

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pengukuran kinerja merupakan salah satu faktor yang sangat penting bagi organisasi. Pengukuran kinerja adalah usaha memetakan strategi menjadi tindakan dalam mencapai target tertentu. Pengukuran kinerja juga dapat dijadikan suatu alat evaluasi hasil-hasil kegiatan yang telah dilaksanakan. Menurut Ulum (2012), sistem pengukuran kinerja dapat dijadikan sebagai alat pengendalian organisasi dengan menetapkan *reward* dan *punishment system*.

Sistem pengukuran kinerja dalam manajemen tradisional ditekankan pada aspek keuangan. Sesuai dengan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah mewajibkan setiap instansi pemerintah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas pokok dalam rangka mencapai misi dan tujuan organisasi.

Kantor Pertanahan Kota Padang adalah unit kerja di jajaran Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sumatera Barat yang sesuai dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan, memiliki tugas pokok yaitu melaksanakan tugas pemerintahan dibidang pertanahan dalam ruang lingkup Kota dan Kabupaten dalam hal ini Kota Padang. Untuk memenuhi tugas pokok dan fungsinya tersebut

Kantor Pertanahan Kota Padang memerlukan suatu perencanaan strategik yang dapat membentuk kinerja pelayanan dibidang pertanahan dengan optimal.

Sebagai salah satu instansi pemerintah, Kantor Pertanahan kota Padang mempunyai sistem perencanaan strategis yang telah distandarisasi yaitu Sistem Akuntabilitas Instansi Pemerintah (SAKIP) dimana pertanggungjawaban kinerjanya adalah dokumen Laporan Akuntabilitas Instansi Pemerintah (LAKIP).

Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) adalah instrumen yang digunakan oleh instansi pemerintah dalam memenuhi kewajiban untuk mem-pertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi organisasi. SAKIP terdiri dari berbagai komponen yang merupakan suatu kesatuan, yaitu perencanaan strategis, perjanjian kinerja, pengukuran kinerja, pengelolaan data kinerja, pelaporan kinerja, dan evaluasi kinerja. Laporan Akuntabilitas Instansi Pemerintah (LAKIP) adalah dokumen perwujudan akuntabilitas instansi pemerintah yang dibuat dan disusun berdasarkan SAKIP. Indikator kinerja kegiatan sebagai tolak ukur kinerja SAKIP ditetapkan dan dikategorikan ke dalam kelompok (a) Masukan (*Input*); (b) Keluaran (*Output*); (c) Hasil (*Outcome*); (d) Manfaat (*Benefit*); (e) Dampak (*Impact*) (Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 29, 2014)

Selanjutnya, pertanggungjawaban keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dilaksanakan melalui pengukuran kinerja. Namun kinerja kantor yang tergambar jelas didalam LAKIP bukanlah gambaran sesungguhnya dari kinerja kantor secara keseluruhan. Terkait hal ini, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan) menyatakan bahwa SAKIP belum dapat menyediakan

alat pengukuran dan ukuran kinerja untuk mengetahui sejauh mana keberhasilan pencapaian organisasi, yang ada hanyalah ukuran kinerja yang masih bersifat program yang berbasis anggaran yang ditetapkan setelah program tersebut dilaksanakan, sehingga sulit untuk menentukan capaian kinerja pada tingkat organisasi (Simanjuntak, 2011).

Pengukuran kinerja pada Kantor Pertanahan Kota Padang bersifat pencapaian kinerja program, yaitu rasio antara target dan realisasi. Kinerja kantor diukur dengan menggunakan SAKIP yang kemudian dilaporkan dalam format LAKIP memberikan kesimpulan bahwa sebuah kegiatan mencapai target atau tidak mencapai target berdasarkan rasio target dan realisasi tersebut. Sebagai contoh, dalam kegiatan pensertipikatan tanah Lintas Sektor yang diukur dan kemudian disimpulkan sebagai capaian kinerja adalah bagaimana target fisik dan anggaran bisa dicapai dalam tahun anggaran berjalan. Sedangkan mekanisme prosedur pelaksanaannya maupun kepuasan masyarakat terhadap pelayanan masih sering diabaikan. Demikian juga kegiatan-kegiatan teknis lainnya yang menjadi kompetensi Kantor Pertanahan Kota Padang.

Meningkat pesatnya kegiatan pembangunan serta laju pertumbuhan penduduk kota Padang yang tinggi, mendorong kebutuhan atas tanah yang terus meningkat, sementara luas tanah yang ada relatif tetap. Tidak paralelnya persediaan tanah baik dari segi fisik maupun yuridis dengan kecenderungan meningkatnya kebutuhan atas tanah, seringkali menimbulkan benturan bahkan konflik kepentingan atas tanah. Dalam berbagai pengalaman, benturan kepentingan kemudian menyebabkan masalah pertanahan muncul dalam berbagai

bentuk, bahkan sampai pada masalah yang berdampak multidimensional, baik dimensi ekonomi, sosial budaya, politik maupun keamanan. Oleh karena itu dalam menjalankan fungsinya sebagai instansi yang memberikan pelayanan kepada masyarakat di bidang pertanahan maka Kantor Pertanahan Kota Padang harus mempunyai asumsi tentang masa depan (*strategic foresight*) sehingga dapat memberikan layanan yang lebih profesional dan berkualitas (*excellent service*).

Tantangan dan tuntutan bagi Kantor Pertanahan Kota Padang adalah bagaimana menciptakan sebuah mekanisme layanan yang lebih baik sehingga hasilnya dapat dirasakan langsung oleh masyarakat maupun *stakeholder* lainnya serta menghilangkan berbagai prosedur pelayanan yang masih dirasakan rumit, panjang dan berbudaya birokrasi meskipun telah diatur dalam sebuah mekanisme seperti SPOP (Standar Prosedur Operasional Pelayanan) misalnya. Hal ini dimasa depan akan menjadi tolok ukur utama bagi masyarakat dan *stakeholder* lainnya untuk melakukan penilaian terhadap kinerja Kantor Pertanahan Kota Padang khususnya serta Badan Pertanahan Nasional pada umumnya, serta secara langsung akan memberikan pengaruh terhadap kinerja Pemerintah dalam hal layanan publik maka diperlukan pengukuran kinerja.

Jadi pengukuran kinerja pada Kantor Pertanahan Kota Padang adalah target dan realisasi kegiatan-kegiatan yang indikatornya telah ada dalam Daftar Isian Program Anggaran (DIPA), sehingga LAKIP hanya merupakan formalitas untuk melaksanakan kewajiban kantor dalam rangka pelaporan karena mekanismenya menjadi terbalik bukan dimulai dari Perencanaan Strategis, Perencanaan Kinerja, Pengukuran Kinerja kemudian Pelaporan Kinerja melainkan

justru terbalik karena acuan yang digunakan adalah kegiatan dalam DIPA yang diukur lalu untuk kepentingan pelaporan diposisikan sebagai kegiatan-kegiatan yang ada di dalam Perencanaan Strategis dan Perencanaan Kinerja.

Berdasarkan kondisi tersebut di atas maka Kantor Pertanahan Kota Padang memerlukan sebuah proses penentuan indikator kinerja yang mampu menjabarkan dengan jelas dan komprehensif visi dan misi organisasi, serta penyusunan rencana kerja yang melibatkan seluruh unsur manajemen dalam struktur organisasi Kantor Pertanahan Kota Padang mulai dari Kepala Kantor, Kepala Sub Bagian Tata Usaha dan para Kepala Seksi serta para Kepala Sub Seksi untuk mengkaji dengan baik mengenai harapan dari para *stakeholders* Kantor Pertanahan Kota Padang yang juga merupakan *stakeholders* Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

Salah satu pendekatan yang dapat digunakan untuk menyusun suatu sistem manajemen strategik yang komprehensif adalah dengan menggunakan metode *Balanced Scorecard*. Kaplan dan Norton (2000) menyatakan bahwa *Balanced Scorecard* menerjemahkan misi dan strategi perusahaan ke dalam seperangkat ukuran yang menyeluruh yang memberi kerangka kerja bagi pengukuran dan sistem manajemen strategis. *Balanced Scorecard* merupakan suatu metode pengukuran kinerja yang tidak hanya mencerminkan pada kinerja keuangan saja, tetapi juga kinerja non keuangan. Aspek non keuangan mendapat perhatian yang cukup serius karena pada dasarnya peningkatan kinerja keuangan bersumber dari aspek non keuangan, sehingga apabila perusahaan akan melakukan

pelipatgandaan kinerja maka fokus perhatian perusahaan akan ditujukan kepada peningkatan kinerja non keuangan, karena dari situlah keuangan berasal.

Balanced Scorecard memberikan suatu kerangka kerja bagi pihak manajemen untuk menerjemahkan misi dan strategi organisasi kedalam tujuan dan ukuran yang dapat dilihat dari empat perspektif (Kaplan dan Norton, 2000). Keempat perspektif itu dimaksudkan untuk menjelaskan penampilan suatu organisasi dari empat titik pandang, yaitu: perspektif finansial, perspektif pelanggan, perspektif proses bisnis internal, serta perspektif pembelajaran dan pertumbuhan.

Pengembangan *Balanced Scorecard* baik pada sektor swasta maupun publik dimaksudkan untuk memberikan kepuasan bagi para pelanggan. Perbedaannya dapat dilihat dari tujuan maupun pihak-pihak yang berkepentingan. Penerapan *Balanced Scorecard* pada sektor bisnis dimaksudkan untuk meningkatkan persaingan (*competitiveness*), sedangkan untuk sektor publik lebih menekankan pada misi, nilai, dan pencapaian (*mission, value, and effectiveness*). Dari aspek keuangan, untuk sektor bisnis akan mengutamakan keuntungan, pertumbuhan dan pangsa pasar sedangkan 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, legislatif (Machfud dalam Frenny, 2009). *Balanced Scorecard* dinilai cocok untuk organisasi sektor publik karena *Balanced Scorecard* tidak hanya menekankan pada aspek kuantitatif dan finansial,

tetapi juga aspek kualitatif dan non finansial. Hal tersebut sejalan dengan sektor publik yang menempatkan laba bukan hanya sebagai ukuran kinerja utama, namun pelayanan yang cenderung bersifat kualitatif dan non keuangan (Mahmudi, 2007).

Penerapan *Balanced Scorecard* pada organisasi pemerintah juga sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Penerapan Anggaran Berbasis Prestasi Kerja yang menuntut perlunya suatu sistem pengukuran yang dapat mencerminkan adanya akuntabilitas kinerja serta adanya Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 20 Tahun 2008 agar Kementerian dan Lembaga pemerintah membuat Indikator Kinerja Utama (IKU) berbasis *Balanced Scorecard*.

Dengan dasar tersebut, maka penulis ingin menerapkan elemen-elemen *Balanced Scorecard* yang terdiri dari aspek keuangan, aspek pembelajaran dan pertumbuhan, aspek bisnis internal dan aspek pelanggan berdasarkan visi, misi dan tujuan yang dijabarkan dalam strategi organisasi dan nantinya setelah aspek-aspek non finansial tersebut dijabarkan, diharapkan dapat membuat rancangan pengukuran kinerja di Kantor Pertanahan Kota Padang menjadi lebih baik dari yang ada sekarang. Dengan latar belakang diatas, maka penulis tertarik untuk membahas mengenai “Pengukuran Kinerja Berbasis *Balanced Scorecard* Pada Kantor Pertanahan kota Padang”.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka rumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana keselarasan visi, misi, tujuan, dan sasaran strategis Kantor Pertanahan Kota Padang?
- b. Bagaimana perancangan pengukuran kinerja Kantor Pertanahan Kota Padang berdasarkan *Balanced Scorecard*?
- c. Bagaimana implementasi kerangka *Balanced Scorecard* dalam pengukuran kinerja pada Kantor Pertanahan Kota Padang?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Menyusun keselarasan visi, misi, sasaran strategis, dan indikator kinerja utama Kantor Pertanahan Kota Padang Nasional.
- b. Menganalisis perancangan kinerja Kantor Pertanahan Kota Padang berdasarkan *Balanced Scorecard*.
- c. Mengimplementasi kerangka *Balanced Scorecard* dalam pengukuran kinerja pada Kantor Pertanahan Kota Padang.



1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

- a. Bagi peneliti akan diperoleh pengetahuan ilmiah dan pengalaman praktis tentang bagaimana merancang sebuah *Balanced Scorecard* organisasi publik.
- b. Bagi Kantor Pertanahan Kota Padang akan diperoleh masukan tentang perancangan *Balanced Scorecard* yang dapat digunakan untuk melengkapi laporan LAKIP, penyusunan program kerja, dan kegiatan lainnya.
- c. Sebagai bahan kajian bagi penelitian selanjutnya mengenai manajemen strategik berbasis *balanced scorecard*.

1.5 Ruang Lingkup Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis hanya membahas yang berkaitan dengan analisis penerapan *Balanced Scorecard* dalam penilaian kinerja organisasi publik, dalam hal ini adalah Kantor Pertanahan Kota Padang. Dalam menganalisis dilihat dari beberapa aspek yaitu: 1. Ditinjau dari visi dan misi organisasi, 2. Ditinjau dari aspek sumber daya manusia, dan 3. Ditinjau dari aspek manajemen.

Pada kerangka *Balanced Scorecard* menggunakan empat perspektif, yaitu: (1) perspektif finansial, (2) perspektif pelanggan, (3) perspektif proses bisnis internal, (4) perspektif pembelajaran dan pertumbuhan.

1.6 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam pembuatan penelitian ini adalah sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini berisikan latar belakang penelitian, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, ruang lingkup penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN LITERATUR

Bab ini menguraikan kajian teori tentang *Balanced Scorecard* serta penerapannya.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini berisikan langkah-langkah yang dilakukan dalam rancangan pengukuran kinerja Kantor Pertanahan Kota Padang dengan metode *Balanced Scorecard*.

BAB IV : ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Bab ini mengemukakan hasil penelitian menggunakan alat analisis yang telah ditentukan sebelumnya, hasil ditampilkan dalam bentuk tabel. Kemudian interpretasi atau pembahasan tentang hasil yang diperoleh berupa penjelasan teoritik.

BAB V : PENUTUP

Bab ini terdiri dari kesimpulan, implikasi penelitian, keterbatasan penelitian, dan saran.

