

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Organisasi sektor publik merupakan organisasi yang dijalankan bukan dengan tujuan untuk mencari keuntungan. Pemerintah daerah juga termasuk sebagai organisasi sektor publik. Peraturan Pemerintah Daerah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah (PP, 2016) menjelaskan bahwa perangkat daerah Kabupaten/Kota terdiri dari: 1) Dinas; 2) Badan; 3) selain Dinas dan Badan; 4) Perangkat Kewilayahan. Dinas pada pemerintah daerah merupakan semua perangkat yang melaksanakan urusan pemerintahan di daerah. Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2014 Tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (Perpres, 2014) dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 53 Tahun 2014 Tentang Petunjuk Teknis Perjanjian Kinerja, Pelaporan Kinerja dan Tata Cara Reviu Atas Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (Permenpan, 2014) masing-masing menyebutkan bahwa dinas di pemerintahan daerah perlu untuk diukur kinerjanya. Glynn (1993) pada penelitiannya juga menyebutkan bahwa salah satu alasan kinerja dinas perlu diukur adalah sebagai bagian dari organisasi sektor publik maka dinas dituntut memberikan informasi yang dapat berguna bagi kepala dinas serta pemimpin sektor publik dan informasi dapat digunakan dalam pelaporan pertanggungjawaban bidang, divisi maupun sumber daya yang berada dibawah naungannya.

Pengukuran kinerja memiliki makna yaitu aktivitas penilaian pencapaian target-target tertentu yang diderivasi dari tujuan strategis organisasi (Lohman, 2003). Hood (1991) pada penelitiannya mengungkapkan mengenai konsep *New Public Management*. Konsep ini menjelaskan lebih lanjut bahwa penerapan *New Public Management* pada pemerintah daerah diperlukan pengukuran kinerja dengan menggunakan standar kinerja yang jelas. Pemerintah daerah dalam melakukan pengukuran kinerja melaporkan hasil kinerjanya pada Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKIP). Pengukuran yang dilaporkan pada LKIP merupakan gabungan dua aspek pengukuran yaitu kinerja finansial dan capaian program.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 86 Tahun Tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (Permendagri, 2017) menjelaskan bahwa evaluasi pada kinerja pemerintah daerah dilakukan berdasarkan hasil capaian disesuaikan dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Evaluasi kinerja yang disesuaikan dengan rencana pembangunan ini dirasa tidak sepenuhnya dapat mengungkapkan kinerja yang sesungguhnya pada pemerintahan daerah. Firmansyah (2010) pada penelitiannya mengungkapkan bahwa indikator kinerja yang digunakan bersifat teknis serta tidak memperhatikan yang non-teknis serta target kinerja yang digunakan disesuaikan dengan anggaran kegiatan sehingga capaian kinerja dalam laporan belum dapat menjelaskan sebab akibatnya dan bukan merupakan penjelasan dari asumsi yang dibuat.

Pengukuran kinerja pada pemerintahan daerah dinilai dapat menggunakan *balanced scorecard* karena *balanced scorecard* dinilai dapat dijadikan alat ukur kinerja finansial dan non-finansial (Muchran, 2018). *Balanced scorecard* menggunakan empat perspektif dalam melakukan pengukuran kinerja. Empat perspektif tersebut adalah perspektif finansial, perspektif pelanggan, perspektif proses bisnis internal dan perspektif pembelajaran dan pertumbuhan. Kaplan and Norton (1996) mengungkapkan bahwa empat perspektif *balanced scorecard* juga mengungkapkan faktor-faktor pendukung tercapainya kinerja finansial dan kompetitif jangka panjang. Empat perspektif yang digunakan dalam pengukuran kinerja menggunakan *balanced scorecard* akan memberikan gambaran kinerja pemerintahan yang jelas pada setiap perspektifnya sehingga hasil dari pengukuran dapat memberikan gambaran tentang perspektif yang masih kurang dan perlu ditingkatkan begitu pula dengan bagian yang sudah baik dan dapat ditingkatkan kinerjanya.

Penelitian dengan tujuan mengukur kinerja organisasi menggunakan *balanced scorecard* telah dilakukan pada organisasi sektor publik maupun organisasi sektor komersial. Penelitian pada organisasi sektor publik yang berada di Indonesia telah dilakukan oleh Yulaikah (2014) dan Limbu (2016). Penelitian oleh Yulaikah (2014) pada Dinas Pajak Daerah dan Pengelolaan Finansial Kota Yogyakarta menyebutkan bahwa kinerja perspektif finansial tidak dipengaruhi secara langsung oleh tiga kinerja dari perspektif lainnya sehingga kinerja finansial yang baik masih belum didukung oleh kepuasan masyarakat, hal tersebut pun mendorong dinas untuk mengoptimalkan keterampilan sumber daya manusianya dan membenahi sistem kinerja internalnya. Penelitian oleh Limbu (2016) pada Dinas Pendapatan Daerah Kota Denpasar menunjukkan bahwa adanya ketidakpuasan pada pelayanan dinas oleh masyarakat terjadi pada dinas yang diteliti. Hasil penelitian pada perspektif proses internal ditemukan *error* yang berpengaruh pada pelayanan yang tidak maksimal sehingga diperlukan lagi pembelajaran dan pelatihan kepada pegawai dari dinas. Penelitian oleh Nor (2012) mengungkapkan bahwa organisasi sektor publik termasuk pemerintah daerah melalui *balanced scorecard* 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 dibutuhkannya.

Pemerintah daerah dalam melaporkan kinerjanya diharuskan untuk menyusun dua laporan terkait yaitu Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) seperti diatur oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (RI, 2014) dan Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) seperti diatur oleh Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2014 Tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. (Perpres, 2014). LPPD disusun berdasarkan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) sedangkan LAKIP disusun berdasarkan rencana strategis yang sudah disusun oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terkait berdasarkan RKPD. Widya (2016) mengungkapkan bahwa LAKIP belum menjelaskan suatu pencapaian kinerja instansi yang dijadikan objek melainkan hanya menjelaskan terkait program yang

sudah dilaksanakan pada periode yang ditentukan. Firmansyah (2010) mengungkapkan bahwa indikator kinerja yang digunakan bersifat teknis serta tidak memperhatikan yang non-teknis serta target kinerja yang digunakan disesuaikan dengan anggaran kegiatan sehingga capaian kinerja secara dalam laporan belum dapat menjelaskan sebab akibatnya atau merupakan penjelasan dari asumsi yang dibuat. Laporan dari kinerja pemerintah daerah ini memang sangat tergantung dari rencana yang sudah ditetapkan diawal yaitu Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Maksud penyusunan laporan baik LPPD dan LAKIP adalah capaian *outcome* dan *output* yang didasarkan tujuan kebijakan pelayanan masyarakat yang sesuai dengan indikator yang telah dibuat pemerintah pusat dan pemda secara spesifik (Widya, 2016). Pengukuran kinerja yang didasari oleh rencana ini membuat pengukuran kinerja pemerintah daerah termasuk dinas menjadi terbatas dan cenderung untuk memenuhi rencana kerja yang ditetapkan saja dan bukan untuk menilai kinerja dinas dalam memberikan pelayanan pada masyarakat secara sesungguhnya.

Peraturan Walikota Surabaya No. 59 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya (Perwali, 2016) menjelaskan bahwa Dispendukcapil Kota Surabaya memiliki tugas untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan. Visi dari Dispendukcapil adalah pelayanan prima tertib administrasi kependudukan. Berdasarkan tugas dan visi dari Dispendukcapil Kota Surabaya, pelayanan administrasi kepada masyarakat Surabaya merupakan bagian dari kinerja Dispendukcapil. Dispendukcapil Kota Surabaya pun dituntut melakukan pengukuran kinerja. Hasil dari pengukuran kinerja Dispendukcapil Kota Surabaya menunjukkan hasil yang baik. Fakta bahwa Dispendukcapil mempunyai kinerja yang baik dibuktikan oleh penghargaan yang didapatkan. Kota Surabaya mendapatkan predikat pelayanan publik zona hijau oleh Ombudsman RI, salah satu dari SKPD kota Surabaya tersebut adalah Dispendukcapil yang juga

mendapatkan predikat kepatuhan yang baik karena dapat memberikan pelayanan publik sesuai Undang-Undang No 25 Tahun 2009 (Setiawan, 2015). Predikat kepatuhan baik oleh Ombudsman yang didapatkan Kota Surabaya tidak membuat kinerja Dispendukcapil Kota Surabaya terlepas dari keluhan. Permasalahan E-KTP merupakan sesuatu yang sering dikeluhkan oleh masyarakat. Fakta menunjukkan bahwa masih ada 242.889 ribu warga Surabaya yang belum memiliki E-KTP (nasional.tempo.co, 2016). Keluhan pada pelayanan juga terjadi di kantor Dispendukcapil, masyarakat mengeluhkan panjangnya antrian saat masyarakat ingin membuat E-KTP (beritakota.net, 2016). Ada juga keluhan mengenai ketidakpastian yang didapatkan oleh masyarakat saat mengurus berkas administrasi di Dispendukcapil Kota Surabaya (jawabpos.com, 2020). Pengukuran kinerja saat yang digunakan saat ini belum mampu menjelaskan hubungan antar perspektif seperti halnya *balanced scorecard*. Ukuran kinerja yang digunakan saat ini tidak dapat menunjukkan keterkaitan satu sama lain.

Penelitian mengenai pengembangan *balanced scorecard* ini akan menggunakan model *balanced scorecard* serta menggunakan perspektif pelanggan sebagai tumpuan utama dalam pengukuran kinerja di Dispendukcapil Kota Surabaya. Hal ini didasari temuan bahwa *balanced scorecard* dapat digunakan sebagai salah satu alat ukur kinerja pada organisasi sektor publik, namun diperlukan penyesuaian apabila ingin mengadopsi *balanced scorecard* yang digunakan di sektor komersil dan *balanced scorecard* pada sektor publik. Penyesuaian tersebut adalah poin basis urutan perspektif yang digunakan (Gomes & Liddle, 2009; Imelda, 2005). Perbedaan paling mendasar terletak pada poin perspektif pelanggan. Perspektif pelanggan pada organisasi sektor publik merupakan perspektif utama dalam pengukuran kinerja (Amaturanga dkk., 2001). Penggunaan *balanced scorecard* dalam mengukur kinerja juga didukung oleh Ciptani (2000) yang mengungkapkan bahwa pengukuran kinerja menggunakan *balanced scorecard* dinilai lebih komprehensif dan akurat. Penelitian akan dilakukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya. Alasan pemilihan dinas ini karena masih ditemukan keluhan dari masyarakat mengenai pelayanan dinas padahal kinerja dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil

Kota Surabaya sudah mendapatkan predikat baik selain itu peneliti merasa masih perlu melakukan penelitian ini karena metode pengukuran kinerja yang selama ini digunakan di Dispendukcapil Kota Surabaya masih belum dapat mengungkapkan hubungan antar perspektif yang terdapat pada *balanced scorecard*. Rancangan *balanced scorecard* yang dihasilkan akan pada penelitian ini dapat digunakan sebagai alternatif pengukuran kinerja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya. Rancangan ini akan mengungkap kinerja Dispendukcapil dari empat perspektif *balanced scorecard* sehingga dapat mengungkap kinerja Dispendukcapil secara lebih terperinci dan mendalam dibandingkan pengukuran kinerja yang selama ini digunakan untuk pengukuran kinerja dinas pada pemerintahan daerah.

1.2. Kesenjangan Penelitian

Penelitian mengenai pengukuran kinerja pada dinas pemerintah daerah menyebutkan bahwa pengukuran kinerja masih didasari indikator kinerja yang bersifat teknis serta tidak memperhatikan yang non-teknis serta target kinerja yang digunakan disesuaikan dengan anggaran kegiatan sehingga capaian kinerja secara dalam laporan belum dapat menjelaskan sebab akibatnya atau merupakan penjelasan dari asumsi yang dibuat (Firmansyah, 2010). Nor (2012) mengungkapkan *balanced scorecard* sebagai alat ukur kinerja dapat menjelaskan hasil kinerja dari suatu dinas secara lebih transparan, objektif dan terukur serta mampu mengidentifikasi proses kerja dan kualitas sumber daya manusia yang dibutuhkannya. Penelitian menggunakan *balanced scorecard* sebagai alat ukur kinerja di dinas pemerintah telah dilakukan oleh Sari (2016); Yulaikah (2014); Limbu (2016). Pada penelitian yang telah dilakukan ini terdapat perbedaan bahwa penelitian yang dilakukan oleh Yulaikah (2014) menunjukkan bahwa tiga perspektif lain pada *balanced scorecard* tidak mempengaruhi kinerja dari perspektif finansial namun penelitian oleh Sari (2016) dan Limbu (2016) menunjukkan bahwa kinerja baik dari tiga perspektif lain dari *balanced scorecard* mempengaruhi kinerja dari perspektif finansial.

Kesenjangan penelitian juga ditemukan terkait subjek penelitian yaitu Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya. Dinas Kependudukan

dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya telah mendapatkan predikat baik oleh ombudsman dalam hal kinerja pemberian pelayanan publik (Setiawan, 2015) namun masyarakat masih mengeluhkan keluhan pada kinerja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya seperti keluhan pelayanan E-KTP (beritakota.net, 2016) serta keluhan mengenai ketidakpastian yang didapatkan masyarakat (jawapos.com, 2020).

Penelitian oleh Ciptani (2000) mengungkapkan bahwa *balanced scorecard* dinilai mampu untuk melakukan pengukuran kinerja lebih komprehensif dan akurat. Pengukuran kinerja menggunakan *balanced scorecard* sebagai alat ukur memang telah dilakukan pada organisasi sektor komersil namun pengadopsian *balanced scorecard* pada organisasi sektor publik masih memerlukan penyesuaian. Penyesuaian paling utama terletak pada penempatan perspektif pelanggan yang dijadikan sebagai perspektif utama dalam pengukuran kinerja organisasi sektor publik (Amaratunga dkk., 2001). Penelitian lain juga mengungkapkan bahwa *balanced scorecard* yang awalnya dibuat untuk organisasi sektor komersial apabila ingin digunakan pada organisasi sektor publik perlu dilakukan penyesuaian dengan karakteristik organisasi sektor publik (Gomes & Liddle, 2009; Imelda, 2005).

Penelitian ini akan mengungkap kinerja dari subjek penelitian yang dipilih dengan menggunakan *balanced scorecard*, walaupun terdapat banyak model dari *balanced scorecard* seperti yang digunakan pada sektor komersil namun pada penelitian ini model yang digunakan adalah *balanced scorecard* yang menempatkan pelanggan sebagai perspektif paling utama. Subjek penelitian adalah Dispendukcapil Kota Surabaya. Dispendukcapil Kota Surabaya juga merupakan salah satu alasan pendukung penelitian ini dilakukan karena terdapat keluhan dari masyarakat mengenai pelayanan dari dinas terkait padahal kinerja dinas sudah mendapatkan predikat baik.

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian sesuai dengan fokus penelitian yang telah diuraikan adalah sebagai berikut:

- Menghasilkan rancangan *balanced scorecard* untuk pengukuran kinerja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya

1.4. Ringkasan Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif. Penelitian kualitatif deskriptif merupakan penelitian dimana peneliti ditempatkan sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara penggabungan dan analisis data bersifat induktif. Data yang digunakan pada penelitian ini dikumpulkan dengan cara wawancara dan dokumentasi.

1.5. Ringkasan Hasil Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif deskriptif dengan pendekatan studi kasus. Hasil penelitian merupakan rancangan *balanced scorecard* bagi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya yang terdiri dari empat perspektif. *Key performance indicator* pada perspektif finansial terdiri dari alokasi sumber daya anggaran dan efisiensi penggunaan anggaran. *Key performance indicator* pada perspektif pertumbuhan dan pembelajaran terdiri dari pengembangan kemampuan sumber daya manusia, teknologi informasi yang memadai dan sarana dan prasarana yang memadai. *Key performance indicator* pada perspektif proses internal terdiri dari sosialisasi pelayanan, ketepatan dan kecepatan pelayanan administrasi kependudukan, ketepatan dan kecepatan pelayanan pencatatan sipil, ketepatan dan kecepatan pelayanan pendaftaran penduduk, pemanfaatan data dan inovasi pelayanan, dan layanan keluhan pelanggan. *Key performance indicator* pada perspektif pelanggan terdiri dari kepuasan pelanggan eksternal dan kepuasan pelanggan internal.

1.6. Kontribusi Riset

1. Manfaat Teoritis

Studi dan penelitian ini diharapkan dapat menjawab permasalahan mengenai pengukuran kinerja pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya dengan menggunakan konsep *balanced scorecard*.

2. Manfaat Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi lingkungan sekitar. Penelitian ini juga diharapkan dapat memperluas pengetahuan peneliti terkait pengukuran kinerja pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya menggunakan konsep *balanced scorecard*

3. Manfaat Bagi Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk penelitian lanjutan untuk melengkapi penelitian terdahulunya

1.7. Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi ini terdiri dari 5 bab yang terdiri sebagai berikut:

BAB 1: PENDAHULUAN

Bab ini menjelaskan mengenai latar belakang dari permasalahan pengukuran kinerja pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya. Pengukuran kinerja yang selama ini dilakukan menunjukkan bahwa kinerja dinas sudah baik dan bahkan menerima penghargaan namun masih ditemukan banyak keluhan dari masyarakat mengenai kinerja dari dinas. Menanggapi permasalahan ini, pengukuran kinerja pada dinas dapat menggunakan *balanced scorecard* yang akan mengukur kinerja dinas berdasarkan empat perspektif. Penggunaan *balanced scorecard* sebagai alat pengukuran kinerja ini diharapkan dapat mengukur kinerja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil lebih baik dan tepat sasaran.

BAB 2: TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi landasan teori yang digunakan pada penelitian ini yaitu *balanced scorecard* (Kaplan & Norton, 1996), *balanced scorecard* untuk organisasi sektor publik (Niven, 2003), tujuan per perspektif *balanced scorecard* untuk organisasi sektor publik (Holmes dkk., 2006) dan prosedur penyusunan *key performance indicator* (Doyle, 2010).

BAB 3: METODOLOGI PENELITIAN

Bab ini menjelaskan tentang jenis penelitian, subjek dan objek penelitian, satuan kajian, sumber data, teknik pengumpulan data dan teknik analisis data. Metode

penelitian yang digunakan adalah kualitatif deskriptif. Data yang digunakan pada penelitian ini dikumpulkan dengan cara wawancara dan dokumentasi.

BAB 4: PEMBAHASAN

Bab ini membahas hasil analisa dari hasil penelitian. Hasil penelitian berupa rancangan *balanced scorecard* untuk pengukuran kinerja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya. Rancangan *balanced scorecard* akan disusun berdasarkan data yang dikumpulkan mengenai kebutuhan pengukuran kinerja dinas ditinjau dari empat perspektif yaitu perspektif finansial, perspektif pelanggan, perspektif proses bisnis internal dan perspektif pertumbuhan dan pembelajaran.

BAB 5: SARAN DAN KESIMPULAN

Bab ini berisi kesimpulan dan saran dalam penelitian. Kesimpulan dan saran disusun berdasarkan hasil penelitian dan diharapkan dapat memberikan manfaat serta solusi bagi pengukuran kinerja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya.