdiri dari penyesuaian indikator kinerja utama dan pembobotan untuk masing-masing perspektif *Balanced Scorecard*.

Gambar II. 1 Kerangka Pemikiran Penelitian



Sumber: diolah penulis