

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Kementerian Keuangan yang merupakan salah satu Kementerian yang sangat sentral kedudukannya dalam pemerintahan, karena seluruh aspek perekonomian di negara ini berhubungan dengan Kementerian Keuangan sehingga Kementerian Keuangan dalam pelaksanaannya sangat diharapkan oleh masyarakat dan pemerintah sendiri untuk dapat melayani secara optimal. Tetapi dalam pelaksanaannya, tugas dan fungsi Kementerian keuangan belumlah optimal sebagaimana yang diharapkan oleh seluruh lapisan masyarakat di mana citra Kementerian Keuangan masih melekat dengan pelayanan yang buruk dan melalui birokrasi yang panjang dan berbelit-belit.

Kementerian Keuangan telah melakukan reformasi birokrasi sebagai langkah memperbaiki citra kurang baik yang selama ini melekat. Reformasi Birokrasi Kementerian keuangan telah dimulai sejak tahun 2004, Kementerian keuangan melakukan perencanaan reformasi birokrasi berdasarkan pada Keputusan Menteri Keuangan Nomor 464/KMK.01/2005 tentang pedoman strategi dan kebijakan Kementerian keuangan (*Road Map* Kementerian keuangan). *Road Map* Kementerian keuangan adalah penjabaran visi dan misi yang berisi tujuan, sasaran, strategi dan kebijakan Kementerian keuangan untuk periode lima tahun. Kementerian keuangan dalam Reformasi Birokrasi perlu komitmen yang kuat dari seluruh aspek jajaran Kementerian keuangan sendiri dan

juga strategi yang tepat untuk dapat meningkatkan kinerja dalam Kementerian keuangan.

Kementerian keuangan dalam Reformasi Birokrasi menggunakannya *Balanced Scorecard* (BSC) sebagai strategi untuk meningkatkan kualitas SDM dan meningkatkan kinerja pada Kementerian keuangan dilakukan dengan menerjemahkan visi ke dalam peta strategi (*Strategy map*), lalu menuangkannya ke dalam Indikator Kinerja Utama (*Key Performance Indicator*). Menurut Kaplan dan Norton (2001), *Strategy Map* akan sangat membantu organisasi untuk melihat strategi secara kesatuan, terintegrasi, dan dengan cara yang sistematis atau dapat diartikan merupakan cara terbaik memahami strategi. Kementerian keuangan telah menerapkan *Balanced Scorecard* (BSC) sebagai sistem manajemen kinerja sejak akhir tahun 2007 dengan diberlakukannya Keputusan Menteri Keuangan No.30/KMK.01/2007 tentang Reformasi Birokrasi Kementerian Keuangan. Sebagai landasan peraturan, telah ditetapkan pula Keputusan Menteri Keuangan Nomor 12/KMK.01/2010 tentang Pengelolaan Kinerja di Lingkungan Departemen Keuangan dan telah diperbaharui dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 454/KMK.01/2011 tentang Pengelolaan Kinerja di Lingkungan Kementerian keuangan.

Konsep BSC adalah menerjemahkan strategi organisasi ke dalam aktivitas-aktivitas yang terencana yang dapat diukur secara berkelanjutan. BSC diciptakan untuk mengatasi kelemahan sistem pengukuran kinerja yang sebelumnya yang hanya berfokus pada aspek keuangan saja. Dalam *Balanced Scorecard* (BSC) aspek-aspek yang diukur lebih komprehensif, terukur, dan seimbang. *Balanced*

*Scorecard* lebih komprehensif dan seimbang karena meliputi aspek keuangan maupun aspek nonkeuangan, seperti aspek pelanggan, aspek bisnis internal, dan aspek pembelajaran dan inovasi. Keterukuran terjadi karena *Balanced Scorecard* mampu mengukur tujuan-tujuan strategik yang sulit diukur berupa aspek-aspek nonkeuangan (Mulyadi,2001:46)

Menurut Nyimas (2009) *Key Performance Indicator* (KPI) yang merupakan *measurement* dari masing-masing *strategy map* dari *Balanced Scorecard* (BSC) yang diterapkan dan harus selaras dengan strategi tahapan proses dari Kementerian Keuangan. Pada *Road Map* Kementerian Keuangan *Balanced Scorecard* yang disusun pada tahun 2005 sampai 2009 menekankan pada lima strategis, yaitu:

- a. Tema Pendapatan Negara
- b. Tema Belanja Negara
- c. Tema Pembiayaan APBN
- d. Tema Kekayaan Negara
- e. Tema Pasar modal dan Lembaga Keuangan

Penerapan *Balanced Scorecard* (BSC) dalam Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN) diatur dalam Keputusan Direktur Jenderal Kekayaan Negara Nomor: KEP- 26/KN/2009 tentang Pengelolaan Indikator Kinerja Utama (IKU) di lingkungan DJKN. Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN) merupakan salah satu organisasi pemerintahan dibawah Kementerian Keuangan yang bertugas merumuskan serta melaksanakan kebijakan dan standarisasi teknis di bidang kekayaan negara, piutang negara, dan lelang, sesuai dengan kebijakan

yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan. Berdasarkan penjabaran di atas maka DJKN menerapkan Tema kekayaan Negara dan Tema Pendapatan Negara.

Dirjen Kekayaan Negara (DJKN) memiliki ciri-ciri khusus yang sedikit unik dibandingkan dengan organisasi publik yang lain, dikarenakan DJKN yang notabene sebagai organisasi pemerintah tujuan utama bukanlah untuk bisa melayani secara maksimal sesuai dengan konsep BSC pada organisasi publik tetapi DJKN harus dapat mengumpulkan aset milik negara sebanyak mungkin sesuai keinginan pemerintah sebagai pemilik organisasi pemerintah dan diharuskan untuk bisa meningkatkan pelayanan kepada masyarakat untuk bisa meningkatkan pendapatan berupa lelang sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dimana karakteristiknya hampir sama dengan karakteristik organisasi swasta yang karakteristiknya mengumpulkan laba sebanyak mungkin untuk kepentingan pemegang saham.

Kantor Wilayah VIII Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Bandung merupakan organisasi pemerintah setingkat dibawah Direktorat Jenderal kekayaan Negara dimana Kanwil ini mempunyai tanggung jawab mengelola kekayaan negara se-jawa barat. Jawa Barat merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang menjadi pusat aktivitas BUMN, sehingga Jawa Barat memiliki Aset Negara yang sangat besar dan potensi Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang sangat besar. Dengan tanggung jawab Kanwil VIII DJKN Bandung yang besar itu maka kinerja pegawai Kanwil VIII DJKN Bandung sangat berpengaruh atas pengamanan aset negara dan pendapatan negara bukan pajak.

Diterapkan *Balanced Scorecard* khususnya pada Kanwil VIII DJKN Bandung diharapkan dapat meningkatkan kinerja instansi tersebut, kinerja kanwil VIII DJKN Bandung sesuai tugas dan fungsi DJKN dinilai dari besarnya Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) dari penerimaan pemanfaatan aset, penerimaan lelang, dan penerimaan pengurusan piutang Negara. Berdasarkan Rencana Strategis 2010-2014 kanwil VIII DJKN Bandung tingkat penerimaan lelang semakin tahun meningkat, tetapi penerimaan pengurusan piutang Negara (PPN) semakin tahun tidak meningkat, berikut adalah tabel penerimaan pengurusan piutang Negara :

**Tabel 1.1.**  
**Realisasi Piutang Negara Dapat diselesaikan (PNDS) dan Biaya**  
**Administrasi Pengurusan Piutang Negara (Biad PPN)**  
**Tahun 2007-2011**  
**(dalam Jutaan Rupiah)**

Tahun	Realisasi PNDS	Realisasi Biad PPN
2007	33.240,23	2.266,96
2008	38.985,28	2.319,21
2009	59.884,27	3.888,69
2010	53.400,24	3.554,03
2011	39.233,04	2.892,61

Sumber : Renstra Kanwil VIII DJKN Bandung 2010-2014 & laporan capaian kinerja tahun 2010-2011

Kinerja Kanwil VIII DJKN Bandung khususnya pada Penerimaan Piutang Negara pada tahun 2007 hingga tahun 2009 mengalami peningkatan, tetapi pada tahun 2010 saat Kanwil VIII DJKN Bandung menerapkan *Balanced Scorecard* mengalami penurunan, pada tahun 2011 saat *Balanced Scorecard* diterapkan ke seluruh pegawai Kanwil VIII DJKN Bandung, penerimaan Piutang Negara

mengalami penurunan mencapai 26,5%. Kinerja penerimaan piutang Negara pada saat BSC diterapkan tahun 2010 mengalami penurunan, padahal BSC bertujuan untuk bisa meningkatkan kinerja pada yang menerapkan BSC.

Sampai saat ini awal tahun 2012, penerapan *Balanced Scorecard* di lingkungan DJKN telah diterapkan kepada seluruh aspek di lingkungan Kanwil VIII DJKN Bandung, mulai dari Kepala Kanwil sebagai Eselon II hingga tingkat pelaksana sebagai Eselon V. Penerapan *Balanced Scorecard* pada Kanwil VIII DJKN Bandung mengacu pada *Balanced Scorecard* pada DJKN Pusat, sehingga pada Kanwil VIII DJKN Bandung hanya mengikuti IKU dari pusat dengan menyepakati target capaian atas IKU yang diusulkan oleh DJKN pusat.

Dengan mengikuti IKU dari DJKN pusat menyebabkan terjadinya kurang pemahaman atas BSC bagi pegawai baik dari Eselon III hingga tingkat pelaksana, sehingga yang terjadi di lapangan pegawai hanya berusaha memenuhi target yang telah ditetapkan oleh pusat, tanpa mengetahui maksud target tersebut. Berbeda dengan penerapan BSC sendiri yang berfungsi untuk dapat mengkomunikasikan tujuan organisasi kepada seluruh aspek di dalam organisasi tersebut. Pegawai tidak memahami secara utuh hubungan antara apa yang mereka lakukan sehari-hari dan tindakan mereka akan mempengaruhi tujuan organisasi secara keseluruhan. Menurut Nursadi yaitu pegawai yang menjabat sebagai mitra Manajer Kinerja pada Kanwil VIII Dirjen Kekayaan Negara Bandung kepehamana pegawai terhadap penerapan BSC masih kurang, pendapat itu diperkuat dengan hasil penelitian Nyimas yang menyatakan “faktor penghambat yang perlu dicermati adalah kurangnya pemahaman dan keterlibatan pegawai

dalam rapat evaluasi kinerja dan kurangnya program komunikasi untuk proses internalisasi BSC”(Nyimas.2010:70).

Menurut Kaplan dan Norton dalam Nyimas (2009) dalam keberhasilan BSC terdapat pola konsisten atas pencapaian strategi fokus dan penyelarasan yang dikenal dengan lima prinsip *Strategy Focused Organization* dimana didalamnya disebutkan organisasi yang sukses dapat menghubungkan *Balanced Scorecard* yang mereka jalankan dengan kompensasi dalam bentuk insentif sebagai bentuk penghargaan mereka terhadap *performance*.

Kementerian Keuangan untuk mendukung keberhasilan reformasi birokrasi menerapkan remunerasi pada seluruh karyawan. Pada Buletin kinerja nomor 1 tahun 2009 yang dikeluarkan oleh Kementerian keuangan mengungkapkan bahwa insentif merupakan salah satu motivator efektif untuk mendorong pegawai bekerja sesuai target organisasi. Insentif sebagai bentuk penghargaan mereka terhadap *performance* yang telah dicapai oleh para pegawainya. Buletin Kinerja Edisi V tahun 2010 menambahkan

“Semua sasaran dan target IKU yang tercapai diberi *reward*, dan sebaliknya, semua kegagalan berimplikasi pada *punishment*. *Reward* yang diberikan, juga harus diidentifikasi terlebih dahulu, agar sesuai dengan keinginan mayoritas pegawai. Sedangkan *punishment*, harus dibedakan dengan *punishment* sebagai akibat indisipliner atau melanggar ketentuan kepegawaian seperti KKN misalnya. Rumusan *reward and punishment*, harus benar-benar mencerminkan upah dari sebuah hasil kinerja dan akomodatif terhadap harapan pegawai.”(Buletin Kinerja V tahun 2010)

Pada kanwil VIII Dirjen Kekayaan Negara Bandung, kompensasi berupa tunjangan atau dikenal dengan remunerasi dalam Kementerian Keuangan menurut pengakuan Nursadi yaitu pegawai yang menjabat sebagai mitra Manajer Kinerja pada Kanwil VIII Dirjen Kekayaan Negara Bandung belum terhubung dengan

*Balanced Scorecard*. Dengan belum terhubungnya capaian kinerja pegawai dengan insentif ataupun *reward and punishment*, Penerapan BSC belum dapat memenuhi lima prinsip *strategy Focused Organization* dalam keberhasilan penerapan BSC. Penelitian terhadap BSC pada organisasi pemerintahan masihlah sangat minim di Indonesia, khususnya bagi penelitian tingkat S1, berikut merupakan penelitian BSC pada organisasi pemerintahan yang dilakukan oleh peneliti tingkat S2 :

**Tabel 1.2.**  
**Penelitian Terdahulu**

<b>Judul Penelitian</b>	<b>Peneliti</b>	<b>Hasil Penelitian</b>
Analisis Implementasi <i>Balanced Scorecard</i> pada Dirjen Perimbangan Keuangan	Nyimas Herleni RZ (2009)	Implementasi BSC pada DJPK masih kurang dipahami dan terlibatnya pegawai dalam evaluasi kinerja.
Implementasi <i>Balanced Scorecard</i> pada organisasi publik	Imelda R. H. N (2004)	<i>Balanced Scorecard</i> dapat diterapkan pada organisasi publik apabila <i>Balanced Scorecard</i> dimodifikasi pada misi dan tujuan organisasi yaitu untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara efektif dan efisien.

Penelitian yang dilakukan Nyimas menunjukkan bahwa *Balanced Scorecard* yang diterapkan pada Dirjen Perimbangan Keuangan masih belum



dapat memenuhi atas lima prinsip dari *Strategy Focused Organization* dalam keberhasilan penerapan *Balanced Scorecard*.

Berdasarkan paparan diatas penulis tertarik untuk meneliti mengenai hal ini, dikarenakan masih kurangnya penelitian yang meneliti penerapan *Balanced Scorecard* (BSC) pada pemerintahan. Maka, penulis mengambil judul :

**“ANALISIS IMPLEMENTASI *BALANCED SCORECARD* (BSC) PADA KANTOR WILAYAH VIII DIRJEN KEKAYAAN NEGARA BANDUNG”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis uraikan diatas, penulis mengambil rumusan masalah: Apakah penerapan *Balanced Scorecard* (BSC) yang ada pada Kanwil VIII Dirjen Kekayaan Negara Bandung telah memenuhi prinsip-prinsip *Strategy Focused Organization*.

## **1.2 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini bagi peneliti adalah untuk menganalisa penerapan BSC di Kanwil VIII Dirjen Kekayaan Negara berdasarkan prinsip-prinsip *Strategy Focused Organization*.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Hal penting dari sebuah penelitian adalah kemanfaatan yang dapat dirasakan atau diterapkan setelah terungkapnya hasil penelitian. Adapun manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah:

#### 1.4.1 Manfaat teoritis

Memberi kontribusi teori sebagai bahan referensi dan data tambahan bagi peneliti-peneliti lainnya yang tertarik pada bidang kajian *Balanced Scorecard* pada organisasi pemerintah.

Memberikan inspirasi peneliti lain untuk melanjutkan penerapan *Balanced Scorecard* pada organisasi pemerintah yang lain.

#### 1.4.2 Manfaat praktis

Memberikan informasi tambahan atas pencapaian *Balanced Scorecard* dalam lingkungan Kanwil VIII Dirjen Kekayaan Negara Bandung.

Sebagai bahan evaluasi untuk kebijakan Kementerian keuangan menyangkut penerapan *Balanced Scorecard* dalam lingkungan Kanwil VIII Dirjen Kekayaan Negara Bandung.