
**MERUMUSKAN KEMBALI PENGUKURAN KINERJA LAYANAN
PUBLIK BERBASIS STAKEHOLDERS**

Oleh:
Joko Susilo *)

ABSTRAK

Karakteristik organisasi publik dalam beberapa hal sangat berbeda dengan karakteristik organisasi swasta. Karakteristik yang berbeda meliputi tujuan organisasi publik yang mengarah kepada nonprofit oriented; tujuan finansial yang berbeda secara filosofis, konseptual, dan operasionalnya dengan tujuan profitabilitas pada sektor swasta; lingkungan organisasi lebih variatif, rentan terhadap perubahan, struktur organisasi yang birokratis, kaku dan hierarkis. Dengan perbedaan karakteristik tersebut maka, sistem pengukuran kinerja yang ada di organisasi swasta seperti balanced scorecard, pengukur investasi seperti IRR, Benefit Cost Analysis dan Cost Effectiveness Analysis, perlu disesuaikan sebelum digunakan untuk mengukur kinerja organisasi publik. Public balanced scorecard dan Social Benefit Cost Analysis merupakan hasil penyesuaian sistem pengukuran kinerja dari organisasi swasta.

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Seperti halnya organisasi swasta, kinerja layanan publik yang ada dalam organisasi publik (seperti polisi, pemadam kebakaran, pengelolaan sampah, air, limbah air, jalan, transportasi, kesehatan dan jasa sosial lainnya) juga harus diukur dalam upaya untuk merencanakan, mengorganisir, mengarahkan dan mengendalikan kinerja tersebut dilakukan. Sistem pengukuran kinerja layanan publik memiliki bentuk dan ukuran yang beraneka ragam sebagaimana pengukuran kinerja yang ada dalam sektor swasta. Pemerintah daerah memerlukan berbagai sistem pengukuran kinerja dalam bidang layanan jasa publik sebagai bagian dari perencanaan strategik.

Permasalahan pengukuran kinerja layanan publik muncul manakala proses adopsi sistem pengukuran kinerja dari organisasi swasta tidak bisa serta merta langsung digunakan. Hal ini dikarenakan karakteristik organisasi publik tidak sepenuhnya sama dengan organisasi swasta, sehingga proses benchmarking sistem pengukuran kinerja organisasi swasta ke dalam organisasi publik harus dilakukan beberapa penyesuaian. Karakteristik-karakteristik organisasi publik yang membedakan dengan organisasi swasta adalah;

- i. Tujuan organisasi publik yang mengarah kepada nonprofit oriented dimana optimalisasi layanan publik lebih diutamakan demi tercapainya kesejahteraan publik. Sedangkan tujuan organisasi sektor swasta adalah memaksimalkan laba (profit oriented).
- ii. Dengan karakteristik di atas, maka tujuan finansial dalam sektor publik dibedakan secara filosofis, konseptual, dan operasionalnya dengan tujuan profitabilitas pada sektor swasta. Keputusan investasi publik, penghitungan

*) Joko Susilo, SE, M. Si adalah Dosen Tetap Program Diploma 3 Fakultas Ekonomi Universitas Islam Indonesia (UII)

biaya layanan (*cost of services*), pembebanan tarif layanan publik (*charging of services*) misalnya.

- iii. Lingkungan organisasi yang jauh berbeda antara sektor publik dan sektor swasta, dimana lingkungan organisasi yang ada di sektor publik jauh lebih variatif, rentan terhadap perubahan, struktur organisasi yang birokratis (Mardiasmo, 2000). Pollitt dan Stephen (1991) menambahkan dengan istilah kaku dan hierarkis, stakeholders yang lebih banyak dan tentu saja lebih banyak kepentingan yang ada di sana serta jaringan organisasi yang kompleks untuk organisasi publik.

Dari karakteristik-karakteristik tersebut, maka permasalahan yang muncul terkait dengan pengukuran kinerja organisasi publik adalah sebagai berikut;

1. Indikator finansial bukan menjadi tujuan utama pengukuran kinerja organisasi sektor publik. Mardiasmo (2000) menjelaskan bahwa organisasi publik di dalam pengelolaannya mempunyai tujuan yang terikat dengan *mission driven*. Misi dari organisasi publik adalah memberikan layanan publik yang optimal.
2. Karena tujuan utama dari organisasi publik adalah *putting the customer first*, maka mengoptimalkan layanan publik (kepuasan publik) lebih diutamakan, apalagi jika tingkat kesejahteraan publik di lingkungan organisasi publik tersebut masih rendah. Tarik ulur antara kelayakan suatu kegiatan dalam organisasi publik ditinjau dari sisi optimalisasi layanan publik dengan sisi finansial menjadi berarti dalam kondisi ini. Sehingga, karena misi dari organisasi publik adalah untuk melayani publik maka optimalisasi layanan publik lebih menjadi prioritas untuk dilakukan walaupun dari sisi finansial kurang begitu menguntungkan.
3. Bahkan, seringkali kinerja organisasi publik terutama dari sisi finansial akan cenderung merugi jika ditinjau dari perseptif finansial versi organisasi swasta, hal ini dikarenakan organisasi publik menganut sistem subsidi dana lintas sektoral. Misal, penghitungan *cost of service* (biaya layanan) untuk pelayanan kesehatan tingkat kecamatan (Puskesmas) adalah Rp 5.000,- untuk setiap kali pelayanan. Namun karena tingkat kesejahteraan warga di sekitar masih rendah, pemerintah setempat akan melakukan penyesuaian tarif layanan (*charging of service*) kepada masyarakat dengan kesepakatan dari DPRD sebesar Rp 3.000,-. Sehingga, dalam keadaan ini, pemerintah daerah mensubsidi layanan kesehatan tingkat kecamatan tersebut sebesar Rp 2.000,- kepada masyarakat. Dilihat dari sisi pembebanan tarif (*charging of services*) ke warga, maka layanan kesehatan ini jelas merugi, walaupun dari sisi *cost of service* (biaya layanan) tidak, atau setidaknya impas dengan adanya subsidi pemerintah.

Dengan beberapa masalah tersebut tentu saja diperlukan adanya penyesuaian-penyesuaian sistem pengukuran kinerja yang ada dalam organisasi swasta sebelum digunakan oleh organisasi publik. Penyesuaian-penyesuaian yang dilakukan terhadap sistem pengukuran kinerja organisasi publik dilakukan dengan mempertimbangkan karakteristik mendasar dalam organisasi publik tersebut. Sistem pengukuran kinerja seperti *balanced scorecard* dan *cost benefit analysis* adalah contoh pengukuran kinerja yang dapat disesuaikan oleh organisasi publik di dalam melakukan pengukuran kinerja untuk kegiatan organisasinya.

Penggunaan balanced scorecard dalam organisasi swasta, pada umumnya selalu memprioritaskan pada perspektif keuangan. Profit menjadi tujuan akhir pengukuran kinerja suatu organisasi. Walaupun ketiga perspektif yang lain seperti perspektif pelanggan, perspektif proses bisnis internal, dan perspektif pembelajaran dinilai baik, tetapi kalau kinerja organisasi swasta tersebut tidak mendatangkan suatu keuntungan finansial maka kinerja organisasi tersebut dapat dinilai tidak optimal. Begitu juga dengan sistem pengukuran lainnya, yakni cost benefit analysis (CBA). Dalam organisasi publik, hampir sebagian besar, di setiap kegiatannya disubsidi oleh pemerintah pusat. Tarif puskesmas, tarif BBM, tarif listrik, biaya pendidikan, merupakan contoh kecil dari produk dan kegiatan yang disubsidi pemerintah. Penggunaan CBA untuk mengukur kinerja dari aktivitas-aktivitas dan produk-produk organisasi publik tersebut akan menjadi mengambang karena konsep yang mendasari penggunaan CBA untuk organisasi swasta sangat berbeda dengan organisasi publik. Kalau hanya dilihat dari cost dan benefitnya semata, aktivitas dan produk organisasi publik akan seringkali merugi dibanding menguntungkan. Sehingga akan janggal kalau mengukur kinerja organisasi publik hanya dengan CBA tanpa melakukan beberapa penyesuaian-penyesuaian terlebih dahulu terutama terkait dengan konsepnya.

B. SISTEM PENGUKURAN KINERJA

Kinerja merupakan kondisi/prestasi yang harus diketahui dan diinformasikan kepada pihak-pihak tertentu untuk mengetahui tingkat pencapaian hasil suatu unit satuan kerja dihubungkan dengan visi yang diemban suatu organisasi serta mengetahui dampak positif dan negatif suatu kebijakan operasional yang diambil. Prestasi ini merupakan tampilan organisasi dalam menjalankan kegiatannya (BPKP, 2000). Kinerja seringkali juga berfokus pada *intermediate outcomes* seperti kepuasan klien atau perubahan individu atau organisasi dalam jangka pendek (Ningsih, 2002), komponen vital dalam setiap usaha pengelolaan yang berorientasi pada hasil (Suharyani, dkk, 2003).

Pengukuran kinerja merupakan salah satu instrumen yang dipandang efektif sebagai pijakan untuk meningkatkan kinerja secara keseluruhan. Hasil konferensi dari *International Conference on Decentralization (ICD) di University of the Philippines* merumuskan sistem pengukuran kinerja sebagai sistem penilaian seberapa baik kinerja layanan publik yang diberikan kepada publik berupa barang atau layanan jasa (ICD, 2003). Larry D Stout dalam *Performance Measurement Guide* sebagaimana yang dikutip oleh BPKP menyatakan bahwa pengukuran kinerja merupakan proses mencatat dan mengukur pencapaian kegiatan dalam arah pencapaian hasil melalui hasil-hasil yang ditampilkan berupa produk, jasa, ataupun suatu proses.

Mardiasmo (2000) menjelaskan sistem pengukuran kinerja sebagai sistem yang bertujuan untuk membantu manajer publik menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan nonfinansial. Sementara, Ulupui (2002) mengartikan pengukuran kinerja sebagai pengukuran kemajuan secara periodik terhadap tujuan-tujuan yang bersifat jangka panjang dan pendek yang nyata dan pelaporan hasil-hasilnya untuk para pengambil keputusan sebagai suatu upaya untuk peningkatan kinerja program.

Alasan diperlukannya pengukuran kinerja dijelaskan oleh Ningsih (2000)

yang mengutip dari Neely (1999) meliputi; adanya perubahan lingkungan, meningkatnya persaingan, adanya usaha-usaha perbaikan yang spesifik, adanya penghargaan nasional dan internasional, adanya perubahan peran organisasi profesi, adanya perubahan permintaan dari pihak eksternal, dan kemajuan teknologi informasi.

Tujuan dari pengukuran kinerja bidang layanan publik dapat dijelaskan berikut ini (Mardiasmo, 2000); mengkomunikasikan strategi secara lebih baik, mengukur kinerja finansial dan non finansial secara berimbang, mengakomodasikan pemahaman kepentingan manajer level menengah dan bawah untuk terwujudnya goal congruence, alat untuk mencapai kepuasan berdasarkan pendekatan individual dan kemampuan kolektif yang rasional. Bastian (2001) menambahkan bahwa di dalam menyusun tujuan pengukuran kinerja suatu unit organisasi publik, maka tujuan tersebut harus fokus pada kualitas layanan publik itu sendiri.

Pengukuran kinerja organisasi publik dilakukan untuk memenuhi tiga kegunaan. Pertama, pengukuran kinerja organisasi publik dimaksudkan untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah berupa efisiensi dan efektifnya pengelolaan layanan publik. Kedua, ukuran kinerja organisasi publik digunakan untuk pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan. Ketiga, ukuran kinerja organisasi publik dimaksudkan untuk pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

Terkait dengan tiga tujuan pengukuran kinerja di atas, maka stakeholders dapat menggunakan informasi pengukuran kinerja untuk meningkatkan pemahaman mereka terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja, dan untuk mendukung fungsi pokok dari manajemen seperti penyusunan skala prioritas, manajemen strategik, yang mengandung siklus perencanaan, penganggaran, pengawasan, and pelaporan (ICB, 2003). Pihak legislatif misalnya, ukuran kinerja organisasi publik dapat digunakan untuk menentukan kelayakan biaya pelayanan (cost of service) yang dibebankan kepada masyarakat pengguna jasa publik. Manfaat lain yang bisa diperoleh stakeholders berkaitan dengan informasi pengukuran kinerja (ICD, 2003) adalah; stronger result management, improved costumer service, dan improved communication.

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa sistem pengukuran kinerja merupakan salah satu instrumen yang dipandang efektif sebagai pijakan untuk meningkatkan kinerja secara keseluruhan. Kendati keefektifan itu sendiri masih menjadi bahan diskusi, upaya-upaya penyempurnaan sistem pengukuran kinerja masih terus dilakukan. Tujuannya adalah ditemukannya suatu metode pengukuran kinerja yang secara efektif meningkatkan kinerja pemerintah daerah khususnya dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan meningkatkan fungsi kontrol masyarakat.

C. KONSEP DASAR PERUMUSAN KEMBALI METODE PENGUKURAN KINERJA SEKTOR PUBLIK

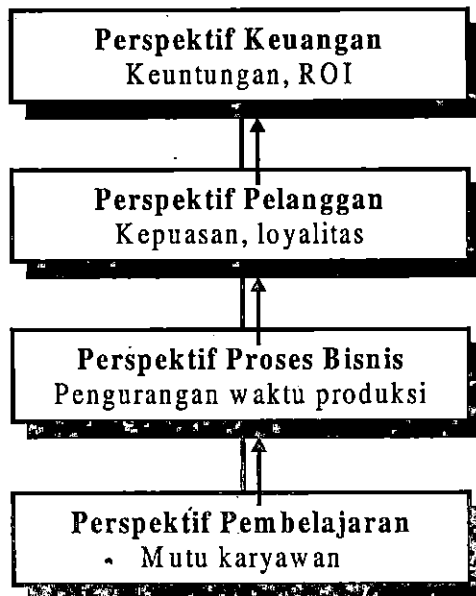
Dengan adanya tiga karakteristik mendasar dari organisasi publik sebagaimana yang telah dijelaskan di atas, maka metode pengukuran kinerja yang ada dalam sektor swasta seharusnya tidak langsung diterapkan dalam

sektor publik, tetapi harus disesuaikan terlebih dahulu berdasarkan karakteristik-karakteristik di atas. Berikut ini akan dijelaskan penyesuaian-penyesuaian dari metode pengukuran kinerja organisasi swasta untuk dapat diterapkan dalam organisasi publik berdasarkan tiga karakteristik di atas.

Karakteristik 1. Tujuan Organisasi publik adalah Nonprofit Oriented#

Tujuan berdirinya suatu organisasi swasta lebih difokuskan kepada optimalisasi laba. Tujuan ini tentu saja lebih mengarah kepada tujuan yang bersifat kuantitatif (Mardiasmo, 2000). Namun demikian, tidak berarti tujuan finansial tersebut merupakan satu-satunya tujuan yang ada dalam organisasi swasta. Kepuasan pelanggan, karyawan yang terampil, proses produksi yang efisien juga menjadi tujuan meskipun bukan merupakan tujuan final. Sehingga dengan adanya tujuan-tujuan ini, pengukuran kinerja yang ada dalam sektor swasta juga didasarkan kepada tujuan yang ada. *Balanced scorecard* adalah salah satu bentuk pengukuran kinerja yang ada. Teknik pengukuran kinerja ini banyak dikembangkan oleh berbagai organisasi dewasa ini karena dinilai lebih komprehensif. Dengan *balanced scorecard*, kinerja organisasi diukur tidak hanya didasarkan pada aspek finansialnya saja, tetapi juga aspek non finansial. *Balanced scorecard* adalah alat manajemen (management tool) yang menerjemahkan visi, misi dan strategi organisasi ke dalam satu set pengukuran kinerja komprehensif untuk menghasilkan rerangka pengukuran kinerja organisasi melalui beberapa perspektif: finansial, customer, proses bisnis internal, serta pembelajaran dan pertumbuhan. Dari tiap-tiap perspektif, harus ditunjukkan tujuan (objectives), ukuran-ukuran (measures) kinerja yang dipergunakan, target yang akan dicapai, dan inisiatif strategik yang harus dilakukan untuk mencapai target yang telah ditetapkan sekaligus untuk mencapai misi organisasi. Penjabaran visi dan misi dalam suatu rencana strategik dilakukan dalam empat perspektif yang meliputi keuangan, pelanggan, proses bisnis internal, serta pembelajaran dan pertumbuhan, seperti digambarkan dalam Gambar 1.

Gambar 1: Model Balanced Scorecard dari Kaplan dan Norton



Dari gambar 1 di atas, dapat diketahui bahwa dari keempat perspektif *balanced scorecard*, perspektif keuangan menjadi indikator puncak. Artinya, tujuan akhir dari keempat perspektif *balanced scorecard* untuk organisasi swasta adalah memaksimalkan perspektif keuangan.

BSC pun dapat dipergunakan di dalam organisasi publik yakni pemerintah (Wahyudi, 2000). Karena dengan BSC, pemerintahan dapat mengetahui apa harapan rakyat dan apa kebutuhan pegawai pemerintah untuk memenuhi harapan rakyat itu. Ada beberapa keuntungan bagi pemerintahan apabila menggunakan BSC, diantaranya: BSC menempatkan seluruh organisasi dalam proses pembelajaran; memfasilitasi perbaikan kinerja; komunikasi kepada stakeholders.

Namun demikian, didasarkan pada karakteristik mendasar yang pertama di atas, penggunaan teknik pengukuran kinerja dengan *balanced scorecard* dalam pemerintahan memerlukan penyesuaian-penyesuaian. Penerapan BSC untuk sektor bisnis dimaksudkan untuk meningkatkan persaingan (*competitiveness*), sedangkan untuk sektor publik lebih menekankan pada nilai misi dan pencapaian (*mission value and effectiveness*). Dari aspek keuangan, untuk sektor bisnis akan mengutamakan keuntungan, pertumbuhan dan pangsa pasar, sedangkan pada sektor publik dimaksudkan untuk pengukuran produktivitas dan tingkat efisiensi. Demikian juga halnya dengan pihak-pihak yang berkepentingan, sektor bisnis akan lebih mengutamakan para pemegang saham, pembeli, dan manajemen, sedangkan untuk sektor publik akan meliputi para pembayar pajak, pengguna jasa (*recipients*), dan legislatif. Secara ringkas, perbedaan dan persamaan pandang BSC pada sektor bisnis dan publik dapat dilihat pada gambar 2 berikut.

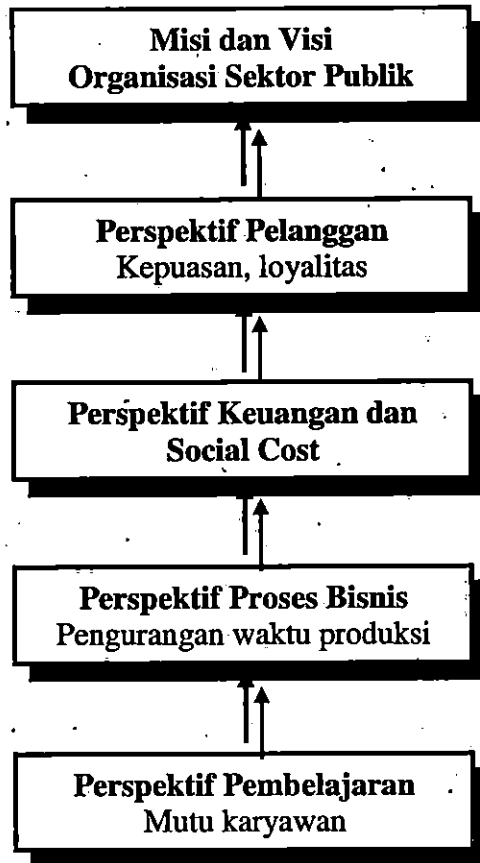
Gambar 2

Keterangan	Sektor Swasta	Sektor Publik
Tujuan strategik	Memenangkan persaingan	Misi yang bernilai, VFM
Tujuan keuangan	Laba, Pertumbuhan	Cost Reduction, cost effectiveness
Stakeholders	Stockholders, Konsumen	Pembayar pajak, anggota legislatif
Hasil diinginkan	Kepuasan pelanggan	Kesejahteraan publik

Secara umum, penerapan konsep BSC dalam organisasi publik dapat dilakukan mulai dari proses pembelajaran di bidang keahlian, pengetahuan, data, maupun masyarakat (Sidik, 2001). Proses pembelajaran ini akan mempengaruhi proses internal organisasi. Proses internal akan mempengaruhi keuangan dan biaya sosial (*cost reduction*). Proses keuangan dan biaya sosial ini akan mewarnai mutu pelayanan yang diberikan kepada masyarakat maupun para wakil rakyat, mempengaruhi nilai dan manfaat, yang kemudian secara keseluruhan akan bermuara pada misi organisasi yang telah ditetapkan terlebih dahulu. Jadi tidak semata berhenti pada proses keuangan saja. Dale Quinlivan (2000) dalam artikelnya *Rescaling the Balanced Scorecard for Local Government* menegaskan bahwa *lead indicator* yang semula adalah perspektif keuangan digantikan dengan

persektif kepuasan publik terkait dengan layanan publik. Teknik pengukuran kinerja *balanced scorecard* inilah yang kemudian dikenal dengan '*Public Balanced Scorecard*'. Secara diagram, *public balanced scorecard* dapat dijelaskan pada Gambar 3.

Gambar 3.
Public Balanced Scorecard



Karakteristik 2. Social Benefit Cost Analysis sebagai Pengukur Investasi Publik#

Dalam melaksanakan fungsi pelayanan publik, pemerintah dihadapkan pada masalah pengambilan keputusan investasi publik. Keputusan investasi publik diperlukan untuk mendukung pelaksanaan program, kegiatan, dan fungsi yang menjadi prioritas kebijakan. Pengeluaran untuk investasi publik ini harus mendapat perhatian yang besar mengingat dampak dari kebijakan ini sangat panjang. Secara umum, pengukuran kinerja investasi publik ini tidak dibedakan dengan sektor swasta. Teknik pengukuran yang biasa dipakai adalah NPV, IRR, ARR, PP, BCA dan CEA.

Penentuan kebutuhan investasi publik berkaitan dengan jumlah anggaran yang akan ditetapkan bagi masing-masing unit organisasi. Hal ini penting, karena terkait erat dengan transparansi, akuntabilitas, kewajaran anggaran, dan punya

kaitan dengan VFM. Selain itu, ada beberapa aspek yang perlu menjadi perhatian dalam menilai kelayakan investasi publik tersebut, yakni aspek teknis, aspek ekonomi finansial, aspek distribusi dan aspek sosial budaya (Mardiasmo, 2000). Dua aspek pertama hampir sama penjelasannya dengan yang ada dalam sektor swasta.

Aspek distribusi terkait dengan distribusi keadilan dan persamaan kesempatan untuk mendapatkan pelayanan. Untuk itu perlu diketahui siapa yang akan menerima manfaat atau keuntungan yang dihasilkan dari proyek investasi; darimana mendapatkan modal untuk melaksanakan proyek, apakah dari publik atau individu.

Aspek sosial budaya merupakan aspek yang paling membedakan antara investasi publik dengan investasi swasta. Aspek sosial budaya ini mencakup aspek legal dan lingkungan. Suatu proyek investasi yang akan dilakukan harus mempertimbangkan aspek legalitas, artinya pertimbangan layak atau tidak suatu investasi berada dalam cara pandang publik (dalam hal ini legislatif) bukan pemerintah atau bahkan individu pejabat.

Dengan penjelasan di atas, teknik pengukuran kinerja berupa *Benefit Cost Analysis* (BCA) tidaklah cukup memadai untuk digunakan dalam sektor publik. Hal yang perlu ditambahkan di teknik ini adalah adanya nilai-nilai sosial yang harus dipertimbangkan. Maka muncullah tingkat diskonto sosial (*social discount rate*). *Social discount rate* merefleksikan preferensi masyarakat terhadap manfaat sosial saat ini atas manfaat sosial yang akan diterima oleh publik di masa datang. Dengan adanya preferensi ini, muncullah *social time preference rate*. Jadi di dalam menganalisa kinerja investasi publik, analisis dari biaya dan manfaat tidak saja dibatasi pada investasi itu sendiri, tetapi juga terhadap tingkat diskonto sosial (*social discount rate*) dan *social time preference rate* dan *social opportunity cost rate*. Dengan alasan inilah maka dalam menilai kinerja investasi publik, muncul alat pengukur kinerja investasi publik dengan istilah '*Social Benefit and Cost Analysis* (SBCA)'. Dengan SBCA ini, nilai-nilai sosial masyarakat akan terwakili dalam analisis kinerja ini.

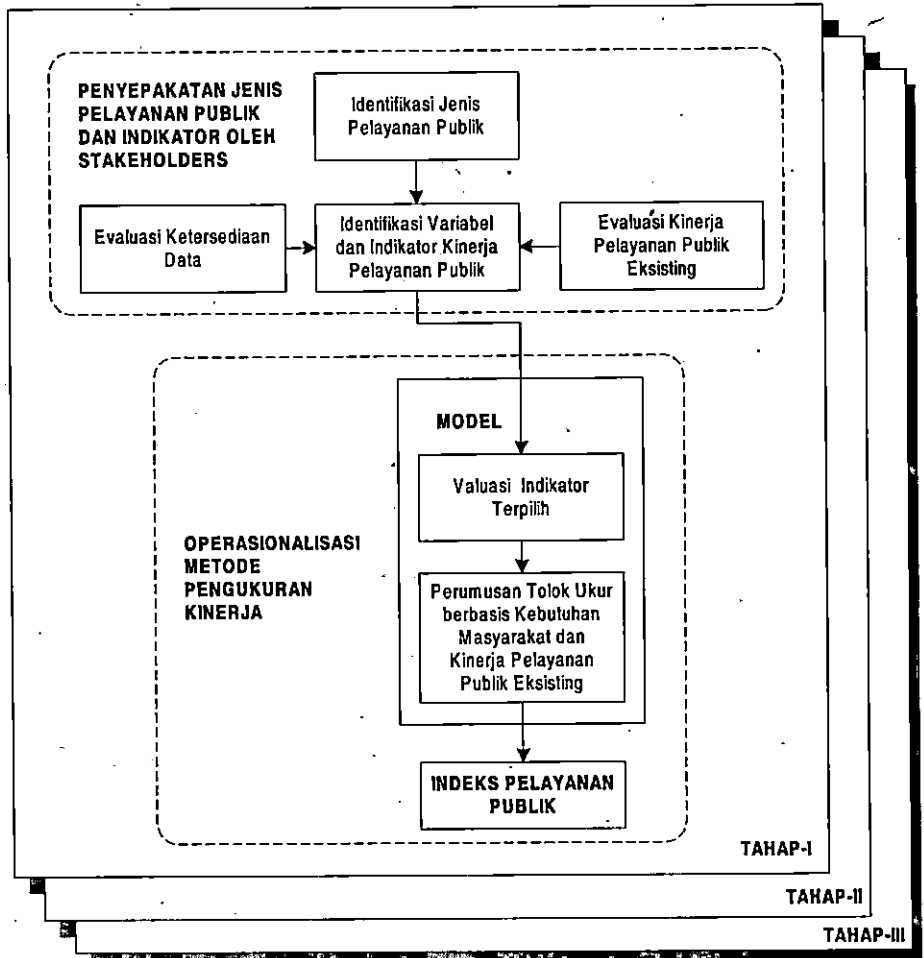
Karakteristik 3. Lingkungan Sektor Publik-Stakeholders yang Dinamis#

Seperti yang sudah dijelaskan di depan, tujuan pokok dari pemerintahan adalah kepuasan layanan publik yang diarahkan oleh misi dan visi. Dalam menilai kepuasan layanan publik ini tentu saja tidak terlepas dari indikator-indikator kinerja yang digunakan (BPKP, 2000). Publik, dalam hal ini adalah masyarakat, menjadi tolak ukur dari kepuasan layanan jasa publik. Karena publik atau masyarakat berkembang secara dinamis, maka tentu saja indikator-indikator kinerjanya juga harus berkembang.

Untuk itu, pendekatan berbasis masyarakat atau dapat disebut dengan istilah *bottom-up/ participatory approach* idealnya dilakukan. Meskipun demikian, persepsi masyarakat tidak dapat menjadi ukuran tunggal karena persepsi masyarakat cenderung bersifat pragmatis atau jangka pendek. Oleh karena itu, definisi masyarakat meluas menjadi stakeholders. Dalam pendekatan ini, seluruh stakeholders dipertemukan dalam satu forum untuk menghasilkan suatu metode pengukuran kinerja yang dapat menjembatani antara pandangan pragmatis dengan pandangan jangka panjang.

Perubahan pun dapat terjadi ketika pergeseran paradigma penyelenggaraan pelayanan publik telah secara nyata terealisasi. Dalam hal ini, peran pemerintah akan mengalami pergeseran dari provider menjadi enabler. Praktis lingkup kerja Pemerintah Daerah akan berubah dan berpengaruh pada ukuran-ukuran kinerja yang digunakan. Oleh karena itu, indikator dikelompokkan menjadi dua, yaitu indikator inti (core indicators) dan indikator pelengkap (complementary indicators). Selanjutnya, ketika kesenjangan kinerja daerah sudah tidak terlalu lebar, maka praktis indikator-indikator perlu ditingkatkan standarisasinya. Pada saat itu, indikator pelengkap bisa bergeser menjadi indikator inti, dan seterusnya. Perubahan indikator-indikator dasar juga dapat terjadi jika pengalaman di lapangan menunjukkan bahwa indikator tersebut tidak relevan, terlalu sulit untuk diukur, dan lain sebagainya. Gambar 4 di bawah ini menjelaskan mekanisme pengukuran kinerja layanan publik yang didasarkan pada stakeholders.

Gambar 4
Mekanisme Pengukuran Kinerja Pelayanan Publik
dengan Pendekatan Berbasis Masyarakat



Untuk mengoperasionalkan indikator yang dihasilkan, perlu dilakukan valuasi atau pembobotan indikator. Valuasi tersebut mencerminkan prioritas atau tingkat kemendesakan (urgency) suatu indikator terhadap keseluruhan sistem kinerja pelayanan publik. Selanjutnya, dirumuskan pula tolok ukur untuk masing-masing indikator. Tolok ukur tersebut didasarkan pada kebutuhan masyarakat dan kondisi kinerja eksisting yang diperoleh dari hasil uji coba. Terakhir untuk melakukan peneringkatan, dirumuskan indeks pelayanan publik yang merupakan fungsi dari keseluruhan indikator. Masing-masing indikator akan disusun secara hierarkis, sementara tolok ukur ditentukan dalam bentuk skala interval berdasarkan spektrum kinerja pelayanan publik.

Berikut rumus Indeks Pelayanan Publik (IPP) yang dimaksud :

dengan :

IPP = Indeks Pelayanan Publik

n = Jumlah Indikator (i £ 10)

c = Konstanta (bobot indikator)

Ni = Nilai indikator, misal 5 (baik), 3 (sedang) dan 1 (buruk)

D. KESIMPULAN

Dengan penjelasan sebelumnya, ada beberapa catatan penting yang dapat diambil darinya, yakni;

Terkait dengan tujuan utama organisasi publik yang misi driven, yakni kesejahteraan publik, maka teknik pengukuran kinerja yang di-benchmark dari sektor swasta juga harus disesuaikan. *Balanced scorecard*, yang sering digunakan oleh sektor swasta dalam mengukur kinerja, disesuaikan dengan kondisi yang ada dalam sektor publik menjadi *Public Balanced Scorecard*.

Terkait dengan pengukuran kinerja investasi publik, maka analisis terhadap manfaat dan biaya yang ada tidak saja dihubungkan dengan investasi publik itu semata, tetapi juga perlu diperhatikan *social discount rate*-nya, *social preference rate* dan juga *social opportunity cost rate*. Sehingga dengan adanya pertimbangan-pertimbangan tersebut muncullah *social benefit-cost analysis*.

Selain mengukur kinerja dengan menggunakan LAKIP untuk Laporan Pertanggungjawaban, Pemerintah Daerah juga memberi peluang berupa proporsi dalam APBD untuk melakukan pengukuran langsung berbasis publik. APBD tersebut diperlukan untuk melakukan survei persepsi publik terhadap kinerja pelayanan publik yang dilakukan oleh unsur non-pemerintah. Dengan demikian, tercipta mekanisme yang seimbang antara pengukuran kinerja yang bersifat *self-assessment* dengan pengukuran kinerja oleh publik yang dibiayai langsung oleh Pemerintah Daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Averson, Paul and Howard Rohm, *Rolling it All Together : A Balanced Scorecard Approach*. Balanced Scorecard Institute.
- Bastian, Indra. 2001. *Akuntansi Pelayanan Publik*. Disampaikan dalam konvensi nasional akuntansi sektor publik di Semarang, tanggal 21 april 2001
- BPKP, 2000. *Pengukuran Kinerja Instansi Pemerintah*. Modul 3. Cetakan I. Penerbit Lembaga Administrasi Negara.
- Kaplan, Robert S. dan David P. Norton, *Menerapkan Strategi menjadi Aksi : Balanced Scorecard*. Penerbit Erlangga, 2000.
- Mardiasmo, 2000. *Akuntansi Sektor Publik*. Penerbit Andi Offset. Jogjakarta.
- Mardiasmo, 2003, *Pewujudan Transparansi dan Akuntabilitas Publik Melalui Akuntansi Sektor Publik: Suatu Sarana Good Governance*, Pidato Pengukuhan Guru Besar.
- Musgrave, Richard A. and Musgrave, Peggy A. 1989. *Public Finance in Theory and Practice*. Fifth Edition, McGraw-Hill Inc, New York etc.
- Mulyadi, *Balanced Scorecard*. Penerbit Salemba Empat, 2001
- Ningsih, Sri. 2002. *Pengukuran Kinerja pada Organisasi Sektor Publik; Peluang dan Tantangan*. *Jurnal Akuntansi dan Keuangan Sektor Publik*. Terbitan Kompartemen Akuntan Sektor Publik IAI. Jakarta.
- Pollitt, Christopher dan Stephen, Harrison. 1991. *Handbook of Public Services Management-Introduction*. Blackwell Publisher. Australia.
- Quinvilan, Dale. 2000. *Rescaling the Balanced Scorecard for Local Government*. *Australian Journal of Public Administration*. Blackwell Publishers. Australia.
- Sidik, Machfud, 2001. *Studi Empiris Desentralisasi Fiskal : Prinsip, Pelaksanaan Di Berbagai Negara serta Evaluasi Pelaksanaan Penyerahan P3D (Personil, Peralatan, Pembiayaan Dan Dokumentasi) Sebagai Konsekuensi Kebijakan Pemerintah*, Sidang Pleno ISEI Ke-X, pada 13-14 April 2001, Batam.
- Suharyani, dkk. 2003, *Model Pengukuran Kinerja Satuan Kerja Pemda yang Berorientasi pada Pembaharuan Sektor Publik*. *Prosiding Seminar Nasional Pengukuran Kinerja Pemerintah Daerah*, Edisi Pertama, UAD Press.
- Tim Pengembangan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), *Balance Scorecard Penerapannya Pada Organisasi Sektor Publik*.
- Tim Pengembangan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), *Pengukuran Kinerja-Suatu Tinjauan pada Instansi Pemerintah*. Edisi 1. Cetakan Pertama. Jakarta.
- Tunggal, Amin Widjaja, *Memahami Konsep Balanced Scorecard*. Harvarindo, 2002-23
- Ulupui IG. K.A. 2002. *Petunjuk Menuju Penilaian Kinerja pada Sektor Publik*. *Jurnal Akuntansi dan Keuangan Sektor Publik*. Terbitan Kompartemen Akuntan Sektor Publik IAI. Jakarta.