

1 PENDAHULUAN

Latar Belakang

Sejak pertama kali diperkenalkan oleh Kaplan dan Norton pada tahun 1992, *Balanced Scorecard* sebagai salah satu alat manajemen yang digunakan untuk meningkatkan kinerja telah mencapai perkembangan yang luar biasa dan dipakai oleh perusahaan-perusahaan besar di seluruh dunia. *Balanced Scorecard* mengalami perkembangan dari sekedar sistem manajemen pengukuran kinerja menjadi sebuah sistem manajemen strategis yang bertujuan untuk mengomunikasikan dan mengevaluasi strategi. Survei BSC Designer (2014) melaporkan bahwa 64 persen perusahaan-perusahaan terkemuka di dunia menggunakan *Balanced Scorecard* sebagai alat manajemen strategi. *Balanced Scorecard* sebagai sebuah alat manajemen dianggap telah berhasil membantu perusahaan memahami strategi dengan lebih baik dengan cara menerjemahkan strategi perusahaan kedalam tindakan operasional.

Keberhasilan *Balanced Scorecard* (BSC) dalam meningkatkan kinerja perusahaan-perusahaan terkemuka di dunia (organisasi sektor privat) menarik minat organisasi pemerintahan dan organisasi non-profit (organisasi sektor publik) untuk menerapkan pula BSC pada organisasinya. Karena antara organisasi sektor privat dan sektor publik memiliki tujuan yang berbeda, penerapan BSC diantara keduanya memerlukan beberapa penyesuaian. Tujuan finansial bagi perusahaan merupakan fokus bagi tujuan dalam BSC. Bagi organisasi pemerintahan tujuan finansial bukanlah yang utama karena apabila pengukuran keberhasilan ditentukan dengan ukuran finansial yaitu melalui kemampuan mengatur pengeluaran dalam sejumlah anggaran maka dapat mengabaikan tujuan utama pemerintah untuk menyejahterakan masyarakat.

Bagi Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) implementasi BSC adalah untuk melaksanakan amanat Reformasi Birokrasi (RB) khususnya program penguatan akuntabilitas serta dalam rangka meningkatkan kinerja. Untuk melaksanakan RB dengan baik dibutuhkan dua unsur penting yang menentukan yaitu komitmen pimpinan puncak, dan diterapkannya suatu alat manajemen yang digunakan untuk mengukur capaian program reformasi birokrasi (Busra 2014). BSC adalah alat manajemen strategi yang dipilih oleh KKP untuk mempercepat proses RB. Sejak tahun 2013 KKP telah mengimplementasikan manajemen kinerja dengan pendekatan BSC dalam proses penyusunan Rencana Strategis 2010-2014 (revisi) dan renstra 2015-2019 yang berisi langkah-langkah strategis jangka menengah (KKP 2014). Dengan telah diterapkannya BSC sebagai suatu alat manajemen strategi, seharusnya KKP mempunyai akuntabilitas yang terjaga. Seluruh pegawai telah mempunyai ukuran kinerja yang jelas dengan target yang terukur karena jelas siapa mengerjakan apa, beserta indikator keberhasilannya di semua level jabatan didalam organisasi, sehingga diharapkan kinerja KKP meningkat sesuai dengan harapan pemangku kepentingan.

RB bertujuan menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik, berintegritas, berkinerja tinggi, bebas dan bersih KKN, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi, dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur Negara, sehingga pelaksanaan RB harus mampu mendorong perbaikan dan peningkatan kinerja birokrasi pemerintah (KKP 2016a).

Kinerja akan meningkat apabila ada motivasi yang kuat secara keseluruhan. Motivasi akan muncul jika setiap program/kegiatan yang dilaksanakan menghasilkan keluaran (*output*), nilai tambah (*value added*), hasil (*outcome*), dan manfaat (*benefit*) yang lebih baik dari tahun ke tahun, disertai dengan sistem *reward and punishment* yang dilaksanakan secara konsisten dan berkelanjutan (Kemenpan-RB 2015). Unsur-unsur penilaian reformasi birokrasi yang dikenal dengan delapan area reformasi birokrasi sudah ditetapkan dalam salah satu sasaran strategis pada perspektif BSC yaitu Perspektif *Learning and Growth* dengan sasaran strategisnya berupa terwujudnya birokrasi KKP yang efisien, efektif, dan berorientasi pada pelayanan prima.

Berdasarkan laporan kinerja KKP tahun 2015 realisasi nilai RB yang dikeluarkan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan-RB) untuk tahun 2015 adalah 70,51 persen, yang berarti belum menunjukkan peningkatan yang maksimal karena masih jauh dibawah target jangka menengah (2014-2019) yang telah ditetapkan dalam renstra sebesar 90-100 persen di akhir tahun 2019. Sehingga masih perlu pengupayaan secara komprehensif untuk mencapai angka maksimal tersebut antara lain dengan memenuhi rekomendasi hasil evaluasi Kemenpan-RB, yaitu: peningkatan kapasitas dan akuntabilitas kinerja organisasi, mengarahkan pencapaian kinerja pada pengembangan pengelolaan kinerja individu, dan peningkatan kualitas pelayanan publik. Hal ini perlu didukung dengan rencana aksi untuk meningkatkan beberapa kekurangan pada komponen diatas (KKP 2016a).

Salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk memenuhi rekomendasi tersebut adalah dengan melakukan evaluasi terhadap implementasi strategi yang berbasis BSC yang sudah berjalan, guna memastikan implementasi strategi sudah baik dan efektif. Evaluasi akan membantu mendeterminasikan agar sistem BSC yang sedang berjalan menjadi lebih berdaya, khususnya jika organisasi melihat tingkat penyelarasan atau dukungan dari berbagai level dan unit satuan organisasi tidak seperti yang diharapkan, atau jika implementasi strategi tidak mencapai hasil yang diharapkan (BSC Institute 2014). Selanjutnya hasil evaluasi beserta analisisnya dipakai untuk perbaikan implementasi BSC yang sedang berjalan, sehingga dapat membantu pencapaian target nilai RB secara lebih cepat sebelum tahun 2019.

Para akademisi dan praktisi telah sepakat bahwa implementasi strategi adalah bagian paling penting dalam proses strategi yang sering diabaikan. Hrebniak (2008) menyatakan bahwa meskipun implementasi dijalankan setelah perumusan strategi, tetapi keduanya saling tergantung, yang merupakan bagian dari keseluruhan proses *planning-executing-adapting*. Saling ketergantungan ini menyarankan *overlap* diantara perencana dan pelaksana guna mengembangkan kemungkinan keberhasilan eksekusi. Tanpa melibatkan keduanya untuk eksekusi dalam proses formulasi menghambat transfer pengetahuan, komitmen pada *outcome*, dan seluruh proses implementasi.

Survei Majalah Fortune (1999) menyebutkan 70 persen kegagalan CEO (*Chief Executive Officer*) bukan disebabkan karena buruknya strategi, melainkan karena buruknya implementasi strategi. Ide-ide besar yang diformulasikan tidak diikuti dengan strategi implementasinya. Untuk menyelaraskan formulasi dan implementasi strategi tersebut salah satunya dapat diterapkan dengan konsep *Strategy-Focused Organization* dengan menggunakan metode *Balanced Scorecard*

(Kaplan dan Norton 2001). Niven (2008) menyimpulkan BSC sebagai sebuah strategi tidak akan berhasil menunaikan tugasnya bila faktor yang menghambat implementasi strategi tidak terlebih dahulu diselesaikan. Faktor penghambat itu berupa: hambatan visi, hambatan orang, hambatan manajemen dan hambatan sumber daya. Keberhasilan implementasi juga dipengaruhi bagaimana organisasi melaksanakan tahapan-tahapan implementasi secara berkualitas yang disertai dukungan dari organisasi pada tiap-tiap tahapan itu (Pella *et al.* 2013).

Saat ini belum ada penelitian yang khusus membahas implementasi strategi pada organisasi pemerintahan Indonesia khususnya di KKP. Hasil penelitian ini akan memperkaya literatur mengenai implementasi strategi pada organisasi pemerintahan Indonesia. Perbedaan dengan penelitian sebelumnya adalah penelitian ini mencoba melakukan analisis atas implementasi strategi pada organisasi pemerintah yang telah menerapkan BSC sebagai alat pengukuran kinerja dan BSC sebagai sebuah sistem manajemen strategi, menggunakan pendekatan model Ahmad (2013) dan model 5-SFO.

Perumusan masalah

Dari latar belakang permasalahan diatas, maka dalam tesis ini penulis mengajukan rumusan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Faktor-faktor apakah yang menentukan dalam implementasi strategi pada KKP?
2. Sejauh manakah implementasi strategi yang menggunakan BSC di KKP jika ditinjau dari prinsip-prinsip organisasi yang berfokus pada strategi (*Strategy-Focused Organization*)?
3. Apakah BSC telah dipahami dan digunakan dengan baik oleh para pucuk pimpinan dan pegawai KKP dalam pencapaian strategi organisasi?

Tujuan penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menganalisis faktor-faktor yang menentukan dalam implementasi strategi pada KKP.
2. Mengevaluasi implementasi strategi menggunakan BSC di KKP ditinjau dari prinsip-prinsip organisasi yang berfokus pada strategi (*Strategy-Focused Organization*).
3. Menganalisis apakah BSC telah dipahami dan digunakan dengan baik oleh para pucuk pimpinan dan pegawai KKP dalam pencapaian strategi organisasi.

Manfaat Penelitian

Hasil penelitian diharapkan dapat dijadikan landasan untuk membuat kebijakan implementasi strategi BSC di KKP dengan cara memperbaiki atau meningkatkan kualitas strategi yang telah ada. Hasil dari penelitian ini juga dapat digunakan oleh *top* manajemen pada organisasi pemerintahan ataupun swasta untuk mengevaluasi implementasi strategi yang telah berjalan atau sebagai bahan pertimbangan untuk strategi yang sedang diformulasikan.