

Peranan Komunikasi Pemerintah dengan Pihak Luar

Oleh : Muhammad AlFikri, S.Sos., M.Si

Sejak tahun 1980, demokrasi di banyak negara Barat telah berjalan dengan menempatkan reformasi Manajemen sebagai satu hal yang penting. Reformasi tersebut berkaitan dengan isu-isu Manajemen yang diarahkan atau minimal mulai mempertimbangkan *economic saving*, peningkatan kualitas pelayanan, dan operasional pemerintahan yang efisien dan kebijakan yang lebih efektif (Pollitt & Bouckaert, 1999). Hal ini didorong oleh efek kombinasi dari “tujuan negara sebagai institusi pencipta kesejahteraan, pengurangan kesenjangan ekonomi, kritis ekonomi structural, dan internasionalisasi persoalan publik” (Konig, 1996). Kondisi ini merangsang untuk munculnya teknik-teknik manajemen baru seperti Manajemen Strategi dan Manajemen Sektor Publik.

Kualitas total (*total quality Management*), dan merubah prinsip-prinsip akuntansi publik dimana hal tersebut memungkinkan manajemen lebih mampu dan mudah mengakomodasi aktifitas biaya, *benchmarking*, dan uji pasar (MAB, 1997; Hood, 1995). Bahwa model strategi untuk sektor publik secara keseluruhan mulai memasukkan konsep-konsep manajemen kontemporer bisnis seperti Activity Based Costing/Management (ABC/M) Value Chain Management (VCM), Resource Planning (Perencanaan Atas Sumber Daya), dan di Active Enterprise Management (AEM).

1.1 Tantangan Untuk Manajemen Strategi Pada Organisasi Sektor Publik dan Bisnis

Kesadaran untuk berhubungan dengan strategi pada organisasi sektor publik adalah merupakan hal yang baru. Perencanaan sudah merupakan hal umum dilakukan oleh organisasi sektor publik, tetapi perencanaan bukanlah strategi. Berfikir strategi membutuhkan kesadaran dan *mindset* yang berbeda lebih fokus pada *cause and effect* yang dinamis, persaingan, dan ketidakpastian lingkungan. Strategi merupakan *positioning* organisasi dimasa depan dengan memberikan daya ungkit melalui aset-aset yang dimiliki untuk menciptakan aset yang dapat membawa organisasi pada posisi superior terhadap pesaing melalui penciptaan nilai.

Manajemen Strategi pada organisasi sektor publik bukanlah merupakan adaptasi sederhana dari teori strategi sektor bisnis. Sementara manajemen strategi

pada kedua organisasi signifikan secara paralel, kedua organisasi juga memiliki perbedaan yang penting pula.

Beberapa tahun terakhir, manajemen sektor publik mulai meningkat perhatiannya kepada isu-isu tentang hasil (*result*) dan mulainya memasukkan terminologi konsumen (*constumer*) dalam manajemen publik (Howard Rohm, 2001). Hal ini mendorong para manager organisasi sektor publik memikirkan kembali fungsi, peran dan tanggungjawabnya kepada publik. Sehingga target merupakan unsur yang cukup dominan untuk diperhatikan di dalam desain pekerjaan di organisasi publik, yang pada akhirnya diikuti oleh isu-isu penting lainnya seperti pengukuran hasil kerja sebagai perbandingan antara target dan hasil, produktifitas, dan keberlanjutan serta nilai (*value*) setiap program dan aktifitas organisasi di sektor publik.

Sudah menjadi pemikiran umum bahwa organisasi sektor publik diposisikan sebagai organisasi yang berada dalam lingkungan yang fakum dari kompetisi (Corex, 1997). Se-validitas apa pun pandangan tersebut di masa lalu, saat ini pandangan tersebut tidak menyakinkan sama sekali. Secara gambaran, semua organisasi akan beroperasi dalam lingkungan kompetisi, baik kompetisi tersebut dalam konteks menentukan pilihan supplier yang berkualitas ataupun dalam konteks pelayanan kepada publik/konsumen mana saja organisasi sektor publik tersebut harus dihantarkan.

Begitu pula organisasi sektor publik tidak akan lengang atau fakum lagi dari aspek persaingan, hal ini memaksa struktur organisasi harus memasukkan unsur kompetisi dan inovasi (Anwar Shah, 1997; Corex, 1997; Wilopo, 2002). Kedua organisasi sektor bisnis dan publik ditujukan untuk memproduksi nilai (*value*) untuk para *stakeholder* pada masing-masing lingkungan melalui pemanfaatan sumber daya dan kapabilitas. Tetapi secara alami mereka berbeda terhadap arti nilai itu sendiri, dan nilai sumberdaya, kapabilitas dan lingkungan, dimana hal tersebut akan memberikan implikasi dalam pembuatan dan implementasi strategi (Alford, 2000). Berikut akan dijabarkan beberapa implikasi hal tersebut.

1.2 Pencipta Nilai

Pada sektor publik, nilai (*value*) diasosiasikan dengan proses penciptaan produk dan jasa (*output*) yang diikuti dampak (*outcome*) pada sosial ekonomi masyarakat pada umumnya (Pollitt dan Bouckaert, 1999).

Value dapat pula diartikan sebagai nilai sosial dan norma, yang pada umumnya tertuang di dalam konstitusi atau statements/ Pernyataan kebijakan anggaran tahunan, yang akan memberikan manfaat panduan di dalam menjalankan amanat di mana *value* itu sendiri inheren di dalamnya. Norma sosial tidak tertulis yang banyak di pahami dan di ketahui oleh umum seharusnya di pakai sebagai pertimbangan. Di negara industri, *mission* dan *value* organisasi sektor publik di nyatakan dalam kerangka kerja kebijakan jangka menengah. Sebagai contoh, negara New Zealand sudah menjadi persyaratan resmi bahwa pernyataan kebijakan “*policy statement*” ditulis pada tabel parlemen setiap 31 Maret. *Valeu* pada organisasi sektor publik di negara sedang berkembang jarang sekali di nyatakan secara umum. Hal ini dikarenakan orientasi pemerintahan masih pada sistem “komando dan kontrol” ketimbang berorientasi sebagai pelayanan publik (Anwar Shah, 1997). *Value* merupakan titik landasan untuk pergerakan organisasi sektor publik di masyarakat dengan pernyataan *valeu* maka secara langsung akan memposisikan institusi dalam persepsi publik. Di samping bahwa *value* merupakan kristalisasi atas suara publik “public voice” yang di harapkan atas kinerja organisasi sektor publik. Nilai bukanlah hasil sebuah momentum atau hasil dari ketentuan pemerintah. Tetapi nilai tergantung wacana perpaduan antara nilai yang berkembang di publik dan kemampuan organisasi mendayagunakan nilai yang ada di masyarakat.

Nilai merupakan prinsip atau keyakinan organisasi dalam mencapai tujuan organisasi. Oleh karenanya perumusan nilai organisasi memiliki makna strategis yang akan berpengaruh terhadap perumusan tujuan dan sasaran organisasi jangka panjang. Nilai di lahirkan dari komitmen moral yang di lahirkan dari satu kontrak sosial antara publik dan instansi pemerintah. Pada pendekatan ini maka “*Value* atau *Nilai*” merupakan determinasi dari sebuah “kewenangan”, “*authorising environment*” seperti institusi yang mendapatkan kewenangan dari organisasi publik untuk menjalankan fungsi dan menjalankan hal-hal penting dalam konteks anggaran. Kewenangan lingkungan berasal dari banyak pihak jaringan stakeholder dimana sering kali terjadi konflik kepentingan (*interst*) antar *stakeholder*, di antaranya pembayar pajak yang menginginkan penurunan tarif pajak sedangkan di sisi lain para warga yang di santuni negara (*welfare recipients*) menginginkan peningkatan subsidi kedua kelompok tersebut mencoba terus mempengaruhi melalui apa yang seharusnya di lakukan oleh UU, agar memiliki nilai bagi kepentingan kelompok, melalui proses yang demokratis. Prioritas para politikus tentunya akan di pengaruhi secara langsung oleh siklus suara

pemilihnya (*electoralcycle*), namun demikian prioritas tersebut akan mendapat tantangan dan proses ujian oleh berbagai macam kepentingan kelompok pada proses politik dan hal tersebut memungkinkan akan mengalihkan prioritas tersebut pada era yang menguntungkan semua pihak atau kelompok tersebut (Pollitt dan Bouckaert, 1999). Karenanya para politikus cenderung untuk memaksimalkan pengaruhnya terhadap berbagai kepentingan kelompok secara simultan, melalui isu-isu yang bersifat umum dan atau tidak fokus, serta ambisius (Atewart, 1996). Hal ini merupakan tantangan konstan bagi arah strategi dan altar (*setting*) atau penentuan prioritas dari organisasi sektor publik.

Namun demikian, bagi organisasi sektor publik untuk menghasilkan output atau hasil tidak cukup hanya memiliki nilai (*value*) atau berkolaborasi dengan misi dan tujuan. Tetapi di perlukan persenyawaan antara wilayah kewenangan (*authorizingenvironment*), wilayah kapasitas operasional (*operasional capacity*) dan wilayah nilai (*Value, Mission, Goal*) (Anwar Shah, 1997). Harmonisasi ketiga wilayah merupakan tantangan yang akan menentukan kualitas reformasi organisasi sektor publik. Penguatan wilayah tersebut akan semakin memperkuat hasil yang akan di hantarkan ke publik.

Dalam kerangka ini, maka tidak maksimalnya *output/outmes/result* yang diterima atau dirasakan oleh publik berakar dari tidak cukup tajamnya kolaborasi antara *value, mission* dan *goal* dalam satu wilayah, di ikuti oleh tidak maksimalnya *operasional capabilitas* di sebabkan oleh penyakit korupsi atau KKN. Ini merupakan fenomena yang banyak di temukan dalam organisasi yang memang tidak menempatkan kerangka fikir strategi (*strategic thinking*) dalam manajemen atau dengan kata lain tidak menempatkan kerangka waktu jangka panjang di dalam mendesain manajemen dan organisasinya.

Terlalu berorientasi pada kepentingan jangka pendek, yang sering di cerminkan dalam “perencanaan tahunan”, merupakan satu mekanisme yang semakin menyuburkan penyakit “rabun jauh” bagi organisasi sektor publik. Hal tersebut memiliki perbedaan dengan organisasi sektor bisnis, dimana organisasi sektor bisnis pada umumnya memiliki eksistensi dalam konteks pemberian *return on investement* (ROI) yang lebih baik di bandingkan dengan resiko yang invastasi tersebut. Hal ini di cerminkan dari aktifitas yang di lakukannya, sehingga aktifitas itu sendiri memiliki makna yang sederhana yaitu proses pemberian *return* yang maksimal terhadap investasi yang di ukur dari nilai ekonomik nyata (*tangible economic value*). Nilai

pada perusahaan tercerminkan dalam ukuran *Shareholder Value Growth*, yaitu mengukur samapai sejauh mana pertumbuhan nilai atas modal yang di tanamnya.

1.3 Alokasi Sumberdaya

Sumberdaya yang dimiliki sektor publik termasuk sumberdaya *tangible* seperti uang (sering kali dialokasikan melalui proses anggaran institusi), dan sumberdaya *intangible* seperti *public power* di antaranya *law infrocmment*, sistem perpajakan, proteksi lingkungan dan lain sebagainya. melihat hal ini sebagai salah satu faktor pembeda antara sektor publik dan bisnis, dan implikasi dari penggunaan *public power* sebagai sumbernya terlihat pada tingkat biaya atau tingkat tabungan potensial yang di peroleh akibat penggunaan yang sesuai atau tidak sesuai (pemborosan) sumberdaya tersebut, dan oleh karenanya hal tersebut menambah kompleks manajemen strategi pada sektor publik. Ketepatan penggunaan *public power* merupakan faktor penting di dalam membangun efektifitas alokasi sumberdaya yang ada.

Namun demikian organisasi sektor bisnis pun pada posisi monopoli juga membutuhkan kehati-hatian di dalam penggunaan dan kemungkinan kesalahan dalam penggunaan *power/kekuatan* posisi mereka yang akan berakibat pada eksistensi strategi hal ini pernah terjadi pada kasus Micrisoft dimana ketidak percayaan publik terhadap Micrisof berakibat pada percobaan pemaksaan di berlakukannya restrukturisasi organisasi Micrisof.

Perlunya penggunaan publik power secara efektif karena organisasi sektor publik (bahkan sektor bisnis) di harapkan pada kondisi semakin langka dan mahalnnya sumberdaya. Guna menopang skenario strategi, menempatkan sumberdaya sebagai salah satu persoalan strategis bagi organisasi sektor publik. Perlunya mencari sumber daya yang cukup dan sesuai dengan kebutuhan sama pentingnya dengan bagaimana mengalokasikan sumberdaya tersebut secara efisien, efektif, dan memiliki daya guna. Tujuan dasar dari sistem manajemen sumberdaya, dimana anggaran sebagai satu-satunya komponen, adalah:

1. *Aggregate Fiscal Diciplin*. Untuk mendesain dan menjaga disiplin fiscal keseluruhan (*Aggregate Fiscal Diciplin*), diantaranya untuk memastikan pemerintah tidak membelanjakan, secara keseluruhan, melebihi dari ketentuan adalah merupakan satu kontrol terhadap anggaran. Efektifitas keseluruhan anggaran merupakan kedisiplinan keseluruhan sistem. Kontrol secara total merupakan tujuan dari semua sistem anggaran.

2. *Allocation Efficiency*. Untuk mengalokasikannya sumberdaya sesuai dengan prioritas pemerintah (diantaranya membelanjakan atas pertimbangan paling penting secara politik, efisiensi alokasi/ *Allocation Efficiency*). Alokasi secara efisiensi merupakan kapasitas dalam mewujudkan prioritas melalui anggaran, yaitu (1) mendistribusikan sumberdaya atas dasar prioritas pemerintah dan efektifitas program, (2) mengalihkan sumberdaya dari prioritas lama ke prioritas baru atau dari yang wilayah tidak produktif ke wilayah lebih produktif sesuai dengan tujuan pemerintah.
3. Mendorong efisiensi di dalam penggunaan sumberdaya anggaran di dalam menjalankan program dan pemberian pelayanan (efisiensi operasional/*operational efficiency*).

Proses anggaran sendiri merupakan wilayah dimana sektor publik dan bisnis memiliki perbedaan yang signifikan. Ketika belum semua negara beralih dari pendekatan akuntansi publik tradisional (pendekatan kontrol input anggaran) ke model baru yang di dasarkan pada kontrol output seperti akuntansi aktual yang di dasarkan pada kerangka kerja *output outcome* (MAP, 1997).

Pendekatan sistem anggaran baru membutuhkan optimalisasi penggunaan sumberdaya untuk mencapai target *output* yang di setting oleh kepentingan publik (Pollitt & Bouckaert, 1999). Sistem penganggaran baru harus mampu mendukung performance management dalam hal:

- Melakukan *setting* sasaran dan target kinerja untuk setiap program.
- Memberikan manager, yang bertanggungjawab atas program tersebut, kebebasan untuk proses implementasi untuk mencapai sasaran dan target.
- Mengukur dan melaporkan kinerja nyata di banding dengan sasaran dan target.
- Memberikan informasi balik tentang penentuan pencapaian kinerja untuk program masa datang, perubahan atas konten dan atau desain program, memberikan imbalan dan pinalti secara organisasi maupun secara individu.
- Memberikan informasi *ex post review* kepada komite legislatif dan *external auditor*.

Hal ini merupakan indikasi di butuhkan suatu mekkanisme kontrol strategi yang efektif pada sektor publik dalam rangka untuk menyakinkan apakah strategi telah di implementasikan sebagaimana di rencanakan dan hasil strategi tersebut sesuai dengan yang di harapkan (Schendel & Hofer, 1979). Hal tersebut juga menandakan

akan adanya kebutuhan atas manager publik untuk melihat aspek-aspek jangka pendek di luar fokus keuangan pada sirkulasi anggaran tahunan (Johnson & Kaplan, 1987), dimana hal tersebut merupakan aspek utama dari kewenangan lingkungan “*Authorising Environment*” dalam mengontrol atas penggunaan sumber daya di sektor publik (Stewart, 1996).

Hal mengarahkan pada rasionalitas atas asumsi bahwa manager publik, sebagaimana manager sektor bisnis, harus mengelola dengan baik lingkungan operasional yang rentan perubahan (*volatile operating environments*), perlu mengadopsi pendekatan manajemen yang lebih fleksibel ke depan dalam rangka peningkatan *Strategic Control* (Muralidharan, 1997; Goold & Quinn, 1990).

1.4 Akuntabilitas dan Kepercayaan

Banyak perbedaan tentang akuntabilitas pada literatur manajemen publik berfokus pada proses peralihan akuntabilitas dari politikus hasil pemilihan kepada para manager publik, hal ini merupakan hasil atas reformasi manajemen publik baru, dan akibat negatif dari peralihan ini membuka peluang positif maupun negatif terhadap proses politik dan konstitusi (Denhardt and Denhardt, 2000; Pollitt and Bouckaert, 1999; Pierre, 1995).

Sebelum mengkaitkan dengan efektifitas manajemen strategi, akan berkonsentrasi pada dua aspek akuntabilitas di organisasi sektor publik. Pertama, potensial dampak negatif perubahan (*improvement*) radikal atas kinerja disebabkan “kemubajiran” akuntabilitas publik secara politik akibat dari perubahan struktur yang terpisah dari “*steering from rowing*” atau kebutuhan lini depan (Osborne and Agebler, 1992); kedua, pentingnya akuntabilitas internal antara semua lapisan manajemen pada organisasi sektor publik. Keduanya hal tersebut di atas di pengaruhi oleh ketiadaan budaya kinerja yang umumnya terdapat pada organisasi sektor publik dan ketiadaan kepercayaan antara kepemimpinan politik dan kepemimpinan eksekutif (Pollitt and Bouckaert, 1999; Stewart, 1996).

Organisasi yang di miliki publik pada sektor bisnis merupakan pelaku utama di dalam melakukan uji pasar sebagai target kinerja masa depan, sama halnya dengan kinerja masa lalu yang pada umumnya merupakan ujian dan perbandingan dengan kinerja kopetitor atau pesaing yang terkait. Meskipun uji pasar telah menjadi bagian prinsip-prinsip manajemen publik baru, sebagaimana di diskusikan di depan, hal tersebut masih memiliki keterbatasan bukti bahwa hal tersebut telah tercapai dengan

sukses. Diantara alasannya adalah kurangnya perhatian khusus terhadap manajemen publik baru, juga adanya kelangkaan atas kepercayaan dan kandasnya perilaku salah yang berkelanjutan, seperti ketika:

- Tiadanya titik akhir atas arus regulasi dan legisasi baru, memorandum, instruksi, jumlah, dan penjelasan yang “membanjiri” pada institusi sektor publik. Hal ini tidak cukup untuk mewujudkan akuntabilitas kepada publik kedepan, sebagai mana untuk menyakinkan bahwa program tersebut dikontrol dengan ketat dengan memberikan informasi yang memudahkan untuk diukur, ketimbang memberikan gambaran yang meyakinkan akan kualitas kinerja (O’neil, 2002).
- Target yang kontradiktif dan subjektif merupakan landasan para manager publik sebagai ukuran kontrol, tapi hal tersebut tidak akan dapat tercapai tanpa adanya suatu penyimpangan (O’neil, 2001).
- Organisasi yang telah memiliki dan mempublikasikan target yang jelas masih mendapat kritik keras atas kegagalannya untuk mencapai target, walaupun kinerja mereka telah terjadi peningkatan yang dramatis dan ketika organisasi yang sama mencapai target mereka, mereka masih beresiko tidak di dukung oleh sumbernya yang cukup bahkan bisa berkurang (Stewart, 1996).

Hal tersebut merupakan tantangan tersendiri bagi kemampuan organisasi sektor publik untuk membangun akuntabilitas internal dan kepercayaan guna mengartikulasikan dan membangun komitmen atas tujuan yang telah di gariskan secara jelas. Sebelum terbangunnya akuntabilitas eksternal di butuhkan satu hukum atau aturan serta akuntabilitas internal untuk menjalankan organisasi secara efektif dalam lingkungan yang dinamis, dimana “jalan lama” mesin birokrasi tidak di pakai lagi (Simon, 1995). Oleh karenanya organisasi sektor publik tidak memiliki pilihan lagi, tetapi dengan mencoba dan mengimplementasikan sebuah pendekatan untuk manajemen strategi dapat membantu mengurangi konsekuensi potensi negatif dari situasi di atas.

Bagaimanapun juga, hal ini relatif tidak memiliki perbedaan dengan organisasi sektor bisnis yang juga membutuhkan bangunan kepercayaan dan kejelasan akuntabilitas. Walaupun secara teknis di klasifikasinya sebagai isu internal, perusahaan swasta masih menghadapi tantangan yang mirip sebagaimana ilustrasi di atas dalam format tiadanya kepercayaan yang memicu inisiatif kontrol yang

kontraproduktif antara lain dalam hubungan antara perusahaan induk dan unit bisnis dalam portofolio mereka (Campbell, 1995). Lebih jauh BSC sebagai kontrol strategi merupakan satu alat yang sukses digunakan oleh sektor swasta untuk menghindari persoalan-persoalan strategis di atas dan oleh karenanya boleh jadi akan memiliki potensi yang sama bagi organisasi sektor publik.

1.5 Beberapa Implikasi Manajemen Strategi

Sementara adanya pengakuan terhadap fakta bahwa tidak semua organisasi sektor publik adalah sama, tidak satu pun organisasi sektor publik yang berbeda tersebut resisten terhadap keberhasilan dalam menjalankan manajemen strategi, strategi tersebut keluar pandangan tradisional manajemen strategi yaitu “perencanaan rasional melalui definisi tujuan yang koheren dan jelas” (Alford, 2000). Drucker (1980) mengusulkan ide yang sama dan memperingatkan bagi sektor publik terhadap *inertia* dan ketiadaan atas kemampuan belajar, adaptasi dan berubah. Pandangan ini tercermin dari Mintzberg (1990) melalui pendekatan “*design school*” untuk manajemen strategi baik untuk swasta maupun publik.

Pendekatan Mintzberg terhadap manajemen strategi tidak berbeda antara organisasi sektor publik dan swasta, tetapi lebih menekankan pada pendekatan yang memaksimalkan birokrasi yang profesional dan format organisasi, dimana penggunaan terakhir jauh dari karakteristik kebanyakan organisasi sektor publik (Mintzberg, 1981).

Manajer sektor publik oleh karenanya perlu untuk mengadopsi suatu pendekatan terhadap manajemen strategi yang dapat membantu mereka memperjelas harapan dari lingkungan yang memberikan kewenangan pada mereka, mengkomunikasikan secara lebih konsisten tentang arah strategi secara internal, bersamaan dengan proses menunjukkan kemampuan organisasi kepada pihak luar atas terjemahan dan respon terhadap perubahan berkelanjutan terhadap prioritas dan signal politik. Perubahan dalam proses manajemen dibutuhkan untuk mencapai peningkatan fleksibilitas bersamaan dengan kejelasan dan komunikasi terhadap arah strategi sebagai titik masuk atas kebutuhan akan peningkatan kontrol strategi pada organisasi sektor publik. Hal ini sesuai dengan prinsip manajemen umum untuk kontrol strategi, sebagaimana diusulkan oleh Muralidharan (1997):

1. Kesepakatan deskripsi tunggal atas tujuan strategi, titik puncak yang harus dicapai secara jangka panjang oleh visi organisasi.

2. Kesepakatan atas aksi yang di perlukan untuk mencapai tujuan (*cause*) dan hasil yang mereka harapkan/melaui kerja mereka (*effects*).
3. Monitor atau pemantauan atas implementasi perencanaan dengan menggunakan indikator yang di pilih dan desain yang di pergunakan untuk tujuan tertentu dan penggunaan informasi sebgaai bahan diskusi bagi manajemen atau keputusan koreksi yang memungkinkan.
4. Monitor atau pemantauan perubahan lingkungan luar seperti perubahan arah atau arah baru politik, perubahan tidak terduga atas ekonomi, dan memperbaharui perencanaan atas dasar: a) perubahan asumsi eksternal, b) proses belajar atas asumsi-asumsi yang di pakai oleh team manajemen dalam mengidentifikasi keperluan untuk perubahan yang mungkin relevan.
5. Melibatkan staf dalam proses pembuatan keputusan dalam rangka mengembangkan rasa kepemilikan dan membangun wawasan operasional organisasi.

Dengan semakin nyata dan jelas tentang kesamaan isu-isu tentang kontrol strategi antara sektor publik dan bisnis, hal ini menjadikan pendekatan BSC akan efektif untuk isu-isu kontrol strategi secara review literature. Oleh karenanya dengan semakin meningkatnya kompleksitas stakeholder pada sektor publik, menjadikan adanya satu kebutuhan untuk modifikasi pendekatan sektor bisnis guna merefleksikan dan mengakomodasi peningkatan kompleksitas tersebut.

2.1 Balanced Scorecard (BSC)

BSC memiliki tujuan utama sebagai sebuah pendekatan untuk mengorganisasi dan menyajikan informasi pengukuran kinerja yang merupakan kombinasi antara ukuran keuangan yang terbatas dengan ukuran non-keuangan yang telah diseleksi dalam konteks memberikan manager informasi yang lebih relevan dan lebih efektif (pengukuran yang tidak terlalu banyak namun memiliki informasi yang luas) tentang kinerja organisasi ketimbang para manager tersebut menerima informasi melalui laporan manajemen yang masih tradisional, terutama berkaitan dengan kunci tujuan strategic (Kaplan & Norton, 1992). Dengan mendorong manager lebih fokus pada angka-angka ukuran yang terbatas yang diturunkan melalui 4 perfektive, BSC ditujukan untuk mendorong kejelasan dan maksimalisasi implementasi strategi.

Disamping BSC awalnya bertujuan melakukan pendekatan terhadap pengukuran kinerja dimana merupakan kombinasi beberapa ukuran keuangan dan non keuangan yang akan memberikan pengkayaan pada manager terhadap informasi yang relevan tentang aktifitas-aktifitas yang dilakukannya (Kaplan & Norton, 1992), hal ini telah dikembangkan untuk mempertajam dasar-dasar Sistem Manajemen Strategi yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip kontrol strategi di atas. Pendekatan design BSC untuk kontrol strategi dapat diuraikan secara garis besar sebagaimana di bawah ini.

a. Pernyataan Tujuan Akhir (Destination Statement)

Dalam rangka pembuatan keputusan yang rasional tentang aktifitas organisasi dan target pada masing-masing aktifitas tersebut, maka institusi seharusnya membangun sebuah ide yang jelas tentang apa ingin yang dicapai organisasi (Senge 1990, Kotter 1996). Berkaitan dengan hal tersebut, BSC memiliki efektifitas maksimal dalam proses desain yang menggunakan kreatifitas di dalam menjabarkan dan menjelaskan pernyataan tujuan akhir strategi organisasi, idealnya ada penjabaran secara detail, tentang kesepakatan masa depan yang diinginkan oleh organisasi (Olve 1999, Shulver 2000). Dibanyak kasus hal ini dilakukan pada perencanaan dan dokumen yang sedang berjalan tetapi hal iini jarang ditemukan dalam praktek pada dokumen sebelum, sebagai indikasi bahwa tahapan ini merupakan hal penting dalam membangun kejelasan dan kepastian tentang arah dan tujuan organisasi. Pernyataan tujuan akhir merupakan kristalisasi dari Visi, Misi dan Value organisasi, yang akan di terjemahkan dalam keseluruhan aktifitas organisasi.

b. Tujuan Strategi

Sementara pernyataan tujuan akhir cukup memberikkan kejelasan dan ketajaman dalam menggambarkan tentang tujuan organisasi yang ingin dicapai kedepan, hal tersebut tidak cukup menjadikan organisasi lebih fokus pada persoalan-persoalan manajemen antara saat ini dan masa datang. Apa yang ingin dicapai dan harus dilakukan oleh organisasi dalam jangka menengah untuk mewujudkan tujuan akhir organisasi pada waktunya adalah kesepakatan terbuka terhadap kerangka sasaran atau prioritas. Dengan menyajikan ulang sasaran-sasaran yang terseleksi dalam “*strategic linkage model*”, akan terdorong dan merangsang tim perencanaan menyajikan suatu “system berfikir” di dalam mengidentifikasi hubungan sebab dan akibat (*couse and effect*) diantara sasaran-sasaran yang terseleksi, seperti apa yang perlu dilakukan untuk mencapai hasil yang di harapkan. Pendekatan ini juga

membantu menyakinkan tentang *mutual supportive* dari sasaran pilihan dan menyajikan ulang kombinasi cara berfikir masing-masing persepsi tim perencana terhadap model bisnis.

2.2 Perspektif dan Model Keterakitan Strategi (Strategic Linkage Model)

Balanced Scorecard sebagai alat yang pengukur kinerja yang telah tersistem secara strategis, dimana semua aktifitas-aktifitas instansi akan termonitoring dengan baik. Dimana hasil monitoring tersebut secara sistematis di tempatkan sebagai input untuk perbaikan (*improvement*) terhadap system keseluruhan. Perbaikan yang dapat di kontribusikan oleh Balanced Scorecard adalah:

- Mengangkat permukaan kemungkinan yang akan terjadi.
- Mengidentifikasi keperluan perubahan yang mendesak.
- Membantu mengidentifikasi hal terbaik yang harus dilakukan.
- Memberikan peluang untuk inovasi.

Sebagai suatu sistem Balanced Scorecard akan memberikan hasil penilaian kinerja masing-masing perspektif untuk dipakai sebagai acuan di dalam mengelola dan memperbaiki perjalanan instansi dalam mencapai suatu misi. Dalam hal ini Balanced Scorecard tidak sekedar bicara angka penilaian belaka, namun sebagai suatu sistem manajemen kinerja harus mampu memberikan informasi cerdas untuk pengambilan keputusan.

Selama ini penilaian atau pengukuran hanya untuk mengetahui posisi kinerja suatu program baik, sedang, buruk mulai dari aspek input, proses sampai out put. Penilaian tersebut tidak sampai menggambarkan persoalan di balik kinerja suatu instansi. Di dalam Balanced Scorecard pengukuran tersebut di tuntun untuk bergerak kait mengait antar perspektif sehingga peta persoalan secara strategis akan terbaca dengan baik, sebagai gambaran melalui Balanced Scorecard akan dapat dimonitoring setiap periode yang disepakati, apakah suatu program mengarah pada pencapaian misi dan visi, ataukah program tersebut tidak memiliki keterkaitan dengan misi dan visi.

Balanced Scorecard memberikan alternatif untuk menjadikan keterkaitan visi dan aksi, melalui data-data kualitatif maupun kuantitatif. Pada aspek ini Balanced Scorecard dapat menjelaskan persoalan-persoalan strategis melalui masing-masing perspektif yang dapat dipertanggung jawabkan secara metodologis. Sekali sasaran telah disepakati maka ukuran dan dan di identifikasi dan di kontruksi dengan titik

perhatian pada dukungan kemampuan organisasi untuk memantau perkembangan organisasi dalam mencapai tujuan itu sendiri.

Hasil kerja BSC selain sebagai alat penilaian pengukuran atau assessment atas “kesehatan” suatu instansi, BSC juga memberikan penjelasan terhadap persoalan sekaligus memberikan inisiatif (*promote*) di dalam pemecahan masalah. Keterkaitan pengukuran antar perspektif, secara metodologi, mampu ditarik pada tataran dalam menterjemahkan pengukuran tersebut dalam *problem mapping*. Dan ketika *problem mapping* dapat terbaca dengan baik, maka *problem mapping* tersebut dapat dipakai sebagai pijakan di dalam merumuskan model strategi berikutnya. Inilah yang dikatakan bahwa BSC mendorong adanya *improvement* terus menerus terhadap strategi pencapaian tujuan, karena metodologinya memungkinkan terjadinya komunikasi yang intens antar pengukuran dan proses penyusunan model berikutnya.

KESIMPULAN

Berbagai macam pendekatan dalam standar desain BSC masih mengacu ada proses desain awal BSC. Desain awal BSC juga mengusulkan bahwa strategi organisasi merupakan prioritas pertama untuk di analisis oleh kelompok kecil yang terdiri dari orang-orang kunci yang didukung oleh konsultan. Analisa mereka digunakan untuk merangsang atau mendorong proses seleksi terhadap skala prioritas atau sasaran strategi oleh team manajemen. Tetapi kegagalan dalam menggunakan pendekatan kolektif akan juga memperlemah nilai strategi itu sendiri dan implementasinya pun akan langka akan dukungan yang dapat dipertanggungjawabkan pelaksanaannya.

Ke depan berkaitan dengan desain awal Kaplan dan Norton adalah metode sasaran strategi terkait (*linking strategic goals*) guna pengukuran yang terseleksi. Artikulasi strategi yang pertama adalah menentukan kunci “tujuan strategi” dalam 4 perspektif BSC. Proses seleksi tersebut melibatkan proses pemilihan tujuan strategi dalam keterkaitan antar tujuan strategis tersebut. Keterkaitan sebab dan akibat merupakan pertimbangan “*post-hoc*”. Tetapi, kunci untuk mengkaitkan strategi dengan pengukuran kinerja di temukan ketika membangun asumsi yang terkait dengan kualitas pemahaman hubungan sebab dan akibat.

DAFTAR PUSTAKA

Bouckaert, Geert and Balk, Walter (Winter 1991). Public Productivity Measurement: Diseses and Cures. Public Productivity and Management Review. Vol. 15, Issue (2), p: 229-235.

Cernea, Michael M., "Social Structures for Sustained Development", paper presented in Combined Expert Group Meeting on Social Development and Third Training Seminar on Local Social Development Planning Held in Nagoya, 20-29 October 1986.

Doh Joon Chie, "People Development": The Missing Link in Development, (mimeograph, n.d).

Korten, David C., "People-Contered Development: Reflections on Development Theory and Method", Manila: mimeograph, 1983.