

## BAB I PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

*Balanced Scorecard* menerjemahkan tujuan dan juga strategi yang akan dan ingin dicapai oleh perusahaan atau organisasi dalam kurun waktu tertentu atau jangka panjang, yang diukur, dievaluasi dan terus dimonitor secara terus-menerus. *Balanced Scorecard* adalah sebuah pendekatan yang dipakai untuk mengukur kinerja sebuah perusahaan atau organisasi dengan menyeluruh, dengan menggabungkan pengukuran dari sisi finansial dan pengukuran dari sisi non-finansial secara seimbang dengan empat perspektif, empat perspektif tersebut adalah; perspektif finansial, perspektif pelanggan, perspektif proses bisnis internal, dan perspektif pembelajaran dan pertumbuhan sumber daya manusia.

Peranan *Balanced Scorecard* bagi manajemen yang antara lain:

1. Ruang untuk membuat membuat rencana kinerja dalam jangka waktu tertentu.
2. Memberikan bantuan bagi manajemen dalam rangka membawa misinya.
3. Transformasikan atas strategi dari organisai atau perusahaan dalam sistem manajemen kinerjanya.
4. Meningkatkan pemahaman atas strategi perusahaan.
5. Membantu organisasi dalam melakukan perubahan-perubahan.
6. Memahami tugas, fungsi dan proses bisnis sebuah organisasi atau perusahaan dengan cepat dan menyeluruh.

Fokusnya adalah untuk meningkatkan proses manajemen dalam klarifikasi dari visi, misi dan juga strateginya. Fokus lainnya adalah dalam rangka untuk komunikasi dan hubungannya antara tujuan dan ukuran strategi, rencana kerja, rencana strategis dan bagaimana inisiatif strategisnya. (Kaplan & Norton, 1992)

Dalam perkembangannya, *balanced scorecard* ternyata lebih banyak digunakan sebagai *tools* yang efektif dalam rencana strategis untuk menerjemahkan secara komprehensif mulai dari visi, misi, nilai-nilai, dan strategi perusahaan atau organisasi ke dalam *action plans* yang berimbang, terukur, komprehensif dan koheren.

*Balanced Scorecard* sesungguhnya keunggulannya tidak pada kemampuannya untuk mengukur kinerja dari para eksekutif, namun keunggulannya justru pada kemampuan *Balanced Scorecard* sebagai alat untuk membuat rencana strategis. Pada tahun 1995 Kaplan dan Norton menyatakan bahwa kekuatan dari *Balanced Scorecard* yang sesungguhnya justru akan terjadi saat *Balanced Scorecard* bermetamorfosa dari semata-mata sistem pengukuran kinerja menjadi sebuah sistem manajemen.

Masih di tahun 1995 sama, Kaplan dan Norton, penemu *Balanced Scorecard* mencoba menegaskan kembali tentang berkembangnya peran *Balanced Scorecard* yang semata-mata tidak menjadi hanya sebagai sistem pengukuran kinerja tapi berubah dari yang semula hanya sebuah sistem pengukuran kinerja saja menjadi sebuah sistem manajemen yang tentunya lebih luas.

*Balanced Scorecard* saat ini tidak semata-mata lagi memiliki makna tersurat hanya sebagai sebuah pengukuran kinerja semata, namun ternyata telah memiliki arti tersirat yaitu menjadi kerangka berpikir dalam mengembangkan peta strategi. Secara umum tujuan yang utama dari pengelolaan sebuah organisasi atau perusahaan adalah menjadikan organisasi sebagai alat untuk menggandakan harta. Untuk itu, proses pengelolaannya ditujukan untuk menciptakan kinerja dari keuangan yang baik dan juga berkesinambungan, untuk kemudian lazim disebut perspektif keuangan. Dalam rangka mencapai sasaran tersebut, pengelolaannya ditujukan untuk menghasilkan barang dan jasa yang diharapkan menjadi pilihan *customer* atau disebut perspektif pelanggan.

Penelitian terdahulu yang ada tentang *Balanced Scorecard* disektor publik antara lain adalah dalam "*The balanced scorecard for school management*" sebuah studi kasus di "*Thai public schools*", yang dalam penelitiannya mengembangkan dan menguji secara empiris kartu skor seimbang untuk sekolah umum di Thailand. Penelitian ini adalah yang pertama untuk menguji secara empiris hubungan antara perspektif dalam model *balanced scorecard* yang dipakai untuk sekolah-sekolah umum. Selain itu, *balanced scorecard* juga dapat digunakan sebagai alat yang berguna bagi non-manajer yang bekerja di sekolah umum (Rompho, 2020).

Penelitian lainnya yaitu dalam *Developing an evaluation framework for clinical redesign programs: lessons learnt* menyajikan pelajaran yang diperoleh melalui pengembangan kerangka evaluasi untuk program desain ulang klinis - yang tujuannya adalah untuk meningkatkan perjalanan pasien melalui peningkatan praktik kepulangan di rumah sakit umum Australia. Pengembangan kerangka evaluasi melibatkan tiga tahap yaitu, analisis data sekunder yang berkaitan dengan jalur perencanaan pembuangan; analisis data primer termasuk catatan lapangan dan transkrip wawancara tentang proses rumah sakit; dan triangulasi kumpulan data ini untuk menyusun kerangka kerja (Samaranayake et al., 2016).

Dalam *Adaptation of the balanced scorecard model to measure performance of the departments at Dr Zainoel Abidin Regional General Hospital, Banda Aceh*, bertujuan untuk menentukan kinerja departemen di RSUD Daerah Dr Zainoel Abidin, Banda Aceh, Indonesia, pada tahun 2016 yang mendasarkan pada rencana dan realisasi dari program kerja RSUD tersebut dengan menggunakan *balanced scorecard*. Penelitian ini mengadopsi pendekatan kualitatif dan kuantitatif. Hasilnya adalah semua penilaian kinerja yang menggunakan *balanced scorecard* yang dilihat dari perspektif keuangan, perspektif bisnis internal, perspektif pelanggan dan perspektif pelatihan dan pembelajaran (Martunis et al., 2020).

Dalam *Exploring strategic execution: A case study on the use of the balanced scorecard within an Irish hospital*, penelitiannya bersifat *interpretivist*, secara khusus berfokus pada mengeksplorasi bagaimana *balanced scorecard* dapat mendukung peningkatan layanan dalam departemen rumah sakit. Penelitian ini adalah studi kasus eksplorasi dari satu situs rumah sakit di Republik Irlandia. Penelitian ini didasarkan pada wawancara kualitatif dengan menguatkan dari tinjauan dokumen dan observasi langsung. Pengembangan peta strategi dan mengusulkan *balanced scorecard* untuk unit rumah sakit Irlandia (Smith & Loonam, 2016).

Dalam *Public-sector reforms and balanced scorecard adoption: an Ethiopian case study*, yang menguji *balanced scorecard* yang telah diadopsi oleh organisasi kesehatan di sektor publik yang besar di Afrika yaitu Ethiopia menjadi sebuah bagian dari program untuk penerapan rencana strategis pada sektor yang terpadu dan sistem manajemen kinerja. Studi menjelaskan tentang peran *Balanced Scorecard* ini dibentuk, dan juga eksplorasi tentang operasi dalam praktiknya di tingkat sektor-sektor dalam organisasi, dan penelitian ini adalah studi suatu masalah yang memiliki sifat kekhususan (Bobe et al., 2017).

Dalam *Use balanced scorecard for measuring competitive advantage of infrastructure assets of state-owned ports in Indonesia: Studi Kasus di Pelindo IV* yang bertujuan untuk menganalisis *Balanced Scorecard* untuk mengukur keunggulan kompetitif aset infrastruktur pelabuhan BUMN di Indonesia yaitu Pelindo IV, Makassar, Sulawesi Selatan, Indonesia. Investigasi ini mengadopsi metode studi kasus secara kualitatif eksplanatori dan eksploratif untuk Menganalisis efektivitas *Balanced Scorecard* atas proses manajemen strategi (Hamid, 2018).

Dalam *Incorporating the environmental dimension into the balanced scorecard* yang bertujuan untuk mengeksplorasi cara-cara *balanced scorecard* (BSC) dapat diadaptasi untuk menggabungkan kinerja lingkungan dalam konteks

perawatan kesehatan. Penelitian ini mengadopsi pendekatan kualitatif yang menggunakan studi kasus mendalam termasuk wawancara semi-terstruktur dan tinjauan dokumen (Khalid et al., 2019).

*Research gap* yang ditemukan dari beberapa penelitian *balanced scorecard* di sektor publik tersebut di atas adalah belum adanya penelitian studi kasus dimana *balanced scorecard* itu digunakan sebagai sistem manajemen kinerjanya. Oleh karena itu penulis akan mencoba mengangkat hal tersebut dalam penelitian ini.

*Balanced scorecard* yang diteliti disini adalah *balanced scorecard* sebagai sistem manajemen kinerja, sebagaimana diketahui manajemen kinerja adalah sebuah proses yang terpadu di dalam sebuah perusahaan atau organisasi yang diupayakan dengan pengembangan sumber daya manusia. Salah satu tujuan manajemen kinerja adalah pengembangan kapasitas sumber daya manusia yaitu sukses atau berkinerja tinggi dalam bidang unit kerjanya. Tujuan lain dalam manajemen kinerja khususnya dalam manajemen sumber daya manusia adalah:

1. Membantu pegawai untuk mengidentifikasi *knowledge and skill* agar bekerja lebih efisien.
2. Meningkatkan kinerja pegawai melalui pemberdayaan, motivasi dan penghargaan.
3. Meningkatkan komunikasi antara atasan dan bawahan untuk memperkuat harapan organisasi atau perusahaan terkait peran dan akuntabilitas pegawainya.
4. Mengidentifikasi setiap hambatan dan menyelesaikannya agar kinerja menjadi efektif.
5. Menciptakan dasar untuk beberapa keputusan administratif mengenai perencanaan strategis, perencanaan suksesi, promosi, kompensasi serta pengupahan berdasarkan kinerja, dan

6. Meningkatkan pengembangan diri pribadi karyawan dan kemajuan dalam karir karyawan dengan membantu mereka untuk memperoleh pengetahuan dan keterampilan yang diinginkan. (Amstrong, 2004)

Salah satu perspektif *balanced scorecard* adalah pembelajaran dan pertumbuhan yang menjadi pendorong untuk tercapainya perspektif di atasnya serta mencapai pertumbuhan, perbaikan dan pembelajaran untuk jangka panjang. Sangat penting untuk sebuah organisasi melakukan investasi tidak semata-mata dalam peralatan untuk memproduksi barang dan jasa, tapi juga berinvestasi di infrastruktur, yang salah satunya adalah sumber daya manusia. Tolok ukur kinerja dari perspektif keuangan, pelanggan serta proses bisnis internal bisa memicu kesenjangan dalam kemampuan sumber daya manusia. Dalam rangka mengurangi kesenjangan tersebut, maka sebuah organisasi harus melakukan investasi dalam bentuk peningkatan kompetensi pegawai.

Kompetensi pegawai adalah bagian dari kontribusinya pada organisasi, oleh karena itu ada tiga faktor yang harus diperhatikan, yaitu:

1. Kepuasan pegawai, ini adalah sebuah prakondisi agar kualitas, tanggungjawab serta produktivitas meningkat. Beberapa hal yang mendorong kepuasan pegawai antara lain; keterlibatan dalam pengambilan keputusan, eksistensi, akses atas informasi yang dibutuhkan, dorongan agar kreatif dan inisiatif serta dukungan yang penuh dari manajer.
2. Retensi pegawai, ini adalah kemampuan untuk mempertahankan pegawai terbaik dalam organisasi. Pegawai adalah investasi untuk organisasi atau perusahaan, maka kalau seorang pegawai keluar dan bukan karena kemauan organisasi maka hal tersebut adalah *loss* dalam *intellectual capital*.
3. Produktivitas pegawai, ini adalah muara dari pengaruh secara komprehensif dari peningkatan kompetensi, moral, inovasi, proses bisnis internal dan sebagainya. Hal tersebut bertujuan agar output lebih banyak dengan jumlah pegawai yang semestinya memproduksi output.

Investasi terhadap sumber daya manusia dengan cara mengelolanya untuk menambah nilai ekonomis pegawai juga merupakan hal penting dalam *Human Capital Management*. Dalam *human capital* melihat bahwa manusia tidak sekedar sumber daya tapi juga merupakan *capital* (modal) yang dapat menghasilkan *return* (pengembalian), oleh karena itu setiap pengeluaran untuk pengembangan kualitas dan kuantitas atas modal tersebut adalah kegiatan investasi.

*Human capital*, secara harfiah diartikan sebagai modal manusia yang merupakan sekumpulan aspek pengetahuan, keahlian, kemampuan dan keterampilan yang menjadikan manusia menjadi aset dalam organisasi. Hal ini akan menjadi *value added* untuk perusahaan atau organisasi melalui motivasi, kompetensi dan kerja sama. Kontribusinya bisa berwujud pengembangan skill pegawai dalam rangka peningkatan produktivitas, transfer of knowledge dan perubahan budaya. Misalnya pegawai tersebut sudah tidak bekerja lagi, pengetahuannya tetap bisa dipakai. Dari sudut pandang pegawai maka dia akan merasa diberi penghargaan karena apa yang dia lakukan menjadi *legacy* yang akan diimplementasi terus menerus.

Sistem manajemen kinerja berbasis *balanced scorecard* juga menjadi bagian penting dalam manajemen sumber daya manusia. Sistem yang didalamnya ada aspek penilaian kinerja ini akan efektif untuk meningkatkan kualitas kerja, mengatasi masalah perilaku dan juga memberikan motivasi kepada pegawai agar memberikan kontribusi lebih optimal, manfaat lain yang tidak kalah pentingnya adalah:

1. Memberikan kepuasan dan motivasi kepada pegawai. Dalam sidang penilaian kinerja dimana para pegawai dinilai atas pekerjaan yang sudah dilakukan. Sidang ini penting untuk memperlihatkan bahwa organisasi perhatian terhadap kinerja dan pertumbuhan individu, hal ini akan memberikan motivasi kepada pegawai yang akhirnya memberikan keuntungan bagi organisasi. Penilaian

secara konsisten juga memberikan dampak terhadap kepuasan dan motivasi pegawai.

2. Mengetahui apa yang dibutuhkan untuk pelatihan karena organisasi dapat memperlihatkan wilayah-wilayah dimana pegawai perlu ditingkatkan. Dengan pelatihan ini akan membuat pegawai berkinerja lebih baik.
3. Memberi kesempatan kepada pegawai untuk menilai diri sendiri dan memberi masukan mengenai tentang pengembangan dirinya berdasarkan data penilaian kinerja serta harapan pegawai.
4. Perekrutan pegawai yang lebih baik berdasarkan data penilaian yang dapat membantu untuk memantau keberhasilan sistem rekrutmen. Berdasarkan data penilaian kinerja dapat dimanfaatkan untuk mencari keterampilan atau kepribadian yang dibutuhkan.
5. Memperbaiki komunikasi antara manajemen dengan pegawai karena dengan penilaian kinerja yang konsisten akan mendorong komunikasi yang lebih baik dan berikutnya produktivitas meningkat.

Dengan demikian menjadi sangat penting sistem manajemen kinerja berbasis *balanced scorecard* ini untuk meningkatkan kapabilitas sumber daya manusia.

Saat ini Direktorat Jenderal Pajak yang menjadi lokasi penelitian ini, sudah menggunakan *balanced scorecard* yang menjadi alat untuk mengukur kinerja dari organisasinya sekaligus juga sebagai alat manajemen strategis yang tujuannya untuk menciptakan sistem pemerintahan yang *good governance* dan juga terciptanya sebuah kepercayaan dari masyarakat Indonesia juga dunia kepada kinerja dari organisasi Direktorat Jenderal Pajak.

*Empirical gap* dalam penelitian ini adalah di saat *balanced scorecard* sudah benar-benar digunakan sebagai sistem manajemen kinerja secara komprehensif namun ternyata masih ada kondisi-kondisi tertentu yang meskipun kelihatan kecil tapi itu sangat berpengaruh terhadap keberlangsungan sistem

manajemen kinerja, antara lain karena masih ada *cascading* Indikator Kinerja Utama yang kurang mendukung Indikator Kinerja Utama di atasnya, yang justru di Indikator Kinerja Utama inilah yang berkontribusi besar dimana Indikator Kinerja Utama realisasi penerimaan pajak kantor unit vertikal di bawahnya yang belum tentu menggambarkan kinerjanya karena dari data yang ada terlihat bahwa 85% penerimaan adalah dari kepatuhan sukarela, maka mutlak perlu diganti Indikator Kinerja Utama yang lebih baik. Selain itu ada juga kondisi yang meskipun sebagian besar perhitungan Indikator Kinerja Utama sudah otomatis namun masih ada perhitungan Indikator Kinerja Utama secara manual sehingga ada potensi tidak menggambarkan keadaan sesungguhnya.

Fenomena yang nampak misalnya seorang pegawai yang nilai kinerja individu yang merupakan *output* dari sistem ini paling baik belum tentu Nilai Kinerja Pegawainya terbaik (karena ada unsur diskresi atasan) sehingga tidak mendapatkan kesempatan terdepan dalam hal *grading*, tunjangan kinerja, *talent* dan sebagainya. Hal inilah yang membuat peneliti sangat tertarik untuk mendalaminya. Memang dalam pemberian diskresi seorang pegawai harus kriteria; kontribusi yang besar, produktivitas, inovasi, dan kreativitas dan sebagainya. Namun unsur subyektivitas seorang pimpinan unit masih tinggi dalam pemberian diskresi ini.

*Balanced scorecard* yang pada awalnya hanya dipakai untuk mengukur kinerja tapi seiring berjalannya waktu dikembangkan sebagai sistem manajemen. Manajemen kinerja yaitu manajemen yang dapat memastikan komunikasi dan menciptakan hubungan dan yang efisien dan efektif. Manajemen kinerja fokus terhadap hal-hal yang dibutuhkan perusahaan atau organisasi, karyawan dan manajer. Manajemen kinerja adalah mengelola kinerja agar sukses. Manajemen kinerja juga sebagai alat untuk memperoleh hasil yang optimal baik dari perusahaan atau organisasi dengan memahami lebih dulu dan mengelola kinerja untuk sebuah pencapaian tujuan. Manajemen kinerja merupakan sebuah pendekatan yang strategis untuk kesuksesan yang berkelanjutan pada sebuah perusahaan dengan perbaikan kinerja pegawai serta pengembangan kemampuan tim.

Saat ini manajemen kinerja menjadi lebih penting daripada sebelumnya karena sudah menjadi keniscayaan bahwa sebuah organisasi dibentuk untuk mencapai tujuannya. Pencapaian dari tujuan itu menunjukkan hasil dari kerja sebuah perusahaan atau organisasi dari kinerjanya. Hasil tersebut didapat dari sebuah rangkaian aktivitas dan proses yang dilakukan yang dapat berupa pengelolaan sumber daya organisasi atau juga proses bisnis dalam rangka pencapaian tujuan. Untuk memastikan agar kegiatan tersebut dapat memperoleh hasil yang sudah direncanakan, maka dibutuhkan upaya dari manajemen dalam pelaksanaan kegiatan atau aktivitasnya.

Seiring sejalan dengan reformasi birokrasi selama ini, Direktorat Jenderal Pajak menggunakan sistem *Balanced Scorecard* sebagai alat untuk manajemen kinerja. Pengukuran dan pengelolaan kinerja dalam *Balanced Scorecard* merupakan hasil dari suatu penilaian yang mendasarkan ke Indikator Kinerja Utama yang sudah teridentifikasi dalam rangka pencapaian sasaran strategis juga tujuan Direktorat Jenderal Pajak yang sudah dituangkan di Kontrak Kinerja.

*Balanced scorecard* adalah sebuah alat untuk menjelaskan tentang visi, misi dan strategi dari sebuah organisasi atau perusahaan dalam tujuan dan ukuran kinerja dari organisasi atau perusahaan. *Scorecard* adalah yang digunakan untuk rencana skor yang akan diwujudkan nantinya masa depan. *Balanced* adalah mengukur kinerja suatu perusahaan atau organisasi yang harus diukur secara berimbang dari sudut pandang yaitu keuangan dan non keuangan, jangka panjang serta jangka pendek, internal dan eksternal.

*Balanced scorecard* adalah sebuah mekanisme dalam sistem manajemen yang menerjemahkan seluruh visi dan strategi ke dalam tindakan-tindakan nyata di realita. *Balanced scorecard* terbukti sebagai alat manajemen yang membantu banyak organisasi dalam menuangkan strategi perusahaannya.

*Balanced scorecard* dikenalkan oleh Robert S. Kaplan dan David P. Norton tepatnya di tahun 1992 di dalam sebuah tulisan yang ada di *Harvard*

*Business Review* yang judulnya *The Balanced Scorecard – Measurement That Drive Performance*. Buku yang keluar pertama kali tentang teori ini judulnya adalah *The Balanced Scorecard – Translating Strategy Into Action* di empat tahun berikutnya. Robert S. Kaplan adalah profesor sedangkan David S. Norton adalah konsultan manajemen.

Selain hal tersebut, *balanced scorecard* yang memfasilitasi pengambilan keputusan dengan menggunakan berbagai ukuran akuntansi dari perspektif entitas yang berbeda; secara tradisional, yaitu perspektif keuangan, perspektif pelanggan, perspektif proses bisnis internal, dan perspektif pembelajaran dan pertumbuhan (Alewine & Miller, 2016).

*Balanced scorecard* konsepnya dapat dipakai untuk menerjemahkan strategi perusahaan atau organisasi yang disusun menjadi program kerja dengan membuat alur sebab dan akibat dengan tujuan untuk lebih mudah dipahami. Konsep ini adalah konsep yang sederhana dalam mengelola kinerja akan dibutuhkan sebuah ukuran yang *balance* sehingga perusahaan bisa lebih berkembang.

Gaya manajemen lama masih sering memisahkan strategi antar unit dalam sebuah perusahaan. Maka penerapan konsep *balanced scorecard* tersebut membuat strategi yang sebelumnya berjalan secara parsial menjadi saling berkaitan dan terhubung dan akan menjadi lebih mudah dalam rangka mewujudkan harmonisasi internal di perusahaan tersebut.

Dalam *balanced scorecard* dikenal adanya “peta strategi” yang membuat strategi organisasi menjadi mudah dikomunikasikan ke seluruh manajemen dan elemen karyawan. Di dalam manajemen kinerja, peta strategi pada awalnya ditampilkan sebagai cara untuk menggambarkan strategi agar lebih mudah dipahami (Armstrong, 2019).

Selain itu, ada sebuah komponen yang penting dalam *balanced scorecard* untuk digunakan dalam manajemen kinerja dari sebuah perusahaan atau organisasi yaitu apa yang disebut Indikator Kinerja Utama (*Key Performance Indicator*) yang

nantinya akan dipakai sebagai pengukur yang digunakan sebagai tolok ukur keberhasilan dari sebuah rencana strategi yang telah dibuat.

Setelah rencana strategi telah diterjemahkan dengan baik dan terintegrasi antar unit satu dan unit yang lain, punya Indikator Kinerja Utama yang terukur, jelas, dan definitif, dan sudah dikomunikasikan kepada seluruh pegawai dengan baik maka organisasi ataupun perusahaan akan lebih mudah dalam mengendalikan pelaksanaan atas strategi-strategi perusahaan. Keberhasilan model *Balanced Scorecard* disaksikan oleh banyak publikasi yang dilaporkan dan membahas implementasi yang tidak efektif di sektor swasta, publik dan non-profit (Supino et al., 2019).

*Balanced scorecard* sudah digunakan di beberapa perusahaan dan organisasi di Indonesia, akan tetapi sejak diperkenalkan pada awalnya *balanced scorecard* mendapat respon yang luar biasa bagus dari berbagai kalangan organisasi ataupun perusahaan. Konsep *balanced scorecard* menjadi salah satu konsep manajemen yang perlu untuk dipelajari, diaplikasikan dan dikembangkan sebagai alat manajemen dalam rangka peningkatan kinerja organisasi. Singkatnya, *balanced scorecard* mengintegrasikan proses inti dari suatu organisasi secara seimbang dan cara yang terukur (Reda, 2017).

Dari tahun 1992 sampai dengan saat ini *balanced scorecard* tetap dapat diaplikasikan dengan syarat; organisasi harus memiliki visi misi yang disahkan, memiliki struktur organisasi yang baku, dukungan kuat dari top manajemen, karyawan harus punya budaya akuntabilitas atau siap diukur, sebuah unit khusus yang mengawal proses dan implementasi (Kaplan, Robert S; Norton, 2014)

Agar memenuhi kebutuhan organisasi publik, sebelum diimplementasikan harus ada hal-hal yang diubah yang harus dilaksanakan dalam konsep *Balanced Scorecard*, perubahannya yaitu perubahan kerangka kerja yang menjadi acuan dalam *Balanced Scorecard* yang digunakan dalam organisasi

pemerintahan adalah misi menjadi pelayan untuk masyarakat, posisi yang berubah antara perspektif finansial/ *stakeholder* dan perspektif *customers*, perspektif *customers* menjadi perspektif *customers and stakeholders*, dan juga berubahnya *learning and growth perspektif* menjadi *employees and organization capacity perspektif* (H Rohm, 2005)

Ada langkah-langkah yang wajib dilakukan dalam rangka implementasi konsep *Balanced Scorecard* ke dalam sektor pemerintahan/ publik, langkah-langkah tersebut adalah:

1. Pengukuran kinerja yang orientasinya pada outcome yang dapat menyeimbangkan tercapainya target dari semua perspektif itu harus sudah ditetapkan, maka diperlukan langkah-langkah konkret yaitu:
  - a. Pengukuran yang utama untuk *stakeholders* yang fungsinya untuk pengaruh perhatian harus sudah ditentukan sekaligus didefinisikan secara jelas.
  - b. Komitmen ditumbuhkan pada perubahan-perubahan yang mendasar dengan senantiasa melibatkan semua pihak internal dan menerapkan sebuah sistem fleksibel serta ditentukan sebuah arahan yang jelas dalam pelaksanaannya, pengukurannya, monitoring dan evaluasinya serta pelaporannya.
  - c. Fleksibilitas dalam perhatian karena manajemen kinerja itu adalah sebuah proses yang terus bergerak dan tetap terus dipertahankan keseimbangan antara pengukuran perspektif keuangan dan perspektif non-keuangan.
2. Semua level organisasi sudah ditetapkan akuntabilitasnya dengan usaha-usaha yang nyata untuk:
  - a. Mendukung penuh pengukuran kinerja pada semua jenjang di organisasi dan digunakan sebagai dasar untuk implementasi sistem imbalan sekaligus sanksi atas tercapai tidaknya atas target yang diberikan.
  - b. Seluruh karyawan mendapat jaminan bahwa telah mendapat informasi yang presisi lewat kanal-kanal informasi serta komunikasi yang jelas dan efektif.
  - c. Masyarakat terjamin juga memperoleh informasi yang benar sebagai dasar untuk menciptakan akuntabilitas publik.

3. Data yang telah didapat kemudian dikumpulkan, digunakan dan dianalisis dan dihubungkan ke proses rencana strategis. Data-data tersebut adalah data umpan balik dari masyarakat, data perubahan lingkungan baik mikro ataupun makro, dan data kinerja organisasi. Analisis atas data-data tersebut memeberikan hasil yang wajib disampaikan juga kepada masyarakat karena masyarakat juga sebagai *stakeholders*.
4. Hasil dari analisis data dan informasi tersebut dikaitkan ke dalam proses menyusun program dan rencana kerja termasuk dalam hal menyusun anggarannya. Di dalam proses tersebut ini harus dapat menunjukkan dengan nyata bahwa penyusunan program, rencana kerja dan penyusunan anggaran tersebut adalah untuk mencapai visi dan misi dari organisasi yang sudah ditetapkan di awal.
5. Peran dari kepemimpinan harus mulai dibagi walaupun pada sektor publik/ pemerintahan dibutuhkan figur pemimpin yang kuat, itu tidak juga diartikan semua keputusan yang diambil harus diputuskan oleh pemimpin tersebut.

Maka diperlukan desentralisasi didalam pengambilan keputusan, namun tetap dalam wilayah peraturan perundangan-undangan yang berlaku, hal tersebut dimaksudkan agar dapat segera menindaklanjuti atau memenuhi apa yang dibutuhkan dari masyarakat. Kalaupun para bawahan melakukan kekeliruan dalam pengambilan keputusan dikarenakan diluar koridor kebijakan tidak perlu dikhawatirkan karena harus dapat dicegah melalui melalui mekanisme pembagian visi dan misi serta pemberdayaan yang sudah dilakukan secara terus-menerus. Untuk memenuhi apa yang dibutuhkan organisasi pemerintahan atau publik yang nyata-nyta berbeda dengan kebutuhan organisasi perusahaan, sebelum diimplementasikan harus ada hal-hal yang diubah dalam *Balanced Scorecard* tersebut. Perubahannya meliputi perubahan kerangka kerja yang menjadi acuan dalam *Balanced Scorecard* yang digunakan dalam organisasi pemerintahan adalah misi menjadi pelayan untuk masyarakat, posisi yang berubah antara perspektif finansial/ *stakeholder* dan perspektif *customers*, perspektif *customers* menjadi perspektif *customers and stakeholders*, dan juga berubahnya *learning and growth*

*perspectif* menjadi *employees and organization capacity perspectif*. (H Rohm, 2005)

Direktorat Jenderal Pajak adalah unit eselon satu di Kementerian Keuangan yang tugasnya adalah merumuskan dan melaksanakan kebijakan serta standardisasi teknis di bidang-bidang perpajakan. Bersama dengan unit eselon satu yang lainnya di Kementerian Keuangan, Direktorat Jenderal Pajak adalah eselon satu di pemerintahan Indonesia yang pertama mengimplementasikan konsep *balanced scorecard*, ini adalah sebuah manuver besar bagi pemerintah Indonesia. Tepatnya pada awal tahun 2008, Direktorat Jenderal Pajak mengimplementasikan *balanced scorecard* sedikit demi sedikit yang dimulai pada level kementerian dan eselon satu (belum sampai ke level eselon dua ke bawah). Implementasi *balanced scorecard* sampai ke eselon tiga dan bahkan sampai ke individu baru pada awal tahun 2011. Landasan hukumnya adalah pada Keputusan Menteri Keuangan nomor 12 Tahun 2010 yaitu tentang Pengelolaan Kinerja di Lingkungan Departemen Keuangan. Keputusan Menteri Keuangan tersebut kemudian disempurnakan dengan Keputusan Menteri Keuangan nomor 454/KMK.1/2011, kemudian disempurnakan lagi dengan Keputusan Menteri Keuangan nomor 467/KMK.01/2014 sebagaimana kemudian terakhir disempurnakan dengan Keputusan Menteri Keuangan nomor 556/KMK.01/2015.

*Balanced scorecard* digunakan oleh Direktorat Jenderal Pajak sebagai alat pengukuran mengukur kinerja dari organisasi dan juga sebagai *tools* manajemen strategik yang tujuannya adalah menciptakan pemerintahan Indonesia yang berpredikat *good governance* sekaligus agar tercipta kepercayaan dari masyarakat Indonesia pada khususnya maupun dunia pada umumnya kepada kinerja dari Direktorat Jenderal Pajak. Hal tersebut terlihat dalam peta strategi dari Direktorat Jenderal Pajak berikut ini:

# PETA STRATEGI KEMENKEU-ONE TAHUN 2021

SS: 14  
IKU: 25

Stakeholder Perspective

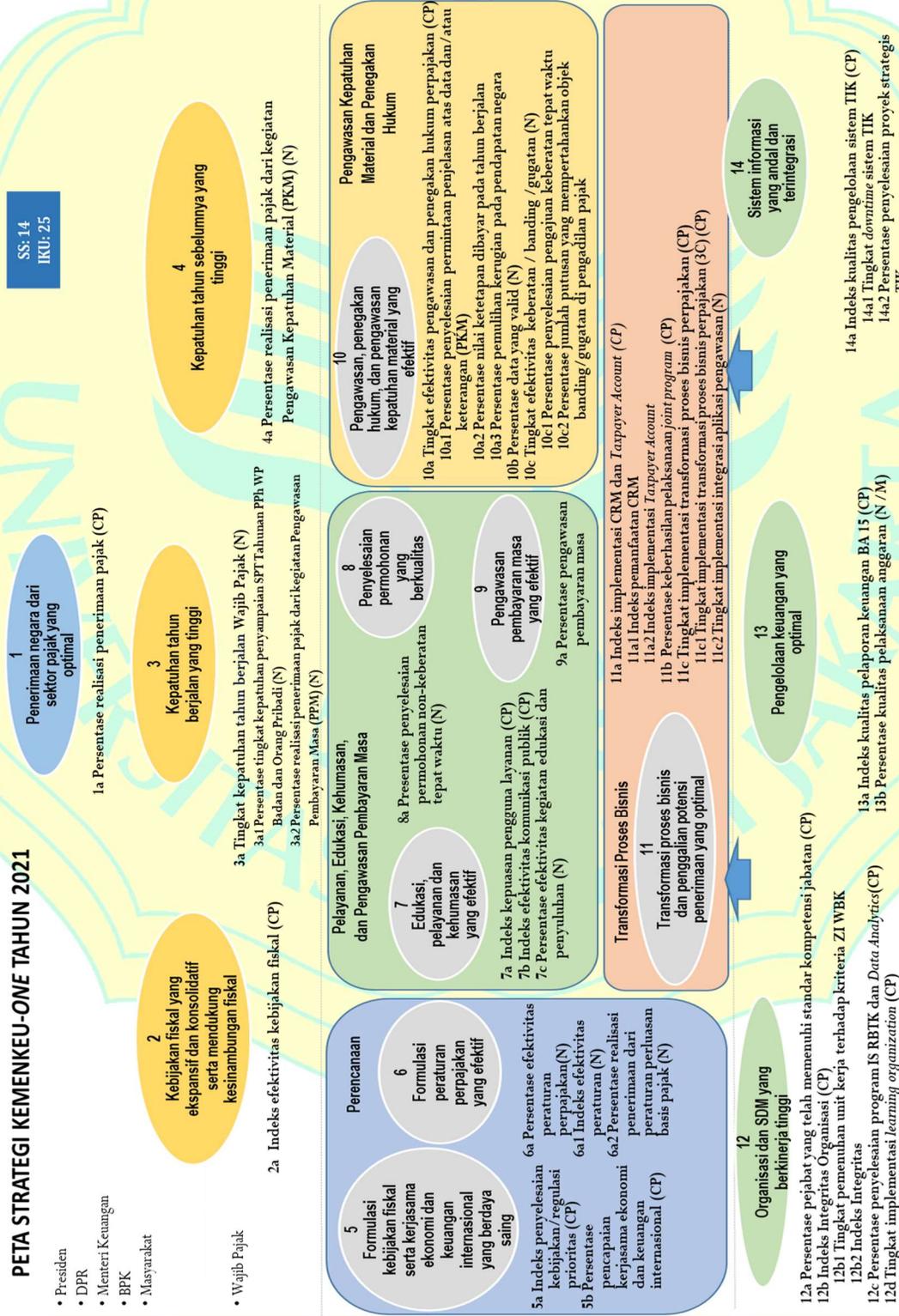
- Presiden
- DPR
- Menteri Keuangan
- BPK
- Masyarakat

Customer Perspective

- Wajib Pajak

Internal Process Perspective

Learning & Growth Perspective



Peta strategi tersebut menggambarkan secara menyeluruh strategi dengan visual dengan berbagai Sasaran Strategis yang sudah dirangkai di dalam hubungan sebab dan akibat yang diharapkan akan memberikan kemudahan dalam mengkomunikasikan strategi ke seluruh pegawai. Peta strategi tersebut menjabarkan bagaimana Direktorat Jenderal Pajak melihat dari empat perspektif. Peta strategi di tingkat bawahnya rendah harus selalu mendasarkan pada peta strategi tingkat atasnya.

Selain *balanced scorecard*, untuk pemerintahan sebenarnya sudah ada alat ukur yang lain yaitu akuntabilitas publik, akuntabilitas publik ini terdiri dari; dimensi akuntabilitas program, dimensi akuntabilitas kebijakan, dimensi akuntabilitas kejujuran, dimensi akuntabilitas hukum, dimensi akuntabilitas proses, sayangnya alat ukur ini tidak bisa mengukur kinerja individunya.

Peneliti sangat tertarik untuk melakukan studi kasus ini antara lain karena masih ada beberapa kasus yang terlihat atau terasa bahwa:

- a. Masih ada *cascading* Indikator Kinerja Utama kurang mendukung Indikator Kinerja Utama di atasnya, justru hal tersebut terjadi di Indikator Kinerja Utama yang berkontribusi besar yaitu “Indikator Kinerja Utama realisasi penerimaan pajak Kantor Pelayanan Pajak” yang belum tentu menggambarkan kinerjanya karena dari data yang ada terlihat bahwa 85% penerimaan adalah dari kepatuhan sukarela, maka mutlak perlu diganti Indikator Kinerja Utama yang lebih baik.
- b. Meskipun sebagian besar perhitungan Indikator Kinerja Utama sudah otomatis namun masih ada perhitungan Indikator Kinerja Utama secara manual sehingga ada potensi tidak menggambarkan keadaan sesungguhnya.

Sistem ini juga harus terus diperbaiki dan disempurnakan agar bisa tercapai sebagaimana yang diharapkan. Penerapan konsep *Balanced Scorecard* pada Kementerian Keuangan didasarkan pada adanya program reformasi birokrasi yang berskala nasional yang sudah diatur dalam Instruksi Presiden nomor 5 Tahun 2004 tentang “Percepatan Pemberantasan Korupsi”. Dalam Instruksi Presiden tersebut diatur bahwa seluruh kementerian yang ada wajib menetapkan indikator

sekaligus target kinerja yang bisa menggambarkan tingkat keberhasilan pencapaian kinerja dari kementerian tersebut baik berupa hasil ataupun berupa manfaat, jadi sudah semestinya semua kementerian dan lembaga-lembaga negara memakai *balanced scorecard* sebagai wujud dari rasa tanggung jawab kepada terhadap rakyat dan agar ukuran keberhasilan pencapaian kinerja tidak hanya normatif seperti yang sudah-sudah.

Dari laporan Nilai Kinerja Organisasi Direktorat Jenderal Pajak tahun 2019 terlihat angka 106,63% angka yang cukup tinggi maka perlu dilihat kembali sejauh mana pengaruhnya terhadap pencapaian visi.

## 1.2. Pembatasan Penelitian

Peneliti memandang perlu memberi batasan penelitian secara jelas dan terfokus. Selanjutnya masalah yang menjadi obyek penelitian dibatasi pada:

- a. Mengevaluasi dan menganalisis bagaimana *Balanced Scorecard* di Direktorat Jenderal Pajak berjalan.
- b. Mengevaluasi dan menganalisis bagaimana penjabaran strategi secara visual dalam peta strategi Direktorat Jenderal Pajak
- c. Mengevaluasi dan menganalisis bagaimana Sasaran Strategis Direktorat Jenderal Pajak dalam menyatakan mengenai apa yang semestinya harus dimiliki, dihasilkan dijalankan, dan harus dicapai Direktorat Jenderal Pajak.
- d. Mengevaluasi dan menganalisis bagaimana pengukuran berhasil atau tidaknya pencapaian dari Sasaran Strategis melalui Indikator Kinerja Utama.
- e. Mengevaluasi dan menganalisis bagaimana pelaksanaan kegiatan yang akan dipakai untuk memenuhi target dalam Indikator Kinerja Utama hingga berdampak juga pada tercapainya sasaran strategis.
- f. Mengevaluasi dan menganalisis bagaimana kesesuaian empat perspektif *Balanced Scorecard* Direktorat Jenderal Pajak dengan empat perspektif *Balanced Scorecard* pada umumnya dan juga *Balanced Scorecard* di sektor pemerintah.

- g. Mengevaluasi dan menganalisis bagaimana pelaksanaan *Balanced Scorecard* sebagai sebuah sistem manajemen pengelolaan kinerja di Direktorat Jenderal Pajak.

### 1.3. Fokus dan Sub Fokus Penelitian

Fokus utama pada penelitian ini yaitu studi kasus penelitian *balanced scorecard* pada sistem manajemen kinerja di Direktorat Jenderal Pajak.

Sedang sub-fokus utama pada penelitian ini yaitu untuk menguji pertanyaan dan masalah penelitian *balanced scorecard* pada sistem manajemen kinerja di Direktorat Jenderal Pajak.

### 1.4. Rumusan Masalah

Perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Gambar 1.1. Perumusan Masalah



- Bagaimana *Balanced Scorecard* di Direktorat Jenderal Pajak berjalan?
- Bagaimana penjabaran strategi secara visual dalam peta strategi Direktorat Jenderal Pajak?
- Bagaimana Sasaran Strategis Direktorat Jenderal Pajak dalam menyatakan mengenai apa yang semestinya harus dimiliki, dihasilkan dijalankan, dan harus dicapai Direktorat Jenderal Pajak?

- d. Bagaimana pengukuran berhasil atau tidaknya pencapaian dari Sasaran Strategis melalui Indikator Kinerja Utama?
- e. Bagaimana pelaksanaan kegiatan yang akan dipakai untuk memenuhi target dalam Indikator Kinerja Utama hingga berdampak juga pada tercapainya sasaran strategis?
- f. Bagaimana kesesuaian empat perspektif *Balanced Scorecard* Direktorat Jenderal Pajak dengan empat perspektif *Balanced Scorecard* pada umumnya dan juga *Balanced Scorecard* di sektor pemerintah?
- g. Bagaimana pelaksanaan *Balanced Scorecard* sebagai sebuah sistem manajemen pengelolaan kinerja di Direktorat Jenderal Pajak?

### 1.5. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengevaluasi dan menganalisis bagaimana *Balanced Scorecard* di Direktorat Jenderal Pajak berjalan.
- b. Untuk mengevaluasi dan menganalisis bagaimana penjabaran strategi secara visual dalam peta strategi Direktorat Jenderal Pajak
- c. Untuk mengevaluasi dan menganalisis bagaimana Sasaran Strategis Direktorat Jenderal Pajak dalam menyatakan mengenai apa yang semestinya harus dimiliki, dihasilkan dijalankan, dan harus dicapai Direktorat Jenderal Pajak.
- d. Untuk mengevaluasi dan menganalisis bagaimana pengukuran berhasil atau tidaknya pencapaian dari Sasaran Strategis melalui Indikator Kinerja Utama.
- e. Untuk mengevaluasi dan menganalisis bagaimana pelaksanaan kegiatan yang akan dipakai untuk memenuhi target dalam Indikator Kinerja Utama hingga berdampak juga pada tercapainya sasaran strategis.
- f. Untuk mengevaluasi dan menganalisis bagaimana kesesuaian empat perspektif *Balanced Scorecard* Direktorat Jenderal Pajak dengan empat perspektif *Balanced Scorecard* pada umumnya dan juga *Balanced Scorecard* di sektor pemerintah.

- g. Untuk mengevaluasi dan menganalisis bagaimana pelaksanaan *Balanced Scorecard* sebagai sebuah sistem manajemen pengelolaan kinerja di Direktorat Jenderal Pajak.

### **1.6. State of The Art**

Peneliti melakukan penelusuran atas penelitian-penelitian yang berhubungan. Hasil penelusuran agar bisa memberikan informasi dan data apakah ada *gap* dalam penelitian-penelitian tersebut untuk kemudian bisa dipakai dalam penentuan penelitian ini diposisikan dimana. Dalam penelitian ini disertakan juga 64 artikel dalam jurnal internasional atas penelitian-penelitian terdahulu, dalam artikel-artikel tersebut membahas tentang:

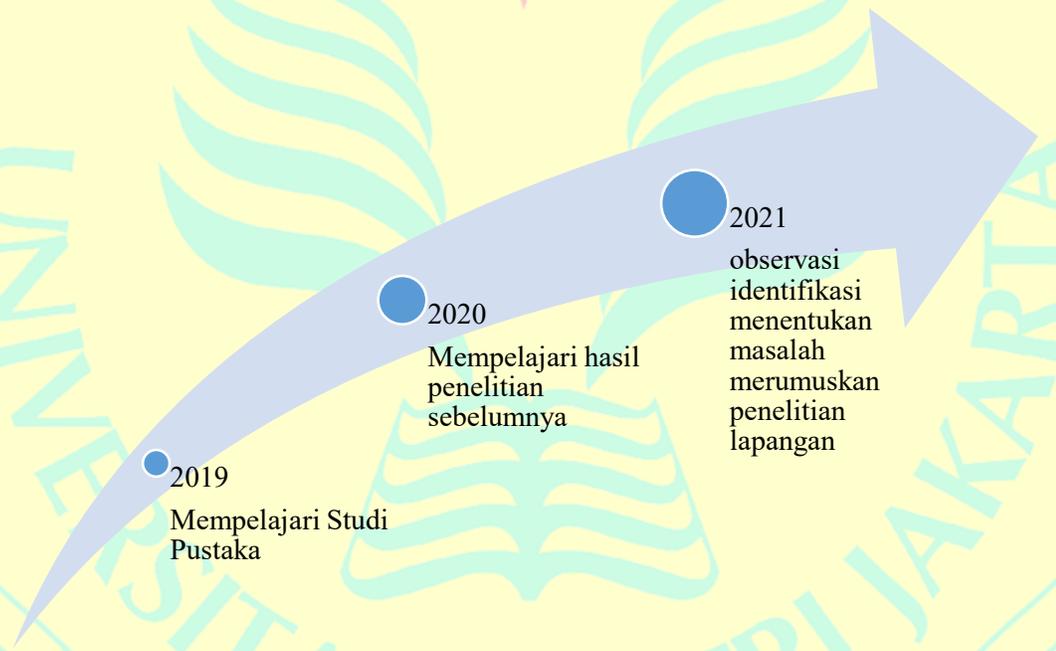
1. Eksplorasi, pengujian, penyelidikan dan pengembangan *Balanced Scorecard*
2. Tinjauan dan evaluasi *Balanced Scorecard*
3. Analisis dan studi kasus *Balanced Scorecard*
4. Pendekatan dan pengujian

Dari penelitian-penelitian diatas membahas tentang; menyoroti, mengevaluasi, mengembangkan, menguji, menyelidiki proses pengembangan, mengukur, menganalisis, mengeksplorasi, meninjau, mengklasifikasikan, membahas, eksplorasi, menjelaskan, menyajikan berbagai kemungkinan, mempelajari, menyelidiki, mengkaji, menyarankan metode *balanced scorecard*. Belum ada studi kasus yang benar-benar mendalami sejauh mana penerapan *balanced scorecard* di organisasi pemerintahan dilaksanakan dengan baik untuk kemudian benar-benar sempurna mulai dari visi, penjabaran visi sampai dengan nilai kinerja individu dan belum digunakan sebagai sistem manajemen kinerja.

Diantara penelitian-penelitian tersebut yang paling mendekati adalah penelitian dari Bobe et al. (2017) dalam *Public-sector reforms and balanced scorecard adoption: an Ethiopian case study*, yang meneliti adopsi dari *balanced scorecard* dalam organisasi kesehatan di sektor publik untuk menerapkan rencana strategis serta penelitian dari Khalid et al. (2019) dalam *Incorporating the*

*environmental dimension into the balanced scorecard: A case study in health care* yang mengeksplorasi cara-cara *balanced scorecard* dapat diadaptasi untuk menggabungkan kinerja lingkungan dalam konteks perawatan kesehatan. Walaupun meneliti adopsi dari *balanced scorecard* dalam organisasi kesehatan di sektor publik untuk menerapkan rencana strategis namun belum benar-benar mendalami sejauh mana penerapan *balanced scorecard* di organisasi pemerintahan dilaksanakan dengan baik untuk kemudian benar-benar sempurna mulai dari visi, penjabaran visi sampai dengan nilai kinerja individu dan belum digunakan sebagai sistem manajemen kinerja.

### 1.7. Road Map Penelitian



## 1.8. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah:

### 1. Manfaat Teoritis

Diharapkan dari penelitian ini menghasilkan kontribusi bagi penelitian-penelitian manajemen sumber daya manusia dan manajemen stratejik khususnya sistem manajemen kinerja lebih khususnya lagi *balanced scorecard*.

### 2. Manfaat Praktis

- a. Sudah saatnya kinerja pemerintahan mulai dari level organisasi sampai dengan individu terukur dengan jelas, tidak cenderung normatif sebagaimana yang berlaku saat ini.
- b. Dengan dibuatkan model peta strategi diharapkan dapat digunakan untuk beberapa kementerian untuk mendukung sistem manajemen kinerjanya.