

# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Peran Departemen Keuangan sebagai lembaga negara yang berfungsi melaksanakan kebijakan fiskal sangatlah vital bagi terselenggaranya hampir semua aspek perekonomian negara. Sehingga kinerja Departemen Keuangan selalu menjadi sorotan publik atau seluruh *stakeholder*-nya. Kurang baiknya pelayanan yang diberikan kepada publik selama ini telah menciptakan citra lembaga yang buruk dan semakin menurunnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi dan citra aparatur Departemen Keuangan.

Dalam rangka memperbaiki citranya yang kurang baik maka Departemen Keuangan telah melaksanakan upaya-upaya reformasi birokrasi. Dimulai sejak tahun 2003 dengan prioritas perubahan peraturan perundang-undangan mengenai keuangan negara dan perbendaharaan negara, yang kemudian diikuti dengan penataan struktur organisasi. Sejak tahun 2005, dengan berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, maka Departemen Keuangan membuat suatu Roadmap untuk periode 2005-2009. Program *roadmap* ini merupakan penjabaran visi dan misi departemen yang berisi tujuan, sasaran, strategi dan kebijakan departemen selama periode tersebut.

Sebagai bagian dari pelaksanaan *roadmap*, maka pada tahun 2007 mulai diberlakukan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 30/KMK.01/2007 yang menekankan prioritas program pada bidang (i) penataan organisasi, (ii) penyempurnaan *business process*, dan (iii) peningkatan kualitas sumber daya manusia (SDM).

Langkah-langkah *roadmap* Departemen Keuangan pada dasarnya sudah sesuai dengan prinsip nomor tiga dari konsep manajemen perubahan di sektor pemerintahan yang dikemukakan oleh Ostroff (2006,144). Prinsip penciptaan *roadmap* meliputi (i) mengidentifikasi tujuan, (ii) menetapkan prioritas, dan (iii) melaksanakan program perubahan. Program perubahan Departemen Keuangan dimulai dengan mengubah sistem manajemen kerjanya yang selama ini masih menggunakan RENSTRA-LAKIP (Rencana Strategis dan Laporan

Akuntabilitas Instansi Pemerintah). *Balanced Scorecard* sebagai salah satu *tool* manajemen kinerja yang diyakini bisa mengubah budaya yang fokus pada strategi mulai dikembangkan sejak tahun 2007.

Beragamnya tugas dari setiap unit Departemen Keuangan menyebabkan perlunya dibuat 5 buah tema strategi bagi BSC yang disesuaikan dengan hasil pemetaan dalam program *roadmap*. Tema strategi tingkat korporat yang saling lintas unit bisnis merupakan salah satu solusi yang ditawarkan oleh Kaplan dan Norton (2006, 102) untuk menselaraskan strategi dan fungsi masing-masing unit kerja tanpa mengubah struktur organisasi.

Kelima tema strategi Depkeu-*wide* adalah sebagai berikut:

1. Tema Pendapatan Negara (*Revenue Generation Theme*)
2. Tema Belanja Negara (*Disbursement Theme*)
3. Tema Pembiayaan APBN (*Financing Theme*)
4. Tema Kekayaan Negara (*Asset Management*)
5. Tema Pasar Modal dan Lembaga Keuangan Non Bank (*Capital Market and Non-Bank Financial Institutions Theme*)

Pembuatan tema strategi dari masing-masing fungsi yang diemban oleh Departemen Keuangan seharusnya akan lebih mempermudah dalam evaluasi dan pencapaian target kinerja yang diharapkan. Dan bila sudah sepenuhnya bisa diturunkan hingga ke tingkat *personal scorecard* maka kinerja Departemen Keuangan diharapkan akan semakin meningkat sesuai dengan apa yang diinginkan oleh para *stakeholder* Departemen Keuangan.

Komitmen yang kuat dari Ibu Menteri Keuangan dan para pejabat eselon I di lingkungan Departemen Keuangan terbukti menjadi faktor penentu utama dari tercapainya proses pengembangan peta strategi di tingkat *depkeu-wide* hingga *depkeu-two* (direktorat). Selama tahun 2008 telah dilakukan rapat per triwulan untuk menelaah dan memperbaiki KPI dan peta strategi masing-masing tema. Diharapkan proses *knowledge sharing* tentang BSC dengan rapat triwulan akan menambah pengetahuan dan komitmen pegawai untuk melaksanakan BSC.

## 1.2. Permasalahan

Penerapan BSC tema belanja negara selama tahun 2008 telah menunjukkan tingkat keberhasilan pencapaian target KPI untuk mewujudkan sasaran strategis yang telah ditetapkan dalam peta strategi tema belanja negara. Peta strategi tema belanja negara diharapkan bisa mempermudah pegawai agar fokus terhadap strategi dan pencapaian target kinerja dengan berdasarkan prinsip hubungan sebab akibat lintas perspektif.

Proses perancangan dan implementasi BSC tema belanja negara pada dasarnya dilaksanakan sesuai dengan tahap-tahap yang disarankan oleh konsultan dan mendapat dukungan komitmen yang kuat dari pimpinan tertinggi di Departemen Keuangan. Salah satu tahap yang telah dilalui adalah proses *cascading* tema belanja negara ke tingkat eselon I dan II. Keberhasilan penurunan strategi tingkat depkeu-wide ke depkeu-one diharapkan bisa menghasilkan sinergi yang kuat dari lintas unit-unit eselon I yang terkait dengan fungsi pengelolaan belanja negara.

Tentu saja hasil rancangan dan implementasi BSC tema belanja negara masih jauh dari sempurna, sehingga perlu dilakukan evaluasi agar bisa didapatkan gambaran tentang kondisi terkini implementasi BSC serta untuk mengetahui perbaikan apa saja yang perlu dilakukan agar BSC bisa sukses diterapkan di Departemen Keuangan.

## 1.3. Batasan Masalah

Penelitian ini hanya fokus pada evaluasi atas rancangan dan implementasi *balanced scorecard* untuk tema belanja negara. Pada tema belanja negara ini terdapat 4 unit eselon I yang menjalankan fungsi belanja negara dan 3 unit eselon I selaku unit pendukung. Analisis atas proses *cascading* dibatasi hanya pada unit eselon I selaku unit bisnisnya yaitu Badan Kebijakan Fiskal (BKF), Direktorat Jenderal Anggaran (DJA), Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPk), dan Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPb).

## 1.4. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengevaluasi pelaksanaan tahap-tahap implementasi BSC tema belanja negara di Departemen Keuangan.

2. Mengevaluasi rancangan dan hubungan sebab akibat BSC tema belanja negara.
3. Mengevaluasi proses *cascading* dan keselarasan BSC tema belanja negara dengan BSC tingkat Depkeu-*one*.
4. Memberikan rekomendasi dalam rangka perbaikan atas rancangan dan implementasi BSC tema belanja negara.

### 1.5. Metodologi Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan dua tahap. Tahap pertama, mengadakan studi kepustakaan berdasarkan tulisan dari para ahli pada media cetak, internet dan data pustaka lainnya. Tujuan dari tahap ini adalah mendalami teori manajemen yang relevan sebagai dasar dalam mengadakan pembahasan pokok permasalahan serta mempelajari dan memahami teori tentang manajemen kinerja terutama konsep BSC.

Tahap kedua yaitu melakukan penelitian di lapangan untuk mendapatkan data primer dan sekunder yang dikumpulkan dari seluruh unit eselon I yang menjalankan fungsi atau tema belanja negara (BKF, DJA, DJPK, dan Ditjen Perbendaharaan). Seperti penelitian studi kasus lainnya maka peneliti berupaya melakukan investigasi untuk membedakan fenomena dan konteksnya pada suatu organisasi tertentu (Yin, 2003, hal. 13). Sehingga untuk membandingkan kondisi ideal penerapan BSC dengan teorinya bisa didasarkan pada berbagai jenis sumber data.

Teknik pengumpulan data meliputi:

#### 1. Pengumpulan dan Pengolahan Data Sekunder

Pengumpulan data sekunder yang tersedia di *website* maupun data yang tersedia dari SMO dan KPI manager tiap unit eselon I yang diteliti. Data sekunder diverifikasi dan selanjutnya diolah serta ditabulasi sesuai dengan kebutuhan dalam proses melakukan analisis.

#### 2. *In-Depth Interview*

Melakukan wawancara dengan SMO *manager* dan para KPI *manager* eselon I dari unit bisnis tema belanja negara agar bisa memperoleh penjelasan secara menyeluruh dan mendalam yang terkait dengan proses implementasi *Balanced Scorecard*.

Penelitian ini tidak menggunakan sumber data dari kuesioner karena dari penelitian terdahulu (Sukmaning, 2008) diketahui bahwa tingkat *awareness* dari pegawai Departemen Keuangan masih dalam tingkatan "sekedar tahu". Jadi masih sedikit pegawai yang benar-benar memahami bagaimana menyusun dan mengembangkan *Balanced Scorecard* di instansinya masing-masing.

## **1.6. Sistematika Penulisan**

### **Bab 1 – Pendahuluan**

Bab ini berisi tentang latar belakang dari obyek penelitian, permasalahan, batasan masalah, tujuan penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

### **Bab 2 – Tinjauan Pustaka**

Bab ini menguraikan berbagai teori tentang *Balanced Scorecard*, penggunaan BSC di sektor publik, sembilan tahap sukses implementasi BSC Rohm, peta strategi dan hubungan sebab akibat, *alignment* dan *cascading process* serta penggunaan *jaulent matrix* untuk mempermudah analisis *alignment*/keselarasan.

### **Bab 3 – Gambaran Organisasi dan BSC Tema Belanja Negara**

Bab ini memaparkan gambaran umum reformasi birokrasi, visi, misi, tujuan strategi, serta tugas pokok dan fungsi Departemen Keuangan dan Unit Eselon I yang terkait. Selain itu juga dibahas tentang jumlah dan jenis-jenis belanja negara yang dikelola dalam BSC tema belanja negara

### **Bab 4 – Analisis dan Pembahasan**

Bab ini menjelaskan tentang analisis dan evaluasi atas proses implementasi tema strategi belanja negara berdasarkan sembilan tahap sukses Rohm, analisis rancangan dan hubungan sebab akibat pada peta strategi tema belanja negara, dan analisis keselarasan pada proses *cascading* depkeu-wide dan depkeu-one.

### **Bab 5 – Kesimpulan dan Saran**

Bab ini menjelaskan tentang kesimpulan dan saran mengenai hasil analisis dan pembahasan.