

# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Setiap organisasi membutuhkan panduan agar perjalanannya terarah, seperti halnya suatu peta dalam satu perjalanan. Peta yang baik akan menuntun organisasi untuk mencapai tujuan tepat waktu secara efisien dan efektif. Peta tersebut harus memberikan fleksibilitas yang melukiskan “banyak jalan untuk menuju Roma”, sehingga suatu organisasi mempunyai pilihan untuk menentukan jalan mana yang akan ditempuh.

Dalam era reformasi yang masih terus berjalan ini, Departemen Keuangan (Depkeu) sebagai salah satu pemegang amanat rakyat dalam pengelolaan keuangan negara terus berupaya untuk menjadi bagian dari reformasi itu sendiri dengan cara melakukan reformasi terhadap dirinya sendiri secara bertahap dan terus menerus. Bahkan mulai tahun 2007 Depkeu telah menjadi pioner dalam melaksanakan reformasi birokrasi bersama-sama dengan beberapa lembaga negara yang lain yaitu Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN). Melalui Keputusan Menteri Keuangan No. 30/KMK.01/2007 tentang Reformasi Birokrasi, Depkeu melaksanakan program reformasi yang meliputi:

- a. Penataan Organisasi;
- b. Penyempurnaan Sistem Tata Laksana (*business process*), dan;
- c. Peningkatan Kualitas Sumber Daya Manusia (SDM).

Reformasi birokrasi perlu dilakukan di Depkeu karena beberapa alasan penting. Pertama, Depkeu merupakan departemen yang strategis karena hampir seluruh aspek perekonomian negara berhubungan langsung dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh Depkeu. Kedua, Depkeu bersifat *holding type organization* dengan permasalahan yang sangat kompleks, sehingga memerlukan harmonisasi untuk mencapai sinergi dalam mewujudkan visi dan strateginya. Ketiga, Depkeu mempunyai kantor vertikal yang terbesar dan tersebar di seluruh Indonesia yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat dan juga memiliki pegawai

yang cukup besar yaitu sekitar 62.000 orang. Terakhir adalah adanya tuntutan publik yang sangat tinggi akan profesionalisme birokrasi.

Reformasi itu sendiri bertujuan untuk menciptakan aparatur negara yang bersih, professional, dan bertanggungjawab. Selain itu, untuk menciptakan birokrasi yang efisien dan efektif sehingga dapat memberikan pelayanan publik yang prima.

Dengan visi “Menjadi pengelola keuangan dan kekayaan negara bertaraf internasional yang dipercaya dan dibanggakan masyarakat, serta instrumen bagi proses transformasi bangsa menuju masyarakat, adil, makmur, dan berperadaban tinggi”, sebagai bagian dari proses reformasi Depkeu telah menyusun *Road-Map* Depkeu Tahun 2005-2009 yang merupakan penjabaran visi dan misi departemen yang berisi tujuan, sasaran, strategi dan kebijakan departemen selama 5 (lima) tahun ke depan, yang disusun berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2005-2009.

Pada bulan Desember 2007, dalam rapat pimpinan Depkeu yang diadakan di Denpasar, Bali, Menteri Keuangan memutuskan bahwa untuk mempercepat implementasi *Road-Map* Depkeu, untuk tahun 2008 dan 2009 diterapkan sistem manajemen kinerja yang digunakan untuk menerjemahkan *strategy map* ke dalam *Key Performance Indicator (KPI)* yang spesifik dengan menggunakan *Balanced Scorecard (BSC)*. Hal ini dapat membantu Depkeu untuk mengelola implementasi *Road-Map* menjadi lebih baik sehingga dapat lebih transparan, akuntabel, dan wajar. Lima tema strategis yang menjadi prioritas pada tahun 2008 dan 2009 adalah :

- a. Tema Pendapatan Negara (*Revenue Generation Theme*);
- b. Tema Belanja Negara (*Disbursement Theme*);
- c. Tema Pembiayaan APBN (*Financing Theme*);
- d. Tema Kekayaan Negara (*Asset Management*);
- e. Tema Pasar Modal dan Lembaga Keuangan Non Bank (*Capital Market and Non-Bank Financial Institutions Theme*).

*Balanced scorecard* muncul pertama kali pada tahun 1992, dalam artikel yang ditulis oleh Robert S. Kaplan dan David P. Norton di Harvard Business Review edisi Januari-Februari 1992. BSC merupakan alat manajemen kinerja

(*performance management tool*) yang dapat membantu organisasi untuk menerjemahkan visi dan strategi ke dalam aksi dengan memanfaatkan sekumpulan indikator finansial dan non finansial yang semuanya terjalin dalam suatu hubungan sebab akibat. Dalam perkembangannya, BSC lebih dari sekedar suatu sistem pengukuran kinerja saja. Organisasi-organisasi yang inovatif, baik di sektor profit atau non profit/publik, sering menggunakannya sebagai suatu sistem manajemen strategis (*strategic management system*). Dengan menggunakan keempat perspektif BSC, organisasi (dalam hal ini Depkeu) memetakan keempat perspektif strateginya dalam peta strategi (*strategy maps*). Keempat perspektif BSC meliputi *financial perspective*, *customer perspective*, *internal perspective* dan *learning and growth perspective*.

Penggunaan BSC diharapkan dapat membantu Depkeu dalam menerjemahkan visi, misi, dan strateginya menjadi tindakan-tindakan yang terarah dalam menjalankan tugasnya sebagai pengelola keuangan dan kekayaan negara semakin efisien dan efektif.

## 1.2. Pokok Permasalahan

Pada umumnya, sistem manajemen tradisional berfokus pada anggaran (*budgets*), sehingga pelaksanaan strategi organisasi sangat tergantung pada anggaran yang tersedia. Hal ini berbeda dengan BSC yang berfokus pada proses manajemen strategis, sehingga strategi organisasi diterjemahkan melalui BSC menjadi tindakan-tindakan yang terarah. BSC dimulai dari visi, misi, dan strategi organisasi, dimana dari sini berbagai faktor kesuksesan yang penting didefinisikan. Ukuran-ukuran kinerja dibangun dalam area kritis tujuan-tujuan strategis. Dengan demikian BSC merupakan suatu sistem pengukuran kinerja manajemen sekaligus sistem manajemen strategis yang diturunkan dari visi, misi, dan strategi yang merefleksikan aspek-aspek terpenting dalam suatu organisasi.

Berdasarkan hal tersebut, maka dapat diidentifikasi pokok-pokok permasalahan yang dirumuskan dalam pertanyaan sebagai berikut:

- a. Apakah proses penyusunan disain BSC di Depkeu sudah sesuai dengan proses dan tahapan yang dimaksud dalam teori *Nine Step to Success* yang ditulis oleh Rohm dan Halbach (2005)?

- b. Apakah proses penyusunan dan implementasi BSC Depkeu sudah sesuai dengan teori dan pengalaman praktis yang diajarkan Paul Niven dalam bukunya *Balanced Scorecard Diagnostics* (2005)?
- c. Apakah setelah BSC diimplementasikan organisasi Depkeu memiliki kinerja unggul seperti yang diharapkan dalam *Malcolm Baldrige Criteria for Performance Excellence (MBCPE)*?
- d. Bagaimana tingkat kesiapan strategis (*strategic readiness*) organisasi Depkeu dalam hal penerapan sistem pengukuran kinerja yang baru?

### 1.3. Pembatasan Masalah

Depkeu telah menyusun peta strategi dan BSC dari kelima tema strategis yang telah ditetapkan yakni Pendapatan Negara, Belanja Negara, Pembiayaan APBN, Kekayaan Negara, dan Pasar Modal dan Lembaga Keuangan. Keseluruhan tema tersebut telah disusun sampai dengan target dari masing-masing tema strategis.

Dalam karya akhir ini, hanya akan dilakukan analisis dan evaluasi rancangan dan implementasi BSC Depkeu terutama pada tema Pendapatan Negara. Selain itu juga dilakukan analisis tingkat kesiapan strategis organisasi Depkeu dalam menerapkan BSC. Periode penelitian yang dilakukan sejak Mei 2008 sampai dengan Desember 2008 dan dengan data-data peta strategi dan BSC yang telah disusun pada tahun 2007.

### 1.4. Tujuan Penulisan

Tujuan dari penulisan karya akhir ini adalah:

- a. Memberikan masukan kepada Depkeu dalam upaya untuk mengevaluasi kembali pengadopsian BSC yang selama ini sudah dirancang dan diterapkan.
- b. Memberikan gambaran kepada Depkeu mengenai tingkat kesiapan organisasi dalam implementasi BSC yang meliputi tingkat kesiapan budaya organisasi, kepemimpinan, keselarasan dengan strategi, kerjasama, dan berbagi pengetahuan yang juga sekaligus memberikan saran dan rekomendasi.

- c. Membagi informasi dan pengetahuan mengenai disain dan implementasi BSC pada organisasi sektor publik untuk keperluan akademik (riset), praktisi, dan masyarakat.

## **1.5. Metode Penelitian**

### **1.5.1. Metode Pengumpulan Data**

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini berupa data kualitatif dan kuantitatif yang terdiri dari data primer dan data sekunder. Pengumpulan data dilaksanakan dengan menggunakan dua metode penelitian, yaitu:

- a. Studi Kepustakaan

Dalam memperoleh pemahaman tentang BSC dilakukan dengan mempelajari berbagai sumber yang terdapat pada artikel, buku, jurnal, majalah, internet, atau data pustaka lainnya yang terkait dengan tema penulisan karya akhir ini.

- b. Penelitian Lapangan

Penelitian lapangan dilakukan dengan meminta izin terlebih dahulu kepada Depkeu melalui Pusat Analisis Kebijakan dan Harmonisasi Keuangan (Pushaka). Data dan informasi diperoleh melalui wawancara dengan pihak Pushaka yang bertanggung jawab atas pengembangan BSC di Depkeu dan dengan KPI Manajer dari unit kerja terkait (Direktorat Jenderal Pajak (DJP) dan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC)). Data lainnya berupa dokumentasi pengembangan disain dan implementasi BSC Depkeu diperoleh dari Pushaka. Selain itu, untuk mengetahui tingkat kesiapan strategis organisasi terhadap rencana pengimplementasian BSC dilakukan *survey* menggunakan kuesioner.

### **1.5.2. Disain Penelitian Menggunakan Kuesioner**

Penelitian ini dikembangkan berdasarkan konsep pemikiran yang terdapat pada artikel yang ditulis oleh Robert S. Kaplan dan David P. Norton berjudul *Measuring the Strategic Readiness of Intangible Assets* dalam Harvard Business Review edisi Februari 2004.

Mengukur nilai *intangible assets* adalah memperkirakan seberapa dekat keselarasan *assets* tersebut dengan strategi suatu organisasi. Jika organisasi

mempunyai suatu strategi dan jika *intangible assets* diselaraskan dengan strategi tersebut, maka *assets* tersebut akan menciptakan *value* untuk organisasi. Dengan menggunakan konsep dan perangkat dari BSC dapat dijelaskan suatu cara untuk mengukur secara sistematis keselarasan dari modal sumber daya manusia (*human capital*), modal sistem informasi (*information capital*), dan modal organisasi (*organization capital*) suatu organisasi, yang disebut juga sebagai kesiapan strategis (*strategic readiness*).

Penelitian ini hanya akan mengukur *strategic readiness* dari *organization capital* yang dimiliki oleh Depkeu dengan menggunakan kuesioner. Kuesioner adalah kumpulan pernyataan yang disusun untuk mendapatkan informasi dari responden (Malhotra, 2007). Kuesioner yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

1. Pendahuluan

Diawali dengan kata pengantar singkat yang terdiri dari identitas peneliti, tujuan penelitian, dan meminta kesediaan calon responden untuk berpartisipasi dalam penelitian ini.

2. Data Responden

Data responden berisi data demografi responden seperti jenis kelamin, usia, masa kerja, pendidikan terakhir, golongan/pangkat, unit kerja, dan unit kerja eselon 1.

3. Petunjuk Umum

Petunjuk umum berisi petunjuk cara pengisian kuesioner termasuk penjelasan alternatif pilihan yang diberikan. Visi, misi, nilai-nilai, dan tujuan strategis Depkeu yang terkait dengan Tema Pendapatan Negara juga dicantumkan. Nilai-nilai Depkeu dikembangkan berdasarkan visi dan misi Depkeu karena sebagai *holding type organization* Depkeu belum memiliki nilai-nilai tertulis yang dijadikan panduan perilaku pegawainya.

4. Pernyataan Utama

Pernyataan utama merupakan pernyataan-pernyataan yang digunakan untuk mengukur tingkat kesiapan strategis organisasi yang dikelompokkan dalam empat bagian yakni:

- a. Bagian 1: Tingkat kesiapan budaya organisasi (*culture*);

- b. Bagian 2: Tingkat kesiapan kepemimpinan (*leadership*);
- c. Bagian 3: Tingkat kesiapan keselarasan dengan strategi (*alignment*);
- d. Bagian 4: Tingkat kesiapan kerjasama (*teamwork*) dan berbagi pengetahuan (*knowledge sharing*).

Dalam mengembangkan pernyataan-pernyataan dalam kuesioner untuk bagian 2 s.d. 4 berpedoman kepada teori yang terdapat pada artikel Kaplan dan Norton (2004) tersebut diatas, sedangkan untuk bagian 1 digunakan teori dimensi budaya organisasi menurut Hofstede (1994). Seluruh teori yang melandasi pembuatan kuesioner akan diuraikan dalam Bab 2.

Pengukuran tingkat kesiapan strategis organisasi ini menggunakan kuesioner dengan memakai skala diferensial semantik (*semantic differential scale*) yang memberikan beberapa pilihan jawaban kepada responden yakni:

- 1 = tidak pernah
- 2 = jarang sekali
- 3 = jarang
- 4 = sering
- 5 = hampir selalu
- 6 = selalu

Uji kesiapan ini memang bersifat subjektif, namun setidaknya-tidaknya dapat dipakai sebagai bahan masukan bagi pimpinan Depkeu untuk mengetahui bagaimana tingkat kesiapan strategis organisasi atau tingkat keselarasan *organization capital* yang dimilikinya terhadap strategi organisasi Depkeu dari persepsi pegawai Depkeu sendiri.

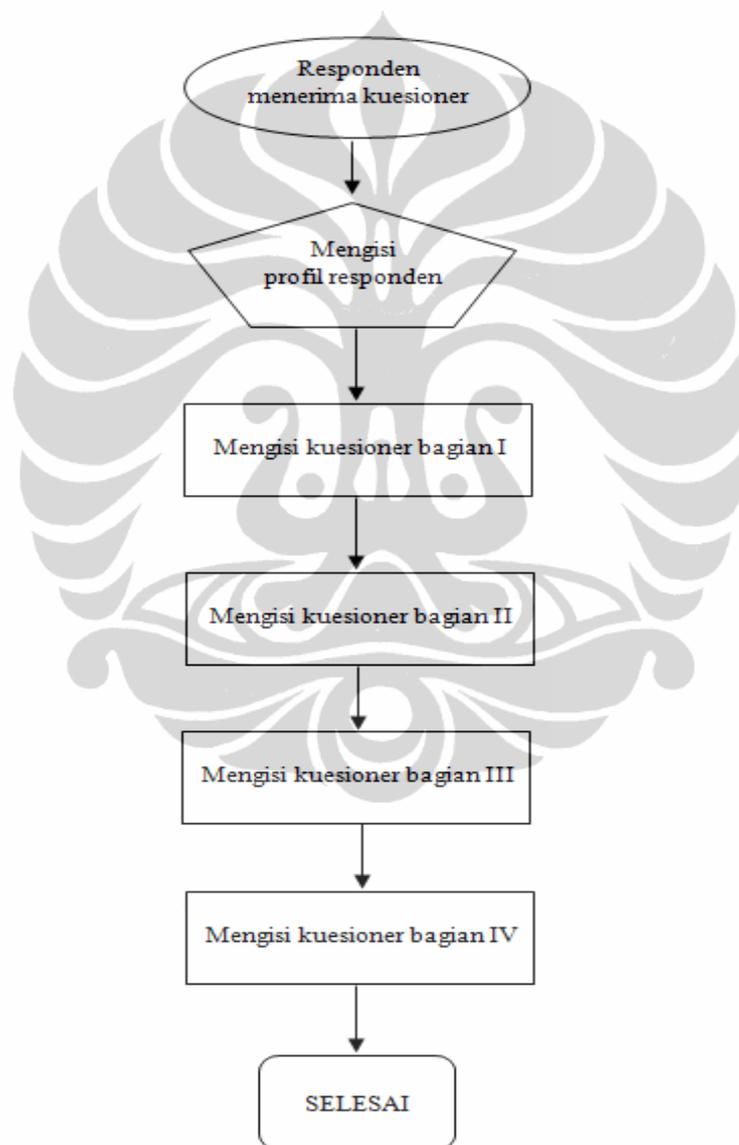
### 1.5.3. Disain Penyebaran Kuesioner

Pemilihan lokasi penelitian yang dilakukan menggunakan *purposive sampling* yang memilih sampel lokasi secara subyektif yang dapat dianggap mewakili populasi responden yang dijadikan sebagai obyek penelitian. Lokasi kantor yang dipilih dan dianggap mewakili adalah tiga jenis kantor yang ada yaitu Kantor Pelayanan, Kantor Wilayah, dan Kantor Pusat. Kemudian pemilihan responden dilakukan dengan metode *random sampling* dengan mengambil responden secara acak dari pegawai Depkeu khususnya pada unit kerja eselon 1

yang terkait tema Pendapatan Negara yaitu DJP dan DJBC yang bekerja pada ketiga jenis kantor tersebut.

#### 1.5.4. Proses Pengisian Kuesioner

Kuesioner ini (lampiran 1) berisi 40 pernyataan yang bersifat *close-ended question* (tertutup) untuk menguji tingkat kesiapan strategis organisasi Depkeu dalam penerapan BSC. Alur pengisian kuesioner dapat pada gambar di bawah ini.



Gambar 1.1. Proses Pengisian Kuesioner

Sumber: telah diolah kembali

## 1.6. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan karya akhir ini terdiri dari lima bab sebagai berikut:

### Bab 1 – Pendahuluan

Bab pertama ini meliputi penjelasan mengenai latar belakang penulisan karya akhir, perumusan pokok permasalahan, pembatasan masalah, tujuan penulisan, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

### Bab 2 – Landasan Teori

Bab kedua menguraikan teori-teori mengenai konsep BSC terutama pada sektor organisasi publik beserta pola penyusunan *strategy map*nya. Sebagai tambahan, dimasukkan berbagai contoh pola penyusunan *strategy map* pada organisasi, lembaga, dan institusi yang bergerak di sektor publik. Berkaitan dengan proses implementasi BSC, pada bab ini juga dijelaskan teori mengenai cara mengukur tingkat kesiapan strategis (*strategic readiness*) organisasi dalam implementasi BSC dan mengukur tingkat kesuksesan implementasi BSC. Teori mengenai komptabilitas antara budaya dan strategi organisasi dikemukakan guna mewujudkan keberhasilan penerapan BSC. Untuk bisa menjadi organisasi yang berkinerja unggul juga diuraikan teori mengenai *Malcolm Baldrige Criteria for Performance Excellence*.

### Bab 3 – Gambaran Umum Departemen Keuangan dan Implementasi *Balanced Scorecard* Tema Pendapatan Negara

Bab ini akan memberikan gambaran umum mengenai Depkeu secara menyeluruh termasuk *road-map*, rencana strategis (renstra), tugas, fungsi, peran, visi, misi, identifikasi permasalahan yang dihadapi, tujuan, sasaran, target, dan struktur organisasi. Kemudian diuraikan reformasi Depkeu yang meliputi reformasi keuangan negara yang dilanjutkan dengan reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi mendorong diimplementasikannya BSC di Depkeu untuk melengkapi sistem pengukuran kinerja yang sudah diterapkan sebelumnya menggunakan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Selanjutnya dijelaskan penyusunan disain dan rencana implementasi BSC di

Depkeu termasuk pembuatan *strategy map* untuk tema Pendapatan Negara. Pada bab ini juga akan dibahas mengenai unit kerja eselon 1 yang terkait dengan tema Pendapatan Negara.

#### Bab 4 – Analisis dan Pembahasan

Pada bab empat dibahas evaluasi terhadap rancangan dan langkah-langkah implementasi BSC untuk tema Pendapatan Negara, evaluasi *strategy map* untuk Depkeu-Wide untuk tema Pendapatan Negara, evaluasi implementasi BSC menggunakan kerangka *Malcolm Baldrige Criteria for Performance Excellence*, dan evaluasi tingkat kesiapan strategis organisasi Depkeu terhadap penggunaan sistem manajemen kinerja BSC.

#### Bab 5 – Kesimpulan dan Saran

Bab ini mengemukakan kesimpulan yang merupakan rangkuman hasil analisis dan pembahasan penelitian yang dilakukan dan saran-saran yang memungkinkan adanya perbaikan bagi Depkeu dalam mengimplementasikan BSC dan meningkatkan tingkat kesiapan strategis organisasi Depkeu terhadap penggunaan sistem manajemen kinerja BSC.