

**Analisis Perbandingan Implementasi Pendekatan *Balanced Scorecard*
Dan *Logical Framework Approach* Dalam Penyusunan Rencana Strategik
(Studi Pada Badan Pemeriksa Keuangan Republik
Indonesia)**

Sri Kasembadan Wibowo Prihantoro*¹ Rusdi Akbar²

¹Universitas Gadjah Mada, Indonesia

²Departemen Akuntansi, Fakultas Ekonomika dan Bisnis, Universitas Gadjah Mada, Indonesia

Intisari

Tujuan : Penelitian ini membandingkan implementasi pendekatan *Balanced Scorecard* dan *Logical Framework Approach* dalam penyusunan rencana strategis BPK RI dan mengidentifikasi alasan penerapan pendekatan *Logical Framework Approach* untuk menggantikan *Balanced Scorecard* dalam penyusunan Rencana Strategis BPK RI.

Metode Penelitian : studi kasus digunakan dalam penelitian ini. Data bersumber dari data primer dan data sekunder. Teknik pengumpulan data menggunakan studi dokumentasi dan wawancara. Peneliti menggunakan teknik pengolahan data hennink (2012) dan model performance blueprint yang dikembangkan Longo (2002). Selanjutnya peneliti melakukan triangulasi dan member checking.

Temuan : Hasil penelitian menunjukkan bahwa BSC diimplementasikan dalam penyusunan peta strategi dan pengukuran kinerja sementara LFA memberikan panduan yang lebih terstruktur baik dari sisi struktur organisasi, indikator kinerja, anggaran dan evaluasi. Motivasi perubahan dapat dijelaskan dengan teori institusional dimana isomorfisma normatif dan koersif menjadi faktor yang utama dalam perubahan ini, sementara isomorfisma mimetik juga menjadi salah satu faktor perubahan.

Originalitas : Penelitian sebelumnya banyak mengkaji implementasi *balanced scorecard* dalam penyusunan rencana strategis, sementara dalam penelitian ini dibandingkan dengan implementasi LFA dalam penyusunan rencana strategis

Kata kunci : *balanced scorecard*, *logical framework approach*, rencana strategis, isomorfisma

Intisari

Tujuan : Penelitian ini membandingkan implementasi pendekatan Balanced Scorecard dan Logical Framework Approach dalam penyusunan rencana strategis BPK RI dan mengidentifikasi alasan penerapan pendekatan Logical Framework Approach untuk menggantikan Balanced Scorecard dalam penyusunan Rencana Strategis BPK RI.

Metode Penelitian : studi kasus digunakan dalam penelitian ini. Data bersumber dari data primer dan data sekunder. Teknik pengumpulan data menggunakan studi dokumentasi dan wawancara. Peneliti menggunakan teknik pengolahan data hennink (2012) dan model performance blueprint yang dikembangkan Longo (2002). Selanjutnya peneliti melakukan triangulasi dan *member checking*.

Temuan : Hasil penelitian menunjukkan bahwa BSC diimplementasikan dalam penyusunan peta strategi dan pengukuran kinerja sementara LFA memberikan panduan yang lebih terstruktur baik dari sisi struktur organisasi, indikator kinerja, anggaran dan evaluasi. Motivasi perubahan dapat dijelaskan dengan teori institusional dimana isomorfisma normatif dan koersif menjadi faktor yang utama dalam perubahan ini, sementara isomorfisma mimetik juga menjadi salah satu faktor perubahan.

Originalitas : Penelitian sebelumnya banyak mengkaji implementasi balanced scorecard dalam penyusunan rencana strategis, sementara dalam penelitian ini dibandingkan dengan implementasi LFA dalam penyusunan rencana strategis

Kata kunci : balanced scorecard, logical framework approach, rencana strategis, isomorfisma

Bab 1 Pendahuluan

1.a Latar Belakang

Strategi berasal dari kata *strategos* yang memiliki arti “komandan militer” dalam bahasa Yunani yang menunjukkan bahwa strategi adalah pemimpin organisasi untuk mencapai tujuannya. Organisasi perlu membuat perencanaan yang komprehensif dan terpadu. Perencanaan ini mencakup perencanaan yang bersifat strategik dan *tactical* sehingga mampu menjadikan organisasi bertahan hidup dan bertumbuh.

Perumusan strategi (*strategy formulation*) dan perencanaan strategik (*strategic planning*) sering dianggap sama meskipun sebenarnya berbeda. Proses perumusan strategi menekankan bagaimana sebuah strategi baru dibuat sedangkan perencanaan strategik adalah menentukan langkah-langkah pengimplementasian strategi. Perencanaan strategik ini kemudian dituangkan dalam bentuk rencana strategi (Anthony & Govindarajan, 2007).

Pemerintah Indonesia menyusun sebuah rencana strategi yang berupa Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN). BPK RI sebagai auditor eksternal pemerintah wajib mendukung pencapaian RPJMN dan RPJP tersebut. Oleh karena itu, rencana strategis yang disusun harus mendukung pencapaian RPJMN dan RPJP. BPK RI menyusun rencana strategis 2011-2015 dan 2016-2020 dengan pendekatan *balanced scorecard (BSC)*. BPK menerapkan pendekatan *BSC* sebagai alat pemantauan dan pencapaian kinerja sejak tahun 2008 (Yuliana, 2018). BPK menyusun Renstra pada tahun 2020-2024 dengan pendekatan yang berbeda dari periode sebelumnya. Pendekatan yang dilakukan adalah dengan *logical framework approach (LFA)*.

Fenomena perubahan ini sejalan dengan penelitian Jordan (1999) dalam Poister (2010) yang menyatakan bahwa manajer program di sektor swasta dan publik diminta untuk menggambarkan dan mengevaluasi renstra mereka dengan cara baru. Publik ingin agar manajer menyajikan argumen logis tentang bagaimana dan mengapa renstra menangani kebutuhan *stakeholder* tertentu, bagaimana pengukuran dan evaluasi mampu dinilai, serta bagaimana efektivitas kegiatan dapat ditingkatkan. Pada penelitian ini penulis ingin mengetahui apakah perubahan ini telah membawa perubahan ke arah yang positif dan benar-benar telah membantu manajer menyusun renstra dengan cara yang lebih baik.

1.b Motivasi Penelitian

Penelitian ini mengeksplorasi pendekatan dalam penyusunan rencana strategis di organisasi sektor publik. Hasil Penelitian ini akan sangat bermanfaat dalam melakukan evaluasi penyusunan rencana strategis khususnya di BPK RI. Pemilihan *framework* yang lebih baik dalam melakukan penyusunan strategis akan meningkatkan kinerja BPK RI secara jangka panjang yaitu membaiknya sistem pemeriksaan pengelolaan keuangan negara yang menghasilkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia.

Bab 2 Landasan Teori

2.a *Balanced Scorecard*

Balanced scorecard (BSC) adalah salah satu kerangka teori paling berpengaruh di bidang akuntansi manajemen dan manajemen strategis. Pada tahun 1990, Nolan Norton Institute, mensponsori penelitian multi-perusahaan selama satu tahun tentang masa depan pengukuran kinerja. David Norton, CEO Nolan Norton, adalah pemimpin studi,

dan Robert Kaplan menjabat sebagai konsultan akademik (Bible et al, 2006).

Konsep BSC dapat ditelusuri dengan diperkenalkannya *Tableau De Bord* (TDB) di Perancis (Bessire dan Baker, 2005) yang "berfokus pada pemantauan indikator fisik dan keuangan untuk menilai dan mengantisipasi kinerja" (Lebas, 1994, hlm. 475). Setelah publikasi artikel 1992 dan selama beberapa dekade terakhir, BSC telah diadopsi oleh banyak perusahaan swasta, publik, dan nirlaba di seluruh dunia dengan maksud memperluas pengukuran kinerja dengan menghubungkan indikator keuangan dan non-keuangan.

2.b *Logical framework approach*

Logical framework approach (LFA/Pendekatan Kerangka Logis) adalah alat analisis dan manajemen yang sekarang digunakan oleh sebagian besar lembaga bantuan multi-lateral dan bilateral, LSM internasional dan oleh banyak pemerintah mitra untuk pengelolaan proyek-proyek pembangunan. LFA awalnya dikembangkan oleh *United States Department of Defense*, dan diadopsi oleh USAID pada akhir 1960-an. Sejak itu diterapkan dan dimodifikasi oleh banyak donor bilateral, termasuk Jerman, Inggris, Uni Eropa, Kanada, dan Australia.

LFA adalah metodologi desain program/projek yaitu sebuah proses analitis dan serangkaian alat yang digunakan untuk mendukung perencanaan dan manajemen proyek yang berorientasi pada tujuan. Ini memberikan satu set konsep yang saling terkait yang digunakan sebagai bagian dari proses berulang untuk membantu analisis terstruktur dan sistematis dari ide proyek atau program. Secara sederhana LFA adalah cara menggambarkan proyek dengan cara yang logis sehingga: dirancang dengan baik,

dijelaskan secara objektif, dapat dievaluasi, dan jelas (terstruktur) (Milica,2011).

2.c Performance Blueprint

Performance Blueprint (PB) adalah pendekatan yang menggambarkan inisiatif berdasarkan logika yaitu bagaimana input diharapkan untuk memperoleh hasil (*outcome oriented*). PB disebut sebagai sarana untuk membangun kapasitas evaluasi untuk memfasilitasi pencapaian hasil yang berorientasi layanan dan berorientasi masyarakat. PB menggunakan model logika multiguna yang disempurnakan dan komprehensif sebagai alat perencanaan serta evaluasi. Model ini dikembangkan pada tahun 1992 oleh Paul Longo dan digunakan untuk meningkatkan literasi pengukuran kinerja. Literasi pengukuran kinerja berarti kapasitas individu dan lembaga untuk memperoleh, menafsirkan, dan memahami informasi pengukuran kinerja dan kompetensi untuk menggunakan informasi tersebut untuk memberi manfaat kepada klien, pemberian layanan, dan masyarakat (Longo, 2002).

Performance Blueprint menggunakan empat kuadran Friedman sebagai alat untuk memahami dan mengatur output. Baskoro dan Akbar (2018) menyatakan bahwa *Performance Blueprint* dapat digunakan sebagai alat analisis kesesuaian indikator kinerja dengan memperluas basis model logika menggunakan empat kuadran Friedman. Selain itu orientasi antropologi dan orientasi marketing sosial juga ditambahkan ke dalam model ini. Hal ini digunakan untuk dapat mengatasi kelemahan model logika yang terkadang tidak memperhatikan konteks dan lingkungan program.

2.d SMART FIT

SMART dan FIT merupakan alat untuk menguji kualitas karakteristik suatu model logika (Knowlton dan Phillips, 2013).

Dengan menggunakan pendekatan SMART hasil/*outcome* akan dapat dinilai. SMART merupakan singkatan dari:

1. *Specific* (spesifik), yaitu IK telah cukup jelas didefinisikan untuk ditindaklanjuti dan terhubung dengan hasil.;
2. *Measurable* (dapat diukur), yaitu IK dapat diukur baik secara kuantitatif maupun kualitatif;
3. *Action oriented* (berorientasi hasil), yaitu IK dipilih untuk memicu perubahan dalam kesadaran, pengetahuan, keterampilan, dan / atau perilaku yang tergambar dalam input-aktivitas-output-outcome-impact;
4. *Realistic* (realistis), yaitu IK yang disusun harus masuk akal dan dapat dicapai; dan
5. *Timed* (waktu), yaitu IK merinci durasi waktu yang dibutuhkan untuk pencapaiannya

Cara kedua untuk mengeksplorasi atau menguji kualitas model adalah dengan mempertimbangkan FIT. FIT adalah akronim yang pertama kali diciptakan oleh *American College of Sports Medicine* sebagai *FITT* (*frequency, intensity, time, and type*) untuk kepentingan olahraga kemudian dimodifikasi untuk mengukur keberhasilan suatu program.

FITT kemudian dikenal menjadi FIT (*frequency, intensity, targeted*) saja. *Frequency* bermaksud mengukur tingkat kejadian, *intensity* berkaitan dengan intensitas atau kekuatan dari upaya yang diberikan sementara *targeted* berarti menargetkan segmen tertentu. FIT menerjemahkan pertanyaan penting tentang kecukupan dosis suatu aktivitas terhadap hasil yang diinginkan.

2.e Strategic Planning (Perencanaan Strategik)

Perencanaan strategis adalah kegiatan manajemen organisasi yang digunakan untuk menetapkan prioritas, memfokuskan energi

dan sumber daya, memperkuat operasi, memastikan bahwa karyawan dan pemangku kepentingan lainnya bekerja menuju tujuan bersama, membuat kesepakatan tentang hasil/hasil yang diinginkan, dan menilai dan menyesuaikan arah organisasi dalam menanggapi lingkungan yang berubah. Sementara Bryson (1988) mendefinisikan rencana strategis sebagai upaya deliberatif, disiplin untuk menghasilkan keputusan mendasar dan tindakan yang membentuk dan memandu suatu organisasi, apa yang harus dilakukan, dan mengapa mereka melakukannya.

2.f Teori Institusional

Teori institusional (*Institutional Theory*) atau teori kelembagaan memiliki ide dasar yaitu organisasi terbentuk karena adanya tekanan lingkungan institusional (institusionalisasi). Asumsi yang digunakan adalah bahwa organisasi dituntut secara teknis dan ekonomis untuk dapat memproduksi barang secara efektif dan efisien serta dituntut secara sosial dan kultural harus terlegitimasi dengan nilai/norma, aturan, dan kepercayaan masyarakat.

Lebih lanjut Scott (2008) menyatakan bahwa terdapat dorongan bagi organisasi melakukan adopsi praktek manajemen dari organisasi lain karena adanya tekanan berupa regulasi maupun berupa tekanan sistem normatif. Pada organisasi publik, tindakan dan pengambilan keputusan yang diambil dapat dijelaskan melalui teori ini. Teori institusional membantu menjelaskan tindakan-tindakan individu maupun organisasi yang dipengaruhi oleh faktor eksogen, faktor eksternal, faktor sosial, faktor ekspektasi masyarakat, dan faktor lingkungan.

Sebuah organisasi akan bertahan terhadap tekanan-tekanan dari luar dengan cara

menyesuaikan diri. Tekanan ini merupakan tekanan *isomorphic* yang memaksa organisasi menjadi sama dengan organisasi lain. Menurut DiMaggio dan Powell (1983b), ada tiga kekuatan interdependen dasar yang beroperasi di belakang proses perubahan kelembagaan untuk melakukan penyesuaian diri organisasi yaitu: Isomorfisma koersif, normatif, dan mimesis. Isomorfisma koersif yaitu organisasi mencontoh atau mengadopsi bentuk organisasi lain dikarenakan adanya tekanan politik dari pemerintah yang berupa regulasi, organisasi lain, atau masyarakat yang lebih luas sebagai upaya memperoleh legitimasi. Kedua, Isomorfisma mimesis, yaitu organisasi mengimitasi/meniru organisasi yang lain yang dinilai lebih baik sebagai respon atas ketidakpastian. Ketiga, Isomorfisma normatif, yaitu organisasi melakukan perubahan karena tuntutan profesionalisme.

2.g Penelitian Terdahulu

Astuti dan Afandi (2010) dan Yuliana dan Almahendra (2018) melakukan penelitian analisis pengukuran kinerja dan evaluasi strategi pada BPK Perwakilan DIY dan Perwakilan DKI Jakarta yang menggunakan *balanced scorecard*. Husaini dan Akbar (2017) dan Kurniawan dan Akbar (2019) mengevaluasi pengembangan indikator kinerja di BPS dan PPATK. Pengembangan indikator kinerja ini adalah salah satu bagian dari proses penyusunan rencana strategis. penelitian ini dipilih sebagai upaya memperluas area populasi dan ruang lingkup organisasi sektor publik yaitu auditor eksternal pemerintah yang merupakan keterbatasan penelitian-penelitian sebelumnya. Penelitian ini juga membahas bagaimana implementasi rencana strategis yang dikembangkan dengan pendekatan *BSC* kemudian membandingkannya dengan pendekatan *Logical Framework Approach* menggunakan alat analisis *performance blueprint*. Penelitian ini diharapkan mampu melengkapi referensi implementasi rencana strategis dengan *BSC* dan juga memberikan

pengatahuan baru mengenai implementasi pendekatan *LFA* dalam menyusun rencana strategis

Penelitian ini memilih BPK RI sebagai objek penelitian karena peran BPK RI yang sangat vital dalam kehidupan bernegara yaitu sebagai lembaga negara yang diberikan wewenang dalam melakukan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara. Selain itu, dalam bidang reformasi birokrasi, BPK RI adalah satu diantara tiga instansi yang ditunjuk menjadi *pilot project* reformasi birokrasi nasional selain Kementerian Keuangan dan Mahkamah Agung. Selain itu BPK RI telah mendapatkan nilai A (memuaskan) untuk *quality assurance* reformasi birokrasi dan nilai akuntabilitas kinerja.

Bab 3 Metode Penelitian

Penelitian ini menerapkan pendekatan kualitatif deskriptif. Pendekatan tersebut dilakukan dengan menerapkan metode studi kasus. Penelitian kualitatif sendiri merupakan pendekatan yang memungkinkan untuk memeriksa pengalaman orang secara terperinci dengan menggunakan serangkaian metode penelitian tertentu seperti wawancara mendalam, *focus group discussion*, observasi, analisis isi, metode visual, dan riwayat hidup atau biografi (Hennink et al, 2012) atau melakukan eksplorasi dan pemahaman makna pada sejumlah individu atau sekelompok orang yang dianggap berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan yang sama (Creswell 2014).

Studi kasus digunakan sebagai metode dalam penelitian ini agar peneliti dapat mengembangkan analisis mendalam mengenai penerapan beberapa framework (*BSC* dan *LFA*) dalam penyusunan rencana strategis. Selain analisis tersebut, peneliti juga akan memberikan deskripsi yang

diharapkan dapat digunakan untuk bahan rekomendasi bagi BPK Republik Indonesia. Selain itu pendekatan studi kasus dipilih untuk mengetahui lebih mendalam bagaimana *framework* tersebut diimplementasikan dalam perencanaan strategik BPK

3.a Jenis dan Sumber Data

Jenis dan sumber data yang digunakan dalam penelitian ini ada dua, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer penelitian ini didapat melalui wawancara mendalam (*in-depth interview*) secara daring dengan lima partisipan penelitian melalui aplikasi telewicara zoom. Pemilihan partisipan dilakukan dengan bertanya kepada *gate-keepers*, yaitu pemilihan responden dengan kompetensi tertentu dan terlibat secara langsung dalam penyusunan renstra, berdasarkan saran atau arahan dari responden kunci. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah Rencana strategis periode 2015-2019, Rencana strategis periode 2020-2024, Rencana kerja tahun 2019 dan 2020, Prosedur Operasional Standar Penyusunan Rencana Strategi BPK RI, Laporan kinerja tahun 2019, Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) Induk 2019 Bahan-bahan lain seperti; notulensi rapat, paparan presentasi, dan lain sebagainya

3.b Teknik Pengumpulan Data

Creswell (2013) mendefinisikan aktivitas pengumpulan data sebagai sebuah serial aktivitas yang saling terkait untuk mendapatkan informasi yang baik dalam menjawab pertanyaan penelitian. Aktivitas ini terdiri dari: **Menentukan tempat/individu**. Tempat penelitian ini adalah Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia yang berkedudukan di Jakarta. **Mendapatkan akses**. Pengajuan izin penelitian dan data mengacu pada prosedur yang ditentukan dalam

<https://www.bpk.go.id/page/layanan-pusat-informasi-dan-komunikasi--pik->. Izin penelitian diajukan kepada Kepala Seksi Perencanaan Strategis I. Persetujuan wawancara kepada pemeriksa diberikan secara lisan. **Purposive Sampling.** Penyusunan Renstra merupakan tugas yang diemban oleh unit kerja yang spesifik yaitu Direktorat Perencanaan Strategis dan Manajemen Kinerja dan dibantu oleh Biro Keuangan. Oleh karena itu partisipan yang dipilih adalah pegawai yang melakukan tugas penyusunan renstra. **Mengumpulkan data.** Data primer penelitian ini menggunakan wawancara dengan pegawai BPK, sedangkan data sekunder menggunakan dokumentasi. **Mencatat informasi.** Hasil wawancara dicatat dalam bentuk transkrip wawancara. **Menyelesaikan isu lapangan.** Isu lapangan yang muncul dalam penelitian ini adalah akses, tipe informasi yang dibutuhkan, dan potensi isu etika. Dari sisi akses penelitian dikarenakan masih adanya pandemi virus corona, maka akses penelitian ke lokasi tidak dapat dilaksanakan, sehingga hanya bisa dilakukan melalui daring. Isu etika yang ditemui adalah prosedur persetujuan dan kerahasiaan partisipan. Persetujuan partisipan dalam wawancara maupun member checking dilakukan melalui aplikasi pesan whatsapp. Kerahasiaan partisipan dijaga dengan mengubah nama partisipan menjadi kode. **Menyimpan data.** Penyimpanan data dilakukan dengan panduan dari Cresswel (2013) yaitu dengan mencadangkan salinan berkas; menggunakan alat perekam suara dengan kualitas terbaik; mengembangkan daftar induk jenis informasi yang dikumpulkan; menjaga anonimitas partisipan dengan menyembunyikan nama mereka di data; serta mengembangkan matriks koleksi data sebagai cara visual mencari dan mengidentifikasi informasi penelitian.

Bab 4 Hasil dan Pembahasan

Tahapan implementasi *BSC* ke dalam rencana strategis BPK secara umum digambarkan dalam empat proses utama yaitu Menyusun *framework* renstra, *BSC* sebagai alat komunikasi maka BPK RI menyusun peta strategi, Mengembangkan indikator kinerja, Menyusun sistem manajemen kinerja dengan menggunakan *BSC*. Dalam implementasi dengan *LFA* ada lima proses yang harus dipenuhi dalam penyusunan renstra dengan menggunakan *LFA*. Pertama, *LFA* digunakan sebagai instrumen untuk desain perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan dan program/kegiatan/proyek dengan prinsip partisipatif dan iteratif yang berorientasi kepada tujuan kebijakan/program. Kedua, *LFA* digunakan sebagai Instrumen yang sistematis dan hirarkis: untuk desain, perencanaan, pelaksanaan, dan monitoring evaluasi proyek/program. Ketiga, *LFA* adalah instrumen untuk menjamin kausalitas atau mengatur pola pikir: keterkaitan input dengan pelaksanaan kegiatan, kegiatan dengan *output*, *output* yang dihasilkan dengan *outcomes* yang dicapai, dan *outcomes* dengan *impact*. Keempat, *LFA* adalah instrumen untuk mengidentifikasi risiko: dengan mengidentifikasi asumsi yang menyatu dengan desain dan pelaksanaan program/proyek. Kelima, *LFA* adalah instrumen untuk mengukur perkembangan pelaksanaan: melalui indikator dan *means of verification* (MOV).

4.a Analisis Alur Logika

Analisis *Program Logic Model* (PLM)

Renstra 2016-2020 tidak dapat digambarkan dalam sebuah *program logic model*, dikarenakan tidak jelasnya level output dan outcome dalam Renstra BPK. Dalam renstra tersebut tidak dapat diidentifikasi hubungan

logika antara input-output-outcome-*impact*. Misalnya dalam program pemeriksaan keuangan negara, memiliki sasaran program (output) yaitu Meningkatnya Pemanfaatan Hasil Pemeriksaan. Output tersebut hampir sama dengan tujuan strategis 1 (*impact*) yaitu meningkatkan pemanfaatan hasil pemeriksaan dalam rangka mendorong pengelolaan keuangan negara untuk mencapai tujuan negara. Sementara dalam Renstra berbasis LFA sudah terdapat hubungan logis yang memiliki hubungan sebab-akibat dalam renstra 2020-2024. Input dimanfaatkan dengan kegiatan untuk mencapai output pada eselon 2, yang akan mendukung output/sasaran program eselon 1 (outcome eselon 2) dan mendukung tercapainya outcome berupa sasaran strategis BPK. Kemudian hal tersebut menjadi syarat bagi pencapaian tujuan strategis BPK yang merupakan turunan langsung visi dan misi BPK RI dalam renstra 2020-2024.

Analisis Alur Logika Kesesuaian Visi, Misi, Tujuan, Sasaran, dalam renstra BPK

Renstra BPK RI **bukan** merupakan turunan langsung atau penjabaran dari RPJP/RPJMN yang disusun pemerintah, melainkan sebagai mitra yang melengkapi agar tujuan negara tercapai dengan prinsip akuntabilitas serta transparansi. Pada Renstra Tahun 2015-2020, BPK RI mengacu pada sembilan Prioritas Nasional yang disebut dengan “Nawacita” dan dimensi pembangunan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah. BPK RI melakukan perencanaan tema pemeriksaan dengan mendasarkan pada Nawacita. Hasil analisis logika menunjukkan ada tiga dimensi pembangunan yang tidak dilakukan pemeriksaan oleh BPK yaitu Perumahan, Industri Pariwisata, dan Pemerataan antar kelompok pendapatan. Selain itu, masih terdapat satu program yang tidak terhubung dengan misi maupun visi secara langsung.

Berbeda dari Peta Strategi renstra 2015-2020 (*BSC*), Renstra 2020-2024 (*LFA*) tidak lagi terpisah oleh perspektif-perspektif yang ada di dalam konsep *BSC*. Pada renstra ini lebih ditonjolkan bagaimana kesinambungan dan hubungan yang logis antara pencapaian visi misi dengan strategi dan struktur organisasi yang telah ada di BPK sehingga juga terhubung kepada indikator kinerja. Tidak adanya arah panah yang spesifik memperlihatkan bahwa pencapaian visi misi dilakukan secara holistik oleh enam strategi yang dipunyai, dengan hanya satu sasaran strategis dan satu tujuan strategis. Berbeda dengan Renstra 2015-2020, Renstra 2020-2024 disusun dengan tanpa menentukan secara langsung tema pemeriksaan yang akan dilakukan. Renstra 2020-2024 diharapkan menjadi dokumen hidup yang mampu berubah seiring kebutuhan dan kondisi yang semakin cepat berubah. Prioritas pembangunan nasional tersebut diselaraskan dengan tema pemeriksaan BPK mempertimbangkan implementasi agenda SDGs pada masing-masing agenda tersebut.

4.b Kuadran Friedman

Berdasarkan identifikasi indikator kinerja program pada Renstra 2015-2020 dan Renstra 2020-2024 menggunakan kuadran Friedman, dapat diketahui hal-hal sebagai berikut:

1. Kuadran dua, pada renstra 2015-2020 (*BSC*) terdapat 4 (empat) dari 20 (dua puluh) indikator kinerja yang berorientasi pada kualitas upaya (*quality of effort*), sedangkan pada Renstra 2020-2024 (*LFA*) tidak lagi terdapat indikator kinerja yang berorientasi pada upaya;
2. Kuadran tiga, pada renstra 2015-2020 (*BSC*) terdapat 6 (enam) indikator dari 20 (dua puluh) indikator kinerja yang berorientasi pada kuantitas dampak (*quantity of effect*) dan pada Renstra 2020-2024 (*LFA*) terdapat 3 (tiga) dari 42 (empat puluh dua) indikator yang

berorientasi pada kuantitas dampak.

3. Kuadran satu, pada renstra 2015-2020 (BSC) terdapat 10 (sepuluh) dari 20 (dua puluh) indikator kinerja yang telah berorientasi pada kualitas dampak (*quality of effect*), sedangkan pada Renstra 2020-2024 (LFA) terdapat 39 (tiga puluh sembilan) dari 42 (empat puluh dua) indikator yang berorientasi pada kualitas dampak.
4. Outcome layanan pada renstra 2015-2020 (BSC) sebanyak 15 (lima belas) indikator kinerja dan Outcome Masyarakat sebanyak 5 (lima) indikator, sedangkan pada Renstra 2020-2024 (LFA) outcome layanan sebanyak 34 (tiga puluh empat) indikator kinerja dan Outcome Masyarakat sebanyak 5 (lima) indikator kinerja.

4.c Kriteria SMART

Dalam menyusun Indikator Kinerja dalam Renstra 2015-2020 dan Renstra 2020-2024, BPK RI mengacu telah mengacu pada kriteria: Konsisten, Dapat diperbandingkan, Jelas, Dapat Dikendalikan, Kontijensi, Komprehensif, Fokus, dan Relevan.

4.d Kriteria FIT

FIT (*frequency, intencity, dan targeted*) mengukur elemen proses, oleh karena itu analisis ini dilakukan terhadap level sub-kegiatan. Analisis ini dilakukan untuk menguji apakah suatu sub-kegiatan dilaksanakan dengan jumlah yang sesuai, dengan kedalaman dan konsentrasi yang cukup dan tepat dipilih untuk mencapai tujuan.

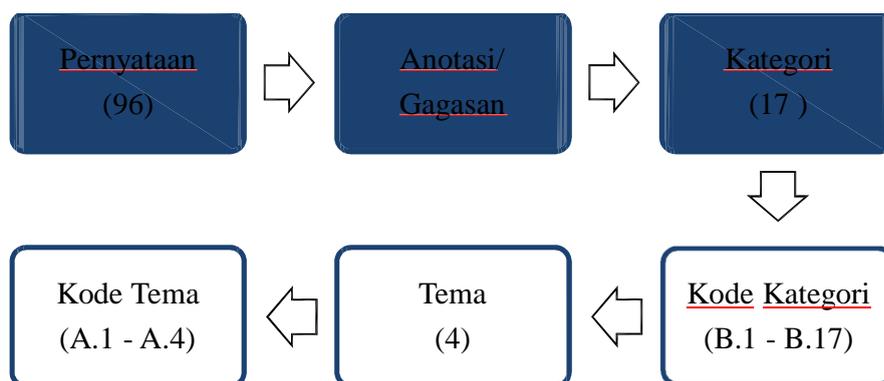
Dari hasil analisis dapat diketahui bahwa secara umum BPK telah merumuskan

kegiatan dengan memperhitungkan kriteria FIT. Meskipun masih terdapat beberapa sub kegiatan yang belum sepenuhnya memperhatikan aspek intensitas kegiatan untuk mencapai output yang diinginkan (73%). Indikator yang dijadikan sasaran dalam kegiatan memang dibuat supaya memperhatikan aspek SMART dan aspek kualitas prosesnya. Untuk renstra tahun 2020-2024 dikarenakan belum sepenuhnya dijabarkan dalam rencana implementasi renstra (RIR) dan rencana kerja tahunan (RKT), maka pengukuran kriteria FIT belum dapat dilakukan.

4.e Hasil Wawancara

Setelah melakukan analisis dokumentasi langkah selanjutnya ialah melakukan wawancara. Adapun proses analisis wawancara disajikan dengan panduan Hennink (2015) yaitu menyiapkan transkrip verbatim, menganonimkan data, mengembangkan kode, mendefinisikan kode di buku kode, mengkode data, mendeskripsikan, membandingkan, mengkategorisasi, mengkonseptualisasikan, dan mengembangkan teori.

Peneliti menyusun transkrip verbatim atas wawancara yang dilakukan (terlampir). Nama partisipan disamarkan dengan menggunakan kode P1-P5 untuk alasan kode etik penelitian. Peneliti kemudian mengembangkan kode dari hasil wawancara tersebut. Peneliti menggunakan pendekatan induktif, dimana kode berasal dari isu/topik/ide/gagasan yang disampaikan oleh partisipan. Kode dikembangkan dari 96 pernyataan yang didapatkan dan dikategorikan dalam 17 kategori kode, kemudian menjadi 4 tema. Berikut adalah skema proses pembuatan kode.



Gambar Analisis Data Penelitian Kualitatif (Creswell; 2014: 263)

Kode kemudian disusun secara sistematis dalam catatan kode/buku kode sebagai berikut:

Tabel Daftar Tema dan Kategori

Tema	Kode Tema	No	Kategori	Kode Kategori
Proses Penyusunan renstra	A1	1	<i>Top Down-Bottom Up</i>	B1
		2	Peran Satker	B2
		3	Indikator kinerja	B3
		4	Komitmen Pimpinan	B4
Perbedaan	A2	5	Holistik	B5
		6	Iteratif	B6
		7	Cascading	B7
		8	Pendanaan/Penganggaran	B8
		9	Output & Outcome	B9
		10	Berbasis Struktur	B10
		11	Evaluasi	B11
Tantangan dan Hambatan	A3	12	Waktu	B12
		13	<i>Change Management</i>	B13
		14	Pengetahuan	B14
Tekanan Perubahan	A4	15	Motivasi Internal	B15
		16	Tekanan Peraturan	B16
		17	<i>benchmarking</i>	B17

Tabel Contoh Proses Pemberian Kode

Ref	Transkrip	Kategori		Tema	
		Uraian	Kode	Uraian	Kode
R.1	<i>Kalau dari sisi kalau sudah ini ya yang membedakan adalah proses cascading ke indikator kinerja bukan ketahunannya jadi setiap tahun bisa jadi berbeda atau sama tapi koridornya adalah setiap indikator yang ada di eselon 2 pasti akan mendukung pencapaian kinerja di Eselon 1 dan Eselon 1 pasti akan mendukung indikator kinerja di BPK (R1, B8, A1)</i>	Cascading	B8	Proses Penyusunan renstra	A1
R.2	<i>Kalau pimpinan intinya indikator itu harus cascade atau harus turun. Jadi keterkaitan organisasi kinerja level atas itu harus mencerminkan capaian kinerja dibawahnya seperti itu. Makanya diusahakan seluruh indikator itu cascade. (R2, B8, A1)</i>				
R.1	<i>"Ini masalah kepatuhan di samping, ini juga cocok dengan rencana pengembangan ke depan dengan rencana pengukuran kinerja pegawai" (R1, B15, A3)</i>	Tekanan Peraturan	B15	Tekanan Perubahan	A3
R.4	<i>"Tekanannya kita kan lembaga negara gitu penyusunan Renstra gitu kita masih harus comply ke permen nomor 5 2018 karena ketika tidak comply kita tidak bisa input di aplikasi ketika tidak bias input di aplikasi maka kita tidak bisa menyusun renja. mungkin bukan tekanan Sebenarnya lebih pada regulasi saja" (R4, B15, A3)</i>				

Untuk melihat kualitas pemberian kode, peneliti meyakinkan kembali bahwa seluruh wawancara telah ditranskrip secara verbatim, kecuali untuk satu orang partisipan yang ketika dilakukan *member checking* melakukan beberapa koreksi minor yang tidak mengubah isi transkrip secara keseluruhan.

Hasil wawancara menunjukkan bahwa LFA menjadi framework yang lebih baik dalam penyusunan Renstra di BPK RI daripada BSC. Keunggulan LFA dibanding BSC dalam penyusunan renstra adalah : Lebih holistik; Sesuai dengan struktur organisasi ; *cascading* sampai ke individu ; Sesuai dengan struktur penganggaran- kerangka pendanaan ; melibatkan satker dari awal sampai penilaian

kinerja ; sesuai dengan evaluasi Kementerian PPN/Bappenas dan kementerian Keuangan ; *output* dan *outcome* tergambar sesuai dengan kapasitas organisasi. Selain itu juga terdapat tantangan dalam penyusunan renstra yaitu pada waktu penyusunan yang sempit, *mindset* pegawai atas adanya perubahan ini, serta bagaimana meningkatkan pengetahuan agar renstra menjadi semakin baik.

Penelitian ini menemukan bahwa dalam perubahan penyusunan rencana strategis BPK RI dipengaruhi oleh isomorfisma normatif dan koersif. Pengaruh tersebut diidentifikasi dari kuatnya motivasi internal untuk perubahan metode penyusunan rencana strategis dari *BSC* ke *LFA* dan bagaimana perubahan tersebut tetap patuh terhadap peraturan yang berlaku. Perubahan tersebut juga memiliki konsekuensi pada metode penganggaran yang beralih dari *Incremental* ke *Zero Based Budgeting* dan *Performance Based Budgeting* atau menjadi lebih baik. Meskipun begitu perubahan tersebut tetap *comply* terhadap peraturan tentang penyusunan renstra yang dibuat oleh Bappenas maupun peraturan penyusunan anggaran yang dibuat oleh Kementerian Keuangan. Penelitian ini juga menemukan implementasi *BSC* dan *LFA* dalam penyusunan rencana strategis BPK RI baik untuk tahun 2016-2020 dan renstra 2020-2024. Hal ini dapat digunakan sebagai acuan bagi pemerintah dan kementerian/lembaga lain ketika menyusun rencana strategis.

Penelitian ini menemukan bahwa unit kerja di BPK RI sedikit dipengaruhi oleh isomorfisma mimetik. Pengaruh mimetik diidentifikasi melalui bagaimana BPK RI juga melihat perkembangan pengukuran kinerja di sektor swasta maupun lembaga lain, walaupun tidak melakukan *benchmarking*. Hasil penelitian ini juga mendukung penelitian-penelitian sebelumnya. Frumkin dan Galaskiewicz (2014) menemukan bahwa tekanan kelembagaan (isomorfisma) lebih banyak

berpengaruh pada organisasi nirlaba dan pemerintah daripada sektor swasta. Hasil penelitian ini juga mendukung dengan penelitian terdahulu oleh Lawton, McKeivitt dan Michelle Millar (2010) yang menyatakan bahwa manajemen dapat mengembangkan mekanisme untuk memenuhi kebutuhan akibat tekanan eksternal (koersif), dan pada saat yang bersamaan mengadopsi pengukuran riil yang mencerminkan pengalaman mereka tentang kinerja organisasi (mimetik).

Bab 5 Simpulan

Terdapat dua tujuan utama dalam penelitian ini yaitu mengetahui komparasi penerapan *Framework Balanced Scorecard* dan *Logical Framework Approach* dalam penyusunan Renstra BPK RI serta mengetahui mengapa pendekatan *BSC* dan *LFA* dipilih dalam penyusunan Renstra BPK RI. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan *framework BSC* dalam renstra BPK 2016-2020 terdiri dari empat tahap yaitu menyusun *framework* renstra, menyesuaikan *framework* ke dalam *BSC* sebagai alat menyusun peta strategi, mengembangkan indikator kinerja, dan menyusun sistem pengukuran kinerja. Penerapan *framework LFA* dalam renstra BPK RI 2020-2024 terdiri dari lima proses yaitu, *LFA* digunakan sebagai instrumen untuk desain perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan dan program/kegiatan/projek dengan prinsip partisipatif dan iteratif yang berorientasi kepada tujuan kebijakan/program; *LFA* digunakan sebagai Instrumen yang sistematis dan hirarkis: untuk desain, perencanaan, pelaksanaan, dan monitoring evaluasi proyek/program; *LFA* digunakan sebagai instrumen untuk menjamin kausalitas atau mengatur pola pikir: keterkaitan *input* dengan pelaksanaan kegiatan, kegiatan dengan *output*, *output* yang dihasilkan dengan *outcomes* yang dicapai, dan *outcomes* dengan *impact*; *LFA* digunakan sebagai

instrumen untuk mengidentifikasi risiko: dengan mengidentifikasi asumsi yang menyatu dengan desain dan pelaksanaan program/proyek; *LFA* digunakan sebagai instrumen untuk mengukur perkembangan pelaksanaan: melalui indikator dan *means of verification* (MOV).

Dari hasil analisis cetakbiru kinerja (*performance blueprint*) diketahui bahwa *framework LFA* lebih baik dari *BSC* dalam penyusunan renstra BPK RI. Hal ini dikarenakan hal-hal sebagai berikut; Proses penyusunan renstra dengan *BSC* menghasilkan renstra yang tidak terhubung dengan baik antara *input-kegiatan-output-outcome-impact*. Hal ini sangat berbeda dengan proses penyusunan renstra dengan *LFA* yang menghasilkan hubungan sebab akibat yang logis antara *input-kegiatan-output-outcome-impact* sesuai dengan *program logic model*. Proses penyusunan renstra dengan *BSC* menghasilkan renstra tidak secara langsung terhubung dengan program setiap satuan kerja. Sementara, dalam renstra yang disusun dengan pendekatan *LFA*, pencapaian tujuan strategis terhubung secara langsung dengan program setiap satker, bahkan juga dapat diturunkan ke masing-masing personel. Indikator kinerja program yang dikembangkan dengan *BSC* masih terdapat yang berorientasi kualitas upaya (20%) meskipun mayoritas sudah berorientasi hasil (kuantitas hasil 30% dan kualitas hasil 50%). Sementara untuk renstra 2020-2024 semuanya telah berorientasi hasil (kuantitas hasil 7% dan kualitas hasil 93%). Indikator kinerja program yang dikembangkan oleh BPK RI telah sepenuhnya memenuhi kriteria SMART. Perencanaan kegiatan yang disusun oleh BPK RI sudah memenuhi kriteria Frekuensi (100%) dan Target (100%), namun belum optimal dalam memenuhi kriteria Intensitas (73%).

Penelitian ini menemukan bahwa dalam perubahan penyusunan rencana strategis BPK RI dipengaruhi oleh isomorfisma normatif dan koersif. Pengaruh tersebut diidentifikasi dari kuatnya motivasi internal untuk perubahan metode penyusunan rencana strategis dari *BSC* ke *LFA* dan bagaimana perubahan tersebut tetap patuh terhadap peraturan yang berlaku. Selain itu juga terdapat pengaruh isomorfisma mimetik yang terlihat dari bagaimana BPK RI juga melihat perkembangan pengukuran kinerja di sektor swasta maupun lembaga lain, walaupun tidak melakukan *benchmarking*.

Hasil yang sama terlihat dari hasil wawancara dimana *LFA* dianggap lebih baik dari *BSC* dalam hal : Lebih holistik; Sesuai dengan struktur organisasi; *cascading* sampai ke individu ; Sesuai dengan struktur penganggaran- kerangka pendanaan ; melibatkan satker dari awal sampai penilaian kinerja ; sesuai dengan evaluasi Kementerian PPN/Bappenas dan kementerian Keuangan ; *output* dan *outcome* tergambar sesuai dengan kapasitas organisasi.

Penelitian ini memiliki keterbatasan, pertama alat analisis *performance blueprint* belum didukung oleh regulasi sebagai dasar penilaian temuan, kedua penelitian dilakukan di satu instansi pemerintah pusat yaitu BPK RI, sehingga hasil temuan tidak dapat digeneralisir di instansi lain, ketiga peneliti adalah pegawai BPK RI, sehingga ada potensi bias dalam melakukan analisis data dan keempat penelitian ini tidak menggunakan teknik observasi karena adanya kondisi pandemi *Covid-19*. penelitian selanjutnya diharapkan dapat memperluas cakupan objek penelitian di instansi pusat maupun daerah untuk memperkuat gambaran penelitian dan dilakukan pada tahap proses penyusunan *LFA*, penelitian selanjutnya diharapkan dilakukan ketika renstra *LFA* telah dilaksanakan

DAFTAR PUSTAKA

- Ahyaruddin, M., and R. Akbar. 2018. "Indonesian Local Government's Accountability and Performance: The Isomorphism Institutional Perspective". *Jurnal Akuntansi dan Investasi (JAI)*, Vol.19, No.1, p.1-11.
- Akbar, R., R. Pilcher, and B. Perrin. 2015. "Implementing Performance Measurement Systems: Local Government under Pressure". *Qualitative Research in Accounting and Management (QRAM)*, Vol. 12 (1), 3-33.
- Akbar, R., R. Pilcher, and B. Perrin. 2012. "Performance Measurement in Indonesia: The Case of Local Government". *Pacific Accounting Review (PAR)*, Vol. 24 (3), p. 262-291.
- Akbar, Rusdi. 2018. Pengukuran Kinerja dan Akuntabilitas Publik di Indonesia Studi Awal di Pemerintah Daerah. *Jurnal Akuntansi dan Akuntabilitas Publik*. Vol. 1. Pp.1-16.
- Andrews, R., Boyne, G. A., Law, J., & Walker, R. M. 2009. Strategy formulation, strategy content and performance: An empirical analysis. *Public Management Review*, 11(1), 1–22.
- Andrews, R., Boyne, G. A., Law, J., & Walker, R. M. 2011. Strategy implementation and public service performance. *Administration and Society*, 43(6), 643–671.
- Andrews, R., Boyne, G. A., Meier, K. J., O'Toole, L. J., & Walker, R. M. 2005. Representative bureaucracy, organizational strategy, and public service performance: An empirical analysis of english local government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4), 489–504.
- Anthony, R., Vijay Govindarajan, 2005, Management Control System, Jilid I dan II, Terjemahan Kurniawan Tjakrawala dan Krista, Penerbit Salemba Empat, Jakarta
- Baccarini, D. 1999. The logical framework method for defining project success. *Project Management Journal*, 30(4), 25–32.
- Bryson, J. M. 1988. A strategic planning process for public and non-profit organizations. *Long Range Planning*, 21(1), 73–81.
- Bryson, J. M., Edwards, L. H., & Van Slyke, D. M. 2018. Getting strategic about strategic planning research. *Public Management Review*, 20(3), 317–339.
- Cazorla, A., & Midgley, J. (2012). *Planning and Community Development: Case Studies*
- Cresswell, J. W., 2009. *Research Design : Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*. Yogyakarta: Pustaka Belajar.
- DiMaggio, Paul J., Walter W. Powell, 1983. *The Iron Cage Revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational field*. *American Sociological Review*.
- Elbanna, S. 2007. The nature and practice of strategic planning in Egypt. *Strategic Change*, 16(5), 227–243.

- Elbanna, S., & Fadol, Y. 2016. An Analysis of the Comprehensive Implementation of Strategic Plans in Emerging Economies: The United Arab Emirates as a Case Study. *European Management Review*, 13(2), 75–89.
- Frumkin, Peter and Joseph Galaskiewicz. 2014. Institutional Isomorphism and Public Sector Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory (JPART)*. Volume: 14. Pp.283-307
- Hall, M. 2014. Evaluation Logics in the Third Sector. *Voluntas*, 25(2), 307–336.
- Hasnan, Suwardi 2014. “Analisis Perencanaan Strategi Sektor Publik Bank Indonesia”. Yogyakarta: Tesis: Universitas Gadjah Mada , 2014
- Kellogg, W. K. 2004. Foundation Logic Model Development Guide. *W.K. Kellogg Foundation*, 63.
- Khan, S. N., Zeeshantahir, M., & Zafar, S. (n.d.). *Strategy Formulation , Strategy Content and Performance : Empirical Evidence From Private Sector*. (July 2016), 357–376.
- Kurniawan, Akbar 2019. “Pengembangan Indikator Kinerja Pada Organisasi Publik (Studi Pada Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan)”. Yogyakarta: Tesis: Universitas Gadjah Mada , 2019
- Lawton, Alan, David Mc Kevitt, and Michelle Millar. 2010. Coping with Ambiguity: Reconciling External Legitimacy and Organizational Implementation in Performance Measurement. *Public Money and Management*. Volume 20:3. Pp.13-20
- Longo, Paul J. 2002. “The Performance Blueprint, an Integrated Logic Model Developed to Enhance Performance Measurement Literacy: The Case of Performance-Based Contract Management”. *2002 Annual Conference of the American Evaluation Association*. November 6-10, 2002.
- Republik Indonesia. 2006. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan.
- Republik Indonesia. 2007. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025.
- Republik Indonesia. 2019. *Peraturan Menteri Perencanaan dan Pembangunan Nasional Nomor. 5 Tahun 2019 tentang Tatacara Penyusunan Rencana Strategis K/L Tahun 2020-2024*. Jakarta: Kementerian Perencanaan dan Pembangunan Nasional.
- Meyer, John W. Brian Rowan. 1977. *Institutionalized organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*. *American Journal Sociology*.
- Milica, 2011. *Guide to The Logical Framework Approach*. Belgrade: Global Print, 2011
- Scott, W. Richard. 2001. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage
- Torvatn, H. 1999. Using program theory models in evaluation of industrial modernization programs: Three case studies. *Evaluation and Program Planning*, 22(1), 73–82.

Wibisono.2017. *Mengelola Kinerja
Kementerian Edisi Pertama*. Bandung:
ITB Press, 2017

Williamson, Oliver E. 1989. '*Transaction
Cost Economics*,' in *Richard
Schmalensee and Robert Willig, eds.*,
Handbook of Industrial Organization.
Amsterdam: North Holland.