



AKUNTABILITAS PENCAPAIAN KINERJA INSTITUSI PEMERINTAH MELALUI *BALANCE SCORECARD*

Oleh : Heni Pujiastuti

e-mail : heni.pujiastuti@perbanas.id

ABSTRACT

This research aims to design a performance planning model based on the Balanced Scorecard perspective and identify the challenges of its implementation in the Inspectorate of Ministry X. Data was obtained from interviews, observations and literature studies related to the performance planning process. The design begins by analyzing the organization's strategic factors using SWOT analysis. Strategy formulation based on SWOT analysis is then mapped into 4 Balanced Scorecard perspectives. The final stage in this design is determining Key Performance Indicators (KPI) to measure the level of success in achieving organizational performance. The research results show that based on internal and external factors the organization has formulated 8 strategic targets which are mapped into the Stakeholder Perspective, Customer Perspective, Internal Business Process Perspective, and Learning and Development Perspective. To measure these 8 targets, 14 KPIs were set.

Keywords: *Balanced Scorecard, SWOT analysis, Performance Planning, Government Agencies*

PENDAHULUAN

Di Indonesia, kinerja organisasi sektor publik, khususnya organisasi pemerintah, mendapatkan perhatian sejak mencuatnya kasus Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) di Era Orde Baru. Seperti yang jelaskan oleh Agus Dwiyanto et. al. (2021) bahwa telah terjadi krisis kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi publik yang ditandai dengan adanya protes dan demonstrasi pada masa jatuhnya pemerintahan Soeharto. Sejak berakhirnya Era Orde Baru, Pemerintah Indonesia telah berusaha melakukan berbagai macam cara untuk mengatasi krisis kepercayaan masyarakat, salah satunya dengan perbaikan proses akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Langkah awal yang diambil Pemerintah Indonesia dalam meningkatkan akuntabilitas instansi pemerintah adalah dengan menerbitkan Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Dalam peraturan tersebut dijelaskan bahwa akuntabilitas sebagai salah satu asas umum dalam penyelenggaraan negara yang mana merupakan prinsip dasar dari *good and clean government*.

Akuntabilitas dalam penyelenggaraan negara diartikan sebagai setiap kegiatan pertanggungjawaban penyelenggara negara kepada masyarakat atau rakyat

sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara. Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) merupakan alat yang digunakan untuk mencerminkan tingkat akuntabilitas instansi pemerintah dalam mempertanggungjawabkan hasil (*output*) atau kemanfaatan (*outcome*) dari seluruh penggunaan anggaran negara/daerah yang dijalankan secara efektif, efisien dan ekonomis. AKIP menggambarkan akuntabilitas kinerja merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan akuntabilitas keuangan. AKIP diimplementasikan melalui sistem yang disebut Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP). SAKIP dapat diartikan sebagai manajemen kinerja sektor publik yang meliputi perencanaan strategis, perjanjian kinerja, pengukuran kinerja, pengelolaan data kinerja, pelaporan kinerja, hingga revaluasi dan evaluasi kinerja (Indonesia, 2014a).

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Yuli Ariyadi dan Muchamad Syafruddin (2013) bahwa sistem pengukuran kinerja yang digunakan oleh organisasi publik belum dapat mengukur kualitas dari kinerja yang dihasilkan, pengukuran kinerja selama ini hanya menggambarkan kuantitas kinerja saja. Hal tersebut mengakibatkan capaian kinerja yang dihasilkan oleh instansi pemerintah ternyata belum dapat tersampaikan dengan baik dan dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Hasil penelitian tersebut sejalan

* Dosen Faculty of Economics and Business, Perbanas Institute, Jakarta, Indonesia

dengan Noor Cholis Madjid (2020) yang berpendapat bahwa dari sudut pandang perencanaan dan penganggaran, kinerja pemerintah yang tidak memberikan manfaat kepada masyarakat luas salah satunya disebabkan oleh penetapan target dan pengukuran capaian yang masih berorientasi pada output, bukan pada *outcome*. Pengukuran kinerja yang hanya menitikberatkan pada output, hanya akan memberikan manfaat jangka pendek saja.

Target yang ditetapkan oleh instansi pemerintah seringkali hanya berfokus pada angka statistik saja, belum mempertimbangkan pemenuhan kebutuhan masyarakat. Sehingga program yang dijalankan oleh instansi pemerintah terkait terkesan tidak memberikan manfaat kepada masyarakat. Instansi pemerintah yang hanya menitikberatkan pada capaian *output* dapat mengakibatkan program yang dijalankan menjadi tidak efektif, sehingga tujuan utama yang seharusnya dapat dirasakan oleh masyarakat menjadi tidak terpenuhi (Madjid, 2020). Permasalahan lain yang perlu menjadi perhatian adalah hasil pengukuran kinerja yang dilakukan oleh instansi pemerintah belum sepenuhnya digunakan sebagai instrumen yang memberikan umpan balik dalam rangka perbaikan kinerja organisasi secara berkelanjutan (Wargadinata, 2017).

Berkaca dari permasalahan-permasalahan tersebut, diperlukan suatu manajemen kinerja yang modern untuk memberikan transparansi akuntabilitas kinerja. Sistem tersebut diharapkan dapat menunjukkan tingkat kemanfaatan dari program yang dijalankan terhadap peningkatan kualitas masyarakat, bukan hanya capaian angka statistik saja. Hal tersebut sesuai dengan yang diungkapkan oleh Marzuki et al. (2020). Dengan demikian, program pemerintah yang dijalankan dapat memenuhi ekspektasi masyarakat.

Untuk mengatasi masalah tersebut, salah satu metode yang sering digunakan dalam mengukur kinerja adalah *Balanced Scorecard* (Erawan, 2019). Tidak seperti strategi manajemen konvensional yang cenderung memiliki konsep sederhana, metode *Balance Scorecard* menggunakan pendekatan yang lebih terintegrasi dengan menerjemahkan visi, misi dan strategi organisasi menjadi tujuan yang akan dicapai melalui tindakan yang lebih spesifik. *Balanced Scorecard* mengukur kinerja tidak hanya menggunakan aspek finansial saja, namun juga mengkaitkan dengan faktor non-finansial yang dimiliki organisasi.

Di Indonesia sendiri belum banyak instansi pemerintah yang mengadopsi metode tersebut dalam manajemen kerjanya. Instansi pemerintah yang dinilai berhasil dalam penerapan *Balanced Scorecard* salah satunya adalah Kementerian Keuangan sejak tahun 2007. Implementasi manajemen kinerja tersebut kemudian ditetapkan dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor 467 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Kinerja di Lingkungan Kementerian Keuangan. Implementasi *Balanced Scorecard* dalam manajemen kinerja Kementerian Keuangan terbukti dapat meningkatkan akuntabilitas kinerja. Pada tahun 2012 nilai AKIP Kementerian Keuangan memperoleh predikat A dengan nilai 76,07 dan secara berangsur-angsur mengalami peningkatan hingga memperoleh nilai 88,87 pada tahun 2021.

Walaupun Kementerian Keuangan berhasil meningkatkan akuntabilitas kinerja, namun dalam penerapannya, *Balance Scorecard* juga memiliki tantangan yang harus dihadapi. Penerapan *Balanced Scorecard* sangat bergantung pada komitmen, kompetensi, dan konsistensi dari pimpinan tertinggi organisasi. Reformasi manajemen kinerja organisasi berkaitan erat dengan perubahan paradigma organisasi menjadi berorientasi pada hasil dengan pengelolaan dan pengukuran kinerja yang terukur, terstruktur, dan terpadu, sehingga membutuhkan komitmen pimpinan organisasi (Marzuki et al., 2020).

KERANGKA TEORI

Balanced Scorecard

Balanced Scorecard dapat digambarkan sebagai kerangka kerja yang memberikan panduan bagi manajemen baik dalam komunikasi, pengukuran, maupun manajemen strategi organisasi yang tidak hanya melihat dari sisi pencapaian kuantitas saja (finansial), namun juga memberikan gambaran lebih luas terkait kualitas kinerja. Nama *Balanced Scorecard* diambil dari kebutuhan perusahaan untuk menyeimbangkan tujuan kuantitatif seperti rasio keuangan dan persentase, dengan tujuan kualitatif seperti moral karyawan dan etika bisnis (David dan David, 2017). Sedangkan Paul R. Niven dalam Zawawi & Hoque, 2019 memandang *Balanced Scorecard* sebagai alat komunikasi, sistem pengukuran, dan sistem manajemen strategis.

Balanced Scorecard menyediakan kerangka kerja komprehensif bagi para pemangku kepentingan dalam menerjemahkan visi, misi dan strategi

perusahaan ke dalam serangkaian ukuran kinerja yang terpadu menurut Kaplan & Norton, 1996. Proses penerjemahan tersebut dilakukan dengan mengevaluasi strategi yang dipandang dari empat perspektif yaitu *Financial Perspective*, *Customer Perspective*, *Internal Business Process Perspective*, serta *Learning and Growth Perspective*. Perspektif keuangan ditempatkan pada posisi tertinggi yang menggambarkan pencapaian utama yang diharapkan bagi setiap usaha atau bisnis.

Pada awalnya, *Balanced Scorecard* dirancang untuk perusahaan sektor swasta. Namun dewasa ini, konsep *Balanced Scorecard* mulai banyak diterapkan di organisasi sektor publik, baik perusahaan nirlaba maupun pemerintahan. Dikarenakan sektor privat dan publik memiliki visi dan misi yang berbeda, sebelum organisasi sektor publik menerapkan *Balanced Scorecard*, perlu dilakukan penyesuaian terhadap pemilihan perspektif dan pembuatan kerangka strategi (Erawan, 2019).

Paul R. Niven dalam Marzuki et. al., 2020 mendesain diagram *Balanced Scorecard* untuk organisasi sektor publik dengan menempatkan misi pada puncak diagram sebagai penggerak dan melakukan perubahan posisi dan definisi keempat perspektif. Misi utama dari organisasi sektor publik adalah pemberian pelayanan yang memuaskan kepada pelanggan, sehingga perspektif pelanggan menjadi perspektif puncak dalam kerangka strategi. Dengan mempertimbangkan hubungan sebab-akibat dari strategi, perspektif *Balanced Scorecard* disusun dalam perspektif berikut ini: *Customer Perspective*; *Internal Processes Perspective*; *Employee Learning and Growth Perspective*; dan *Financial Perspective*.

Namun demikian, pada dasarnya tidak terdapat standar baku dalam penentuan perspektif yang digunakan untuk membangun *Balanced Scorecard*. Organisasi dapat memodifikasi struktur strategi sesuai dengan tujuan dan fungsi dari organisasi itu sendiri. Hal tersebut yang dilakukan oleh Kementerian Keuangan dalam menyusun peta strategi yaitu dengan menghilangkan *Financial Perspective* dan menambahkan *Stakeholders Perspective*. Sehingga, susunan perspektif yang digunakan adalah Perspektif Pemangku Kepentingan (*Stakeholders*), Perspektif Pelanggan (*Customer*), Perspektif Proses Bisnis Internal, dan Perspektif Pembelajaran dan Pertumbuhan.

Kementerian Keuangan tidak menggunakan *Financial Perspective* dalam peta strateginya bukan berarti tidak mempertimbangkan kinerja keuangan dalam strategi organisasi. Namun dikarenakan pada instansi pemerintah kinerja keuangan (anggaran) merupakan komponen sumber daya dalam pencapaian target kinerja, kinerja keuangan dimasukkan dalam Perspektif Pembelajaran dan Pertumbuhan (Erawan, 2019).

Manajemen Kinerja

Kinerja menggambarkan hasil yang diperoleh dari penggunaan sumber daya dalam pencapaian tujuan. Pada dasarnya, kinerja merupakan ukuran kualitas dan kuantitas pekerjaan yang dicapai individu maupun organisasi sebagai hasil penyelesaian tugas yang diberikan (Fauzi & Nugroho, 2020). Kinerja dalam ruang lingkup Instansi Pemerintah telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2006 dan didefinisikan sebagai keluaran/hasil dari kegiatan/program yang hendak atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas terukur. Berdasarkan beberapa definisi tersebut, dapat dikatakan bahwa kinerja merupakan hasil yang dicapai dari pelaksanaan kegiatan baik di tingkat organisasi maupun individu yang telah direncanakan dalam rangka mewujudkan tujuan organisasi.

Manajemen kinerja dapat dipahami sebagai suatu proses yang sistematis untuk meningkatkan kinerja organisasi melalui peningkatan kinerja individu dan tim (Moko et. al., 2021). Manajemen kinerja merupakan proses mengevaluasi dan meningkatkan cara tugas dilakukan, dimulai dengan menetapkan tujuan, merencanakan kegiatan, dan mengalokasikan sumber daya untuk mencapai tujuan tersebut (Fauzi & Nugroho, 2020). Manajemen kinerja juga berarti sebagai proses yang digunakan oleh organisasi untuk merencanakan, mengukur, memantau, dan meningkatkan kinerja karyawan guna mencapai tujuan organisasi (Moko et. al., 2021).

Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP)

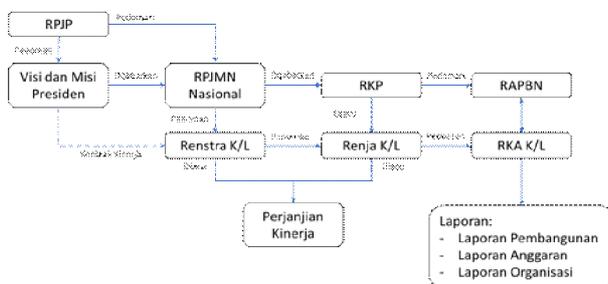
SAKIP adalah rangkaian sistematis dari berbagai aktivitas, alat, dan prosedur yang direncanakan untuk tujuan penetapan dan pengukuran, pengumpulan data, pengklasifikasian, pengiktisaran, serta pelaporan kinerja pada instansi pemerintah dalam rangka

pertanggungjawaban dan peningkatan kinerja instansi pemerintah (Kementerian PANRB, 2021). Pelaksanaan SAKIP meliputi perencanaan strategis, perjanjian kinerja, pengukuran kinerja, pengelolaan data kinerja, pelaporan kinerja, hingga revidi dan evaluasi kinerja (Indonesia, 2014b). Produk akhir dari penyelenggaraan SAKIP disebut Laporan Kinerja atau Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP).

Perencanaan strategis juga dilaksanakan pada tingkat Kementerian/Lembaga dituangkan dalam dokumen RPJM Kementerian/Lembaga atau disebut juga sebagai Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra K/L) (Bappenas, 2019). Rencana Strategis disusun dengan berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM Nasional). Renstra K/L memuat Visi, Misi, Tujuan, Strategi, Kebijakan, serta Program dan Kegiatan sesuai dengan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga yang bersangkutan dengan memerhatikan kesesuaian dengan Visi dan Misi Presiden terpilih. Selain itu, Renstra K/L juga digunakan sebagai pedoman dalam penyusunan rancangan Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja K/L) yang disusun setiap 1 tahun.

Gambar 1:

Bagan Alur Keterkaitan Dokumen Perencanaan



Sumber : Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2019

Perjanjian kinerja adalah lembar/dokumen yang berisikan penugasan dari pimpinan instansi yang lebih tinggi kepada pimpinan instansi yang lebih rendah untuk melaksanakan program/kegiatan yang disertai dengan indikator kinerja (Indonesia, 2014a). Berdasarkan Peraturan Menteri PANRB Nomor 53 Tahun 2014, pihak yang menyusun Perjanjian Kinerja pada Kementerian/Lembaga adalah Pimpinan tertinggi, Pimpinan Unit (Eselon I), dan Pimpinan Satuan Kerja (Eselon II). Perjanjian Kinerja menyajikan Indikator Kinerja Utama yang menggambarkan hasil-hasil utama dan kondisi yang seharusnya, tanpa mengesampingkan indikator lain

yang relevan. Perjanjian Kinerja selanjutnya diturunkan ke dalam Sasaran Kinerja Pegawai (SKP).

Pengukuran kinerja dilakukan dalam rangka menjamin adanya peningkatan dalam pelayanan publik dan meningkatkan akuntabilitas dengan melakukan klarifikasi *output* dan *outcome* yang akan dan seharusnya dicapai untuk memudahkan terwujudnya organisasi yang akuntabel. Pengukuran kinerja di lingkungan Instansi Pemerintah dilakukan dengan dua cara yaitu membandingkan realisasi kinerja dengan sasaran kinerja selama tahun berjalan serta membandingkan realisasi kinerja Program dengan sasaran kinerja 5 tahunan (Indonesia, 2014).

Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah adalah laporan yang disusun oleh instansi pemerintah sebagai wujud pertanggungjawaban akuntabilitas atas tugas pokok dan fungsi sebagaimana tertuang dalam peraturan perundang-undangan. Pimpinan satuan kerja menyusun dan menyampaikan Laporan Kinerja kepada Pimpinan Unit Kerja. Evaluasi dan analisis kinerja dilakukan untuk setiap sasaran strategis atau hasil program/kegiatan dan kondisi terakhir yang seharusnya terwujud.

Evaluasi AKIP adalah aktivitas analisis yang sistematis, pemberian nilai, atribut, apresiasi, dan pengenalan permasalahan, serta pemberian solusi atas masalah yang ditemukan guna peningkatan akuntabilitas dan peningkatan kinerja instansi pemerintah. Dalam penilaian AKIP, terdapat empat komponen yang menjadi dasar penilaian yaitu: Perencanaan Kinerja; Pengukuran Kinerja; Pelaporan Kinerja; dan Evaluasi Akuntabilitas Kinerja Internal (Kementerian PANRB, 2021).

Kondisi Awal

Berdasarkan hasil Evaluasi Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) Tahun 2023 yang dilakukan oleh Kementerian PANRB terdapat beberapa catatan terkait proses perencanaan kinerja di lingkungan Kementerian X. Penjabaran kinerja belum sepenuhnya menggambarkan keterkaitan proses kinerja antar level jabatan secara berjenjang dalam mewujudkan kinerja kementerian. Walaupun dalam proses perencanaan telah disusun pohon kinerja tingkat kementerian dan unit kerja untuk menjaga keselarasan kinerja, namun pohon kinerja tersebut belum secara logis menggambarkan hubungan sebab-akibat hingga level operasional. Hal tersebut yang juga mengakibatkan kinerja individu pegawai belum sepenuhnya selaras dengan kinerja organisasi.

Penelitian ini dilakukan bertujuan untuk merancang pola perencanaan kinerja berdasarkan *Balanced Scorecard* serta mengidentifikasi masalah yang mungkin dihadapi pada instansi pemerintah dalam implementasi pola tersebut. *Balanced Scorecard* sendiri merupakan salah satu sistem manajemen kinerja yang dapat membantu menerjemahkan tujuan strategis menjadi aktivitas yang terintegrasi dengan mempertimbangkan aspek internal dan eksternal organisasi. Sistem tersebut juga memungkinkan perbaikan pengukuran dan evaluasi kinerja sehingga lebih akuntabel, seimbang, dan komprehensif. Dengan demikian, perbaikan manajemen kinerja dapat dilakukan dengan lebih akurat dan berkelanjutan.

Untuk menjawab permasalahan tersebut, peneliti menggunakan metode studi kasus eksploratoris. Peneliti memilih Inspektorat Kementerian X sebagai tempat penelitian. Pemilihan tersebut dilatarbelakangi tujuan penelitian ini untuk membuat rancangan baru yang belum pernah diimplementasikan oleh objek peneliti. Oleh sebab itu, peneliti memilih organisasi dengan proses bisnis yang cenderung sederhana untuk memudahkan perancangan model tersebut.

Penelitian ini diawali dengan pengumpulan data yang dilakukan dengan metode kajian literatur, observasi, dan wawancara mendalam dengan tujuan untuk mendapatkan gambaran kondisi internal dan eksternal organisasi. Informasi tersebut digunakan peneliti untuk mengidentifikasi strategi yang tepat untuk mencapai tujuan organisasi. Strategi tersebut kemudian diklasifikasikan berdasarkan perspektif *Balanced Scorecard* serta diidentifikasi hubungan sebab-akibat antar strategi.

Ketentuan Saat ini

Inspektorat Kementerian X melakukan perencanaan kinerja dengan menjabarkan kinerja secara *top down* dari kinerja Inspektorat Jenderal disesuaikan dengan lingkup tugas dan fungsinya. Hasil penjabaran kinerja kemudian didokumentasikan dalam Perjanjian Kinerja Inspektur. Dalam rangka penilaian kinerja, Inspektorat Kementerian X melakukan penilaian secara mandiri yang kemudian dilakukan monitoring dan verifikasi oleh Sekretariat Inspektorat Jenderal dan Biro Perencanaan Kementerian X secara berkala setiap bulan. Monitoring yang dilakukan berfokus pada kesesuaian pelaksanaan kegiatan yang telah direncanakan dalam rangka mendukung indikator kinerja tertentu selama satu bulan. Pada akhir periode pelaporan dilakukan penilaian ketercapaian target kinerja yang telah ditetapkan dalam Perjanjian Kinerja.

Dalam penyusunan Sasaran Kinerja Pegawai, target kinerja pegawai disusun dengan merujuk pada Perjanjian Kinerja dan SKP Inspektur. SKP Inspektur berisi sasaran kinerja yang terdapat dalam perjanjian kinerja ditambah dengan sasaran pelaksanaan direktif pimpinan. SKP Inspektur kemudian dijabarkan dalam SKP pegawai Inspektorat Kementerian X. *Cascading* kinerja yang dilakukan di Inspektorat Kementerian X menggunakan Pendekatan Beban Target Kuantitatif, yaitu dengan membagi beban target sesuai dengan jumlah tim kerja yang tersedia namun indikator kinerja yang ditetapkan sama.

Penilaian kinerja pegawai dilakukan dengan menggabungkan nilai SKP dengan nilai Perilaku Kerja oleh atasan langsung. Namun demikian, manajemen kinerja yang dilakukan selama ini belum menggambarkan integrasi keseluruhan kegiatan terhadap pencapaian kinerja organisasi. Manajemen kinerja yang ada juga belum dapat memberikan gambaran terhadap keterkaitan faktor diluar penugasan pengawasan yang dapat mempengaruhi ketercapaian kinerja organisasi. Berdasarkan pengamatan peneliti, program kerja di Inspektorat Kementerian X sebagian besar berorientasi pada kegiatan yang secara langsung berdampak pada pencapaian target kinerja pada Perjanjian Kinerja. Oleh sebab itu, faktor pendukung seperti perumusan metode penjaminan kualitas pengawasan maupun implementasi budaya kerja belum menjadi prioritas dalam RKT (Rencana Kegiatan Tahunan) Inspektorat Kementerian X.

Implementasi penerapan BSC dalam sistem manajemen kinerja dapat mengatasi kelemahan organisasi dalam menyelaraskan strategi jangka panjang dengan kegiatan operasional yang dilakukan. Melalui proses penyusunan yang tepat, strategi jangka panjang organisasi dapat didefinisikan dan dijabarkan hubungan sebab-akibat dari setiap strategi operasional dalam rangka mewujudkan tujuan utama organisasi. Oleh sebab itu, perancangan awal BSC diperlukan adanya kesepakatan dari para manajemen organisasi atas definisi tujuan, stakeholder, dan pelanggan. Kesepakatan definisi tersebut sangat memengaruhi keputusan strategi operasional yang akan dijalankan oleh organisasi.

Menurut Kaplan dan Northon (1993) siklus pengembangan *Balanced Scorecard* dilakukan melalui empat tahap yaitu menerjemahkan visi, mengkomunikasikan dan menghubungkan strategi, perencanaan strategis, serta umpan balik dan pembelajaran. Dalam proses tersebut dimungkinkan terjadi perubahan strategi, target, maupun kegiatan

operasional organisasi. Penyempurnaan strategi secara terus menerus dapat dipengaruhi oleh adanya kemajuan teknologi maupun proses internal organisasi. Perubahan yang dapat langsung terlihat adalah dalam proses perencanaan dan pengukuran kinerja termasuk pada penentuan indikator kinerja. Untuk mendapatkan informasi yang komprehensif dari keempat perspektif Balanced Scorecard, maka indikator kinerja yang ditetapkan menjadi semakin kompleks. Komplexitas yang tinggi tersebut mengakibatkan biaya yang dibutuhkan menjadi semakin besar.

Salah satu keunggulan dari penerapan Balanced Scorecard dalam sistem manajemen kinerja adalah memberikan kejelasan dalam perumusan strategi sampai dengan level individu dengan berdasarkan pada empat perspektif. Oleh sebab itu, diharapkan implementasi BSC dalam sistem manajemen kinerja dapat meningkatkan kualitas pelayanan dan akuntabilitas kinerja Inspektorat Kementerian X. Sebagaimana yang terjadi pada Kementerian Kelautan dan Perikanan BSC dapat memberikan kontribusi yang signifikan terhadap peningkatan kualitas layanan di sektor kelautan, dan dalam aspek kegiatan manajemen, teknis, lingkungan, ekonomi, sosial, dan operasional organisasi. Peningkatan kualitas pelayanan tersebut juga diharapkan dapat meningkatkan akuntabilitas kinerja sebagaimana yang dialami oleh Kementerian Keuangan yang ditandai dengan peningkatan indeks AKIP dan nilai Reformasi Birokrasi.

Metodologi Penelitian

Identifikasi Stakeholder dan Pelanggan

Stakeholder adalah entitas yang memiliki kepentingan, pengaruh, dan keterlibatan baik langsung maupun tidak langsung atas kinerja organisasi. Stakeholder Inspektorat Kementerian X dibagi menjadi dua yaitu stakeholder internal dan stakeholder eksternal. Stakeholder internal terdiri dari Inspektur Jenderal dan mitra pengawasan Inspektorat Kementerian X. Kedua stakeholder tersebut memiliki kepentingan, keterlibatan, dan pengaruh atas ketercapaian kinerja Inspektorat Kementerian X. Sedangkan stakeholder eksternal Inspektorat Kementerian X rupakan K/L lain yang memiliki kepentingan dan memanfaatkan hasil pengawasan Inspektorat Kementerian X seperti BPK dan BPKP.

Sedangkan pelanggan adalah pihak yang menerima layanan yang diberikan organisasi secara langsung. Pelanggan Inspektorat Kementerian X merupakan pihak yang menjadi lingkup pengawasan atau mitra pengawasannya.

Penentuan visi, misi, dan tujuan organisasi

Dalam rangka mendukung pencapaian sasaran strategis Kementerian X, maka Inspektorat Jenderal menjalankan sasaran strategis “Terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik” yang diwujudkan dengan sasaran program “Meningkatnya kualitas tata kelola birokrasi yang efektif dan eûsien”. Sasaran program Inspektorat Jenderal diturunkan kepada satuan kerja dibawahnya sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Inspektorat memiliki sasaran kegiatan “Meningkatnya Kualitas Pengawasan pada Seluruh Unit Kerja”. Untuk mewujudkan sasaran tersebut, pada tahun 2023, Inspektur Kementerian X memiliki target kinerja dengan indikator sebagai berikut: Persentase Batas Tertinggi Temuan Hasil Pemeriksaan BPK; Persentase Penyelesaian Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan BPK pada Tahun Berjalan; Persentase Penyelesaian Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan BPK pada Tahun Sebelumnya; Nilai RB; Nilai SPIP; dan Nilai AKIP di unit kerja mitra pengawasan tahun 2023.

Analisis SWOT

Peneliti telah mengidentifikasi Kekuatan, Kelemahan, Peluang, Ancaman yang dimiliki organisasi. berdasarkan faktor strategis tersebut peneliti menyusun matriks SWOT sebagai berikut:

Tabel 1

Matrik SWOT Inspektorat Kementerian X

Faktor Strategis	Kekuatan (S)	Kelemahan (W)
	1.S1: SDM didominasi oleh generasi muda 2.S2: kompetensi SDM memadai 3.S3: sarana dan prasarana memadai	1. SDM terbatas 2. Standar mutu pelayanan belum memadai 3. SOP belum update 4. Rendahnya penerapan budaya BerAKHLAK 5. Komunikasi audit belum efektif 6. Perencanaan yang belum sinergis 7. Penilaian kinerja belum digunakan sepenuhnya sebagai evaluasi perbaikan manajemen 8. Belum ada evaluasi implementasi SOP/Pedoman
Peluang (O) Penilaian audit terhadap kinerja pengawasan baik	S2, O1: Peningkatan Kepuasan Pengguna Layanan S3, O1: Pelaksanaan Anggaran yang Optimal	W2, W3, W7, W8, O1: Penjaminan kualitas pengawasan W4, O1: Implementasi budaya kerja Ber-AKHLAK
Ancaman (T) 1. Kesiapan dan respon audit yang kurang baik 2. Tingkat kepercayaan audit rendah 3. Program kerja audit berisiko tinggi 4. Perkembangan regulasi yang cepat 5. Beban kerja tinggi	T2, T3, T4, S1, S3: Peningkatan Kompetensi Pegawai	T1, T3, W5, W6 Sinergi kegiatan pengawasan dengan tujuan audit T5, W1: Penguatan implementasi pengawasan berbasis risiko

Sumber : Olah data peneliti

Rancangan *Balanced Scorecard*

1) **Perspektif *Stakeholder***

Pespektif *Stakeholder* menggambarkan strategi yang dilakukan oleh organisasi untuk memenuhi harapan sehingga dinilai berhasil dari sudut pandang stakeholder. Dalam penelitian ini, definisi stakeholder dibatasi pada pihak yang pihak internal maupun eksternal yang secara langsung atau tidak langsung memiliki kepentingan atas output atau outcome dari suatu organisasi, namun tidak menggunakan layanan organisasi secara langsung. Tujuan Pespektif *Stakeholder* organisasi tercermin dari Sasaran Kegiatan dalam Perjanjian Kinerja yaitu Meningkatkan Kualitas Pengawasan pada Seluruh Unit Kerja.

2) **Perspektif Pelanggan**

Perspektif Pelanggan menggambarkan strategi yang dilakukan oleh organisasi dalam memenuhi harapan pengalangan terhadap kualitas layanan organisasi. organisasi memberikan layanan berupa pengawasan internal kepada unit kerja kepada mitra pengawasannya. Nilai tambah dari kegiatan pengawasan internal yang dilakukan tercermin dari meningkatkan tata kelola organisasi auditan. Selain dari pemberian nilai tambah, tingkat kepuasan auditan atas layanan juga menjadi ukuran keberhasilan Perspektif Pelanggan.

3) **Perspektif Proses Bisnis Internal**

Perspektif Proses Bisnis Internal merujuk pada prses bisnis utama dalam memberikan layanan seta menciptakan nilai bagi *stakeholder* dan *customer*. Proses bisnis utama yang dijalankan organisasi berfokus pada proses pengawasan internal yang terdiri dari perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan. Perencanaan pengawasan harus mesejalan dan bersinergi dengan tujuan *stakeholder* dan *customer*. Perencanaan yang sinergis juga harus didukung dengan pelaksanaan pengawasan yang berkualitas sehingga dapat memberikan nilai tambah bagi auditan. Pelaksanaan kegiatan yang berkualitas tercermin dari kualitas komunikasi hasil akhir pengawasan dalam bentuk Laporan Hasil Pengawasan.

4) **Perspektif Pembelajaran dan Pengembangan**

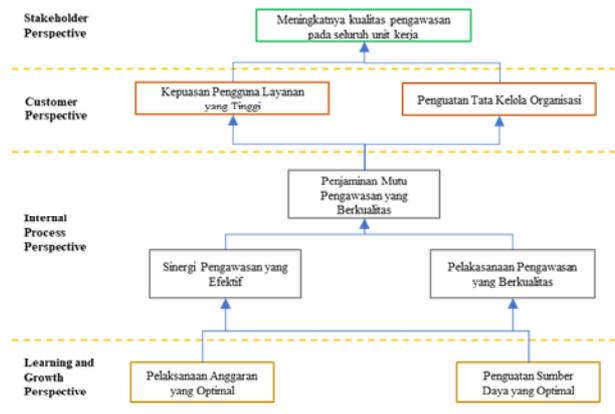
Perspektif Pembelajaran dan Pengembangan berfokus pada sumber daya internal organisasi dalam menjalankan proses bisnis organisasi. dalam rangka pelaksanaan kegiatan

pengawasan, diperlukan sumber daya manusia yang kompeten dan ketersediaan anggaran yang mencukupi.

Berdasarkan penjabaran tujuan tersebut, *strategy map* organisasi dirancang sebagai berikut:

Gambar 2

Strategy Map Inspektorat Kementerian X berdasarkan SWOT Analisis



Sumber : Olah data peneliti

Berdasarkan *strategy map* yang telah disusun di atas, peneliti mengidentifikasi KPI yang relevan untuk mengukur keberhasilan setiap tujuan strategis dengan rincian sebagai berikut:

Tabel 2

Sasaran strategis dan Key Performance Indicator (KPI)

Sasaran	KPI	Target
Meningkatnya kualitas pengawasan pada seluruh unit kerja	% batas tertinggi temuan hasil pemeriksaan BPK di di unit kerja mitra pengawasan	1%
	% penyelesaian tindak tanjut hasil emeriksaan BPK pada tahun berjalan di unit kerja mitra pengawasan	70%
	% penyelesaian tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK pada tahun sebelumnya di unit kerja mitra pengawasan	30%
Penguatan Tata Kelola Organisasi	Nilai RB di unit kerja mitra pengawasan	79,03
	Nilai SPIIP di unit kerja mitra pengawasan	3
	Nilai AKIP di unit kerja mitra pengawasan	67,90
Kepuasan Pengguna Layanan yang Tinggi	Predikat hasil survey pelayanan pengawasan internal di Inspektorat Kementerian X	Baik
Penjaminan Mutu Pengawasan yang Berkualitas	Predikat hasil telaah seawat Standar Audit AIPI di Inspektorat Kementerian X	Baik
Sinergi Pengawasan yang Efektif	% pelaksanaan kegiatan PKPT di Inspektorat Kementerian X	100%
	% jumlah permohonan pengawasan yang ditindaklanjuti	100%
Pelaksanaan Pengawasan yang berkualitas	% rekomendasi hasil pengawasan APIP yang ditindaklanjuti	100%
Pelaksanaan Anggaran yang Optimal	% nilai realisasi anggaran Inspektorat Kementerian X	95%
Penguatan Sumber Daya yang Optimal	% jumlah pegawai dengan nilai perilaku kerja memenuhi ekspektasi	100%
	% jumlah pegawai memenuhi pengembangan kompetensi minimal 20 JP	100%

HASIL DAN PEMBAHASAN

Model manajemen kinerja yang diusulkan dalam penelitian ini menggunakan dua metode yaitu Analisis SWOT dan *Balanced Scorecard*. Analisis SWOT dalam hal ini bertujuan untuk menghasilkan strategi alternatif yang berdasarkan pada faktor internal dan eksternal organisasi. Strategi yang dipilih dikelompokkan dalam perspektif menurut *Balanced Scorecard* untuk menggambarkan integrasi dan hubungan sebab akibat dari setiap strategi. Perspektif yang digunakan dalam penelitian ini berbeda dengan perspektif yang dicetuskan oleh Kaplan dan Norton tahun 1992.

Dalam penelitian ini Perspektif *Stakeholder* ditetapkan pada hirarki teratas sebagai tujuan akhir dari organisasi, bukan Perspektif Keuangan. Hal tersebut dikarenakan objek penelitian merupakan organisasi sektor publik yang tidak berorientasi pada keuntungan finansial, namun pada pemenuhan ekspektasi stakeholder dan layanan kepada pelanggan. Terutama pada instansi pemerintah, hal yang menjadi tujuan utama adalah pencapaian PK, keterlaksanaan layanan, dan akuntabilitas penggunaan anggaran. Sehingga merujuk pada *strategy map* yang dihasilkan, perspektif stakeholder ditempatkan pada posisi tertinggi dan diikuti oleh Perspektif Pelanggan, Perspektif Proses Bisnis Internal, dan Perspektif Pemberlajaran dan Pengembangan. Hal tersebut sejalan dengan pernyataan Qadri & Jauhari, 2019, dikutip dari Niven, 2006; Northcott & France, 2005, bahwa BSC dapat diimplementasikan pada organisasi sektor publik dengan melakukan penyesuaian terhadap kerangka konseptualnya, yaitu menempatkan perspektif pelanggan pada bagian atas hierarki, bukan perspektif keuangan. Perspektif pelanggan pada organisasi sektor publik dapat diklasifikasikan menjadi dua yaitu Perspektif Pelanggan dan Perspektif Pemangku Kepentingan (Qadri & Jauhari, 2019).

Dalam *strategy map* yang disajikan pada Gambar 2, peneliti tidak menggunakan Perspektif Keuangan bukan berarti kinerja keuangan tidak diperhatikan oleh organisasi. Kinerja keuangan atau anggaran dalam organisasi sektor publik dikategorikan sebagai sumber daya yang digunakan untuk menopang pelaksanaan pelayanan. Oleh sebab itu, peneliti mengklasifikasikan kinerja keuangan tersebut dalam Perspektif Pemberlajaran dan Pertumbuhan.

Balanced scorecard memiliki kegunaan utama dalam menjabarkan strategi organisasi menjadi tujuan strategis yang dijalankan oleh pegawai hingga level

terbawah. Dari hasil penelitian yang dilakukan, sasaran kegiatan yang ditetapkan oleh pimpinan tinggi Inspektorat Kementerian X dapat dijabarkan menjadi indikator yang lebih spesifik dari indikator sebelumnya. Hal tersebut sejalan dengan hasil penelitian Quesado dkk. (2018) menyatakan bahwa *balanced scorecard* membantu para manajer dalam proses pengambilan keputusan dengan memungkinkan integrasi ukuran internal dan eksternal serta menyediakan ketersediaan data yang lebih baik.

Menurut Kaplan dan Norton dalam Qadri dan Jauhari, 2020, bahwa BSC memiliki fungsi ganda dalam pelaksanaan di sektor publik, yaitu sebagai instrumen pengukuran kinerja, dan sebagai sarana untuk meningkatkan akuntabilitas dan pertanggungjawaban kinerja organisasi. Artinya, selain sebagai instrumen perencanaan kinerja, BSC juga sangat berguna dalam mendesain pengukuran kinerja. Hal tersebut selaras dengan hasil penelitian Erawan (2019) yaitu penerapan BSC yang terintegrasi dari proses perencanaan hingga evaluasi kinerja di Kemenkeu telah memberikan dampak positif terhadap hasil evaluasi akuntabilitas yang dilakukan oleh Kementerian PANRB.

Implementasi *Balanced Scorecard* dalam manajemen kinerja organisasi perlu mempertimbangkan instrumen penting berupa: kepemimpinan dan dukungan manajemen eksekutif; dorongan perubahan dari organisasi; dan pembentukan tim *Balanced Scorecard* (Ndevu dan Muller, 2018). Kesiapan dari ketiga instrumen tersebut akan menentukan keberhasilan implementasi BSC dalam jangka panjang. Implementasi BSC dapat memberikan klarifikasi, kesepahaman, dan fokus pada peningkatan kinerja yang diinginkan sehingga memungkinkan perusahaan untuk menyelaraskan proses manajemennya dan memfokuskan seluruh organisasi untuk menjalankan strategi jangka panjang (Kaplan & Norton, 1993). Ndevu & Muller (2018), agar implementasi BSC memberikan nilai pada organisasi, BSC harus digunakan secara terus menerus dalam setiap aspek operasional, termasuk pengambilan keputusan dan alokasi sumber daya. Kaplan dan Norton (dikutip oleh Ndevu dan Muller, 2018) berpendapat bahwa BSC harus menjadi bagian dari proses manajemen yang berkelanjutan, keterlibatan manajer dalam dialog strategis sangat diperlukan. Kaplan dan Norton (dikutip oleh Ndevu dan Muller, 2018) berpendapat bahwa pengembangan BSC yang dipandang sebagai proyek jangka pendek dapat dipastikan akan gagal. Hal tersebut menjadi

tantangan bagi Inspektorat Kementerian X dikarenakan belum terdapat dokumen legal maupun komitmen dari pejabat tertinggi organisasi untuk mengimplementasikan BSC dalam manajemen kinerja.

Manajemen puncak memiliki peranan penting dalam menjaga konsistensi implementasi BSC agar sesuai dengan komitmen yang telah ditetapkan, tersedianya sumber daya, dan keakuratan penghitungan (Ndevu & Muller, 2018). Konsistensi tersebut dibutuhkan karena implementasi BSC membutuhkan waktu yang lama dan biaya yang besar. Oleh sebab itu diperlukan adanya motivasi yang kuat dari manajemen puncak untuk melakukan inovasi terhadap sistem manajemen kinerja dalam rangka peningkatan akuntabilitas dan kualitas reformasi birokrasi di Inspektorat Kementerian X. Perancangan *Balaced Scorecard* juga harus didukung oleh sumber daya manusia yang berkompeten dalam hal perumusan sasaran dan indikator kinerja.

Berdasarkan uraian di atas diketahui bahwa Kementerian X belum memiliki komitmen yang kuat dari pimpinan tertinggi dalam melakukan inovasi sistem manajemen kinerja terutama dengan menggunakan metode *Balaced Scorecard*. Komitmen manajemen puncak dalam menerapkan BSC sebagai sistem manajemen kinerja kemudian diintegrasikan ke dalam budaya dan proses bisnis organisasi sebagaimana dilakukan oleh Kementerian Keuangan dan Kementerian Kelautan dan Perikanan. Kemenkeu menetapkan penggunaan *Balanced Scorecard* sebagai sistem manajemen kinerja dalam Road Map Reformasi Birokrasi Kemenkeu dan diwujudkan dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor 467 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Kinerja di Lingkungan Kementerian Keuangan. KKP juga telah mengimplementasikan BSC dalam sistem manajemen kinerja dan ditetapkan melalui Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 68 Tahun 2027 tentang Pedoman Pengelolaan Kinerja Organisasi di Lingkungan KKP.

Untuk memenuhi hal tersebut, BSC harus disusun oleh tim karena tidak satupun orang memiliki pengetahuan yang komprehensif terkait sasaran strategis organisasi sehingga dibutuhkan pengetahuan kolektif, pengalaman, dan masukan dari seluruh anggota tim (Kaplan dan Norton, 1996 dalam Ndevu dan Muller, 2018). Hal tersebut juga menjadi tantangan bagi Inspektorat Kementerian X, mengingat berdasarkan dari analisis SWOT, Inspektorat

Kementerian X mengalami kekurangan pegawai sehingga organisasi masih berfokus pada pemenuhan layanan operasional dibandingkan dengan inovasi perbaikan manajemen kinerja.

KESIMPULAN DAN SARAN

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk merancang model perencanaan kinerja dengan menggunakan metode *Balanced Scorecard* serta mengidentifikasi tantangan yang dihadapi oleh Inspektorat Kementerian X dalam implementasi model tersebut. Penerapan *Balanced Scorecard* dalam sistem manajemen kinerja instansi pemerintah memiliki beberapa keunggulan, yaitu: memudahkan manajemen dalam penjabaran strategi menjadi kinerja hingga level operasional; meningkatkan akuntabilitas kinerja yang berdampak pada peningkatan nilai AKIP dan Reformasi Birokrasi; serta meningkatkan kepercayaan masyarakat atas kinerja organisasi

Berdasarkan hasil Analisis SWOT, diperoleh 8 sasaran strategis yang dikelompokkan ke dalam 4 perspektif yaitu Perspektif *Stakeholder*, Perspektif Pelanggan, Perspektif Proses Bisnis Internal, dan Perspektif Pemberlajaran dan Pengembangan. *Strategy map* disusun untuk menghubungkan setiap tujuan strategis dari perspektif tertinggi yaitu Perspektif *Stakeholder* diturunkan ke Perspektif Pelanggan, Prespektif Proses Bisnis Internal, hingga Perspektif Pemberlajaran dan Pengembangan.

Model yang telah disusun dalam penelitian ini dapat dipertimbangkan untuk diimplementasikan dalam sistem manajemen kinerja organisasi dengan mempertimbangkan sasaran strategis dan perkembangan organisasi di masa mendatang. Model dapat diimplementasikan oleh organisasi sejenis yang memiliki sasaran strategis yang sama yaitu mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Implementasi model juga harus memperhatikan kesesuaian struktur, budaya, dan kondisi organisasi dengan objek penelitian. Agar *Balanced Scorecard* dapat memberikan nilai tambah yang berkelanjutan, organisasi disarankan untuk terus melakukan evaluasi dan perbaikan demi kesempurnaan pencapaian yang diharapkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Ariyadi, Y., & Syafruddin, M. (2013). Praktik-Praktik Manajemen Kinerja pada Organisasi Sektor Publik dan Hubungannya dengan Kinerja Organisasi. *Diponegoro Journal of Accounting*, 2(1). <http://ejournal-s1.undip.ac.id/index.php/accounting>

- Dwiyanto, A. (2021). *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. UGM PRESS.
- Erawan, I. G. A. (2019). *Implementation of Balanced Scorecard in Indonesian Government Institutions: A Systematic Literature Review* (Vol. 4, Issue 2).
- Indonesia. (n.d.). Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan Dan Kinerja Instansi Pemerintah. In 2006.
- Indonesia. (2014a). *Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*.
- Indonesia. (2014b). *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1993). *Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System*.
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. (2014). *Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Perjanjian Kinerja, Pelaporan Kinerja dan Tata Cara Reviu atas Laporan Kinerja Instansi Pemerintah*.
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. (2021). *Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 88 Tahun 2021 tentang Evaluasi Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional. (2019). *Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Strategis Kementerian/Lembaga Tahun 2020-2024*.
- Madjid, N. C. (2020). *Redesain Sistem Perencanaan dan Penganggaran: Tantangan Mewujudkan Perencanaan dan Penganggaran yang Efektif dan Efisien*.
- Marzuki, S., Laksmono, B. S., Subroto, A., Raya, J. M., Cina, P., Beji, K., Depok, K., & Barat, J. (2020). *Improving Government's Performance Management by Using the Balanced Scorecard on Stakeholders Perspectives*.
- Moko, W., Basuki, A., & Risanto, Y. (2021). *Manajemen Kinerja: Teori dan Praktik*. Universitas Brawijaya Press.
- Ndevu, Z. J., & Muller, K. (2018). Operationalising performance management in local government: The use of the balanced scorecard. *SA Journal of Human Resource Management*, 16. <https://doi.org/10.4102/sajhrm.v16i0.977>
- Qadri, R. A., & Jauhari, R. (2020). *Desain Kerangka Konseptual Balanced Score Card pada Lembaga Riset Pemerintah*. <http://lipi.go.id/>
- Quesado, P., Guzmán, B. A., & Rodrigues, L. L. (2018). Advantages and contributions in the balanced scorecard implementation. *Intangible Capital*, 14(1), 186–201. <https://doi.org/10.3926/ic.1110>
- Wargadinata, E. (2017). *Kualitas Pengukuran Kinerja Organisasi Publik* (Vol. 19, Issue 2).
- Zawawi, N. H. M., & Hoque, Z. (2019). The Implementation and Adaptation of the Balanced Scorecard in a Government Agency. *Australian Accounting Review*, 30(1), 65–79. <https://doi.org/10.1111/auar.12281>