Analisis Perencanaan Kinerja dalam Perspektif *Balanced Scorecard* (Studi Kasus: Badan Standardisasi Nasional)

Testianto Hanung Fajar Prabowo ^{a*}

^a Badan Standardisasi Nasional, Jakarta, Indonesia

INFORMASI ARTIKEL

Article history:

Dikirim tanggal: 29 Agustus 2019

Revisi pertama tanggal: 08 Juli 2020

Diterima tanggal: 30 Juli 2020

Tersedia online tanggal: 18 August 2020

Keywords: *implementation, policy, local election*

ABSTRACT

In the current era of openness, the performance results of government institutions in Indonesia are of high concern to the public. For this reason, Niven (2003) emphasizes that it is time to manage performance in government institutions that can always translate the vision into outcomes to improve performance results by using Balanced Scorecard (BSC). But the planning of the performance in the perspective of balanced scorecard in BSN is still inconsistent so that the performance results cannot be seen in an ongoing manner every year. This study aims to analyze performance planning in a BSC perspective at BSN based on the Nine to Steps Success Balanced Scorecard theory from Rohm (2003). In addition, this study also identifies the constraints and supporting factors that influence the planning. The result is known that the planning of the performance in BSC perspective at BSN does not go through the stages of strategic initiative and automatization so that it affects the performance.

INTISARI

Pada era keterbukaan saat ini, hasil kinerja pada institusi pemerintah di Indonesia menjadi hal yang sangat menjadi perhatian masyarakat. Untuk itu Niven (2003) menekankan bahwa sudah saatnya pengelolaan kinerja dalam institusi pemerintah dapat selalu menerjemahkan visi menjadi *outcome* untuk meningkatkan hasil kinerjanya yaitu dengan menggunakan *Balanced Scorecard* (BSC). Tetapi penerapan perencanaan kinerja dalam perspektif *balanced scorecard* di BSN masih tidak konsisten sehingga *outcome* kinerjanya tidak dapat dilihat secara berkelanjutan setiap tahun. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis perencanaan kinerja dalam perspektif BSC di BSN berdasarkan teori *Balanced Scorecard* dari Rohm (2003). Selain itu penelitian ini juga mengidentifikasi faktor hambatan dan pendukung yang mempengaruhi penerapan perencanaan tersebut. Hasilnya diketahui bahwa perencanaan kinerja dalam perspektif BSC di BSN tidak melalui tahapan inisiatif strategis dan otomatisasi. Selain itu pada *tahapan assesment*, penyusunan strategi dan tujuan tidak menggunakan empat perspektif *balanced scorecard*, sehingga mempengaruhi dalam penerapan kinerjanya.

2020 FIA UB. All rights reserved.

* Corresponding author. Tel.: +62-856-4749-0809; e-mail: testianto.hanung@gmail.com

1. Pendahuluan

Kualitas kinerja dari instansi pemerintah saat ini banyak mendapat perhatian terutama terkait kemanfaatan yang diperoleh masyarakat atas pelaksanaan kegiatan oleh pemerintah. Hal itu tak terlepas dari meningkatnya kesadaran masyarakat terhadap penyelenggaraan administrasi publik sehingga menimbulkan tuntutan yang semakin tinggi yang diajukan terhadap pertanggungjawaban kinerja yang diberikan oleh penyelenggaran negara atas kepercayaan yang diamanatkan kepada mereka. Untuk itu, pemerintah perlu melakukan reformasi birokrasi terkait penguatan akuntabilitas dan perbaikan kinerja organisasi publik. Hal itu juga sejalan dengan pendapat Niven (2003) yang menyatakan bahwa adanya tekanan dari publik untuk menciptakan transparansi dan akuntabilitas sehingga memaksa organisasi non profit untuk dapat menunjukan hasil kinerja dan akuntabilitasnya dengan lebih baik.

Untuk itu Niven (2003) menyatakan bahwa sudah saatnya penekanan dalam mengukur pengelolaan kinerja agar pemerintah dapat selalu meningkatkan hasil kerja. Karena hal tersebut, maka terdapat suatu alat ukur dalam manajemen kinerja terbaru dari Kaplan & Norton, yaitu *Balanced Scorecard* (BSC). Dalam penelitiannya, Kaplan & Norton (2000) menerjemahkan *balanced scorecard* adalah suatu kerangka kerja baru untuk mengintegrasikan berbagai ukuran yang diturunkan dari strategi dan misi perusahaan. Cara mengukur kinerja manajemen tersebut dengan kinerja aktual, yaitu pada tahun atau periode yang diukur dari setiap indikator kinerja dibandingkan dengan target dengan memperhatikan kinerja organisasi atau lembaga terhadap masing-masing indikator kinerja pada periode atau tahun sebelumnya.

Sebagian organisasi pemerintah terutama tingkat pusat (nasional) yang telah menerapkan perencanaan kinerja dengan perspektif *balanced scorecard*. Hal itu dikarenakan prinsip *balanced scorecard* sesuai dengan Peraturan Presiden No 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Badan Standardisasi Nasional (BSN) sebagai salah satu institusi pemerintah juga telah menerapkan BSC dalam manajemen kerjanya. Namun, BSN mengalami berbagai masalah dan kendala dalam hal perencanaan kinerja dengan perspektif *balanced scorecard* antara lain adanya perubahan penetapan Indikator Kinerja Utama BSN berbasis *balanced scorecard* setiap tahunnya selama lima kali sebagai lampiran Rencana Strategi BSN Tahun 2015 – 2019. Berbagai perubahan yang telah dilakukan setiap tahunnya antara lain terkait perubahan sasaran strategis, perubahan peta strategis, perubahan indikator kinerja utama dan target dalam perspektif *balanced scorecard* tersebut.

Tabel 1 Perubahan Indikator Kinerja Utama (IKU) dalam Perspektif *Balanced Scorecard* di BSN

Keterangan	Tahun	Regulasi
Awal	2015	Keputusan Kepala BSN Nomor 28A/KEP/BSN/2/2015 tentang Penetapan Indikator Kinerja Utama di Lingkungan Badan Standardisasi Nasional
Perubahan 1	2015	Keputusan Kepala Badan Standardisasi Nasional Nomor 192/KEP/BSN/8/2015 Tentang Perubahan Keputusan Kepala Badan Standardisasi Nasional Nomor 28A/KEP/BSN/2/2015 tentang Penetapan Indikator Kinerja Utama di Lingkungan Badan Standardisasi Nasional
Perubahan 2	2016	Keputusan Kepala Badan Standardisasi Nasional Nomor 45A/KEP/BSN/3/2016 Tentang Perubahan Kedua Keputusan Kepala Badan Standardisasi Nasional Nomor 28A/KEP/BSN/2/2015 tentang Penetapan Indikator Kinerja Utama di Lingkungan Badan Standardisasi Nasional
Perubahan 3	2017	Keputusan Kepala Badan Standardisasi Nasional Nomor 16A/KEP/BSN/2/2017 Tentang Perubahan Ketiga Keputusan Kepala Badan Standardisasi Nasional Nomor 28A/KEP/BSN/2/2015 tentang Penetapan Indikator Kinerja Utama di Lingkungan Badan Standardisasi Nasional
Perubahan 4	2018	Keputusan Kepala Badan Standardisasi Nasional Nomor 109/KEP/BSN/5/2018 Tentang Perubahan Keempat Keputusan Kepala Badan Standardisasi Nasional Nomor 28A/KEP/BSN/2/2015 tentang Penetapan Indikator Kinerja Utama di Lingkungan Badan Standardisasi Nasional
Perubahan 5	2019	Keputusan Kepala Badan Standardisasi Nasional Nomor 201A/KEP/BSN/5/2019 Tentang Perubahan Keempat Keputusan Kepala Badan Standardisasi Nasional Nomor 28A/KEP/BSN/2/2015 tentang Penetapan Indikator Kinerja Utama di Lingkungan Badan Standardisasi Nasional

Sumber: Biro PKU BSN, 2019

Dengan adanya inkonsistensi dengan beberapa perubahan tersebut menyebabkan kinerja BSN tidak bisa dilihat secara berkelanjutan selama lima tahun dan tidak dapat diketahui secara baik hasil kinerjanya. Hal itu membuktikan bahwa kinerja BSN belum terdapat keberlanjutan dan keselarasan antar tahun yang dapat membuat kinerja BSN tidak terlihat. Dengan adanya permasalahan tersebut maka untuk itu, perlu dilakukan analisis terhadap proses perencanaan kinerja dalam perspektif *balanced scorecard* di Badan Standardisasi Nasional serta faktor – faktor yang mendukung dan menghambat dalam perencanaan kinerja dengan perspektif *balanced scorecard*.

2. Teori

2.1 New Public Management (NPM)

New Public Management (NPM) pertama kali dikenalkan oleh Christopher Hood pada Tahun 1991. Teori NPM ini berkembang dengan dilatarbelakangi bahwa tidak memadainya administrasi publik tradisional (Mahmudi, 2015). Selain itu juga karena praktik manajemen pada sektor swasta dianggap lebih baik daripada sektor publik. Oleh karena itu, sektor publik perlu mengadopsi sistem manajemen sektor swasta untuk meningkatkan kinerja sektor publik. Teori NPM menjadi *trend* diseluruh dunia karena banyaknya lembaga sektor publik yang menerapkan anggaran berbasis kinerja, desentralisasi, manajemen berbasis *outcome*, mekanisme penggunaan kontrak kinerja dan spesifikasi kinerja yang lebih ketat. Siklus manajemen kinerja menurut Blanchard & Ridge (2009), yang dikutip oleh Wibowo (2018) adalah siklus manajemen kinerja terdiri dari tiga bagian, yaitu perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi.

2.2 Perencanaan

Perencanaan pada dasarnya adalah suatu tahapan dalam manajemen kegiatan. Menurut Uha (2003) perencanaan adalah suatu proses pemilihan berbagai alternatif dan penetapan tujuan, strategi, metode, anggaran, dan standar (tolak ukur) keberhasilan suatu kegiatan. Sementara itu Suandy (2001, p.2) mendefinisikan bahwa perencanaan merupakan suatu proses pemilihan alternatif - alternatif dan penentuan tujuan suatu organisasi yang kemudian disajikan dengan jelas strategi atau program, taktik atau tata cara pelaksanaan program dan tindakan yang diperlukan untuk mencapai tujuan organisasi secara komprehensif.

2.3 Kinerja

Menurut Srimindarti (2004: pp. 52-64), kinerja adalah penentuan target yang dilakukan secara periodik terkait efektivitas operasional suatu organisasi berdasarkan sasaran, standar dan kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya.. Kinerja biasanya

mempunyai ukuran yang disebut indikator kinerja. Indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan/ atau kualitatif yang dapat menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan (BPKP,2000).

2.4 Balanced Scorecard

Dalam manajemen kinerja tentunya memerlukan alat khusus untuk alat pengukuran. Salah satu alat yang digunakan untuk mengukur kinerja sektor organisasi publik, yaitu *balanced scorecard*. *Balanced scorecard* merupakan hasil penelitian dari Nolan Norton & Robert Kaplan pada Tahun 1990. Menurut Niven (2003) *balanced scorecard* adalah sekumpulan ukuran-ukuran kuantitatif yang dipilih secara selektif yang diturunkan dari strategi organisasi. Ukuran – ukuran yang dipilih tersebut merupakan alat bagi para pemimpin untuk mengkomunikasikan kepada para pegawai dan *stakeholder* luar mengenai *outcome* dan pendorong kinerja yang dengannya organisasi akan mencapai misi dan sasaran strategisnya.

Gambar 1 Perspektif *Balanced Scorecard*

Sumber: Kaplan & Norton, 2000

Balanced scorecard bertujuan mengukur kinerja perusahaan dari empat perspektif, yaitu: *financial* (keuangan), *customer* (pelanggan), *internal process* (proses internal), dan *learning & growth* (pembelajaran dan pertumbuhan). Oleh karena itu keempat perspektif tersebut harus dipertimbangkan dalam menyusun visi dan strategi (Kaplan & Norton, 2000).

Sedangkan untuk *balanced scorecard* pada organisasi publik Sedangkan menurut Niven (2003) penyesuaian *balanced scorecard* pada sektor publik, yaitu sebagai berikut:

- Misi dipindahkan keatas *balanced scorecard*;
- Strategi tetap menjadi pusat *balanced scorecard*;
- Perspektif pelanggan/ *stakeholder* naik ke atas menggantikan perspektif keuangan;

- d) Perspektif keuangan tetap ada karena tidak ada *balance scorecard* tanpa perspektif keuangan namun posisinya sebagai pendukung perspektif pembelajaran dan pertumbuhan;
- e) Identifikasi proses internal yang menjadi pendorong nilai pelanggan; dan
- f) Perspektif pembelajaran dan pertumbuhan tetap menjadi dasar dalam *balance scorecard*.

Gambar 2 Perspektif *Balanced Scorecard* yang digunakan dalam Organisasi Publik
Sumber: Niven, 2003

2.5 Faktor Penghambat dan Pendorong *Balanced Scorecard*

Pada saat implementasi, seringkali ditemukan faktor yang menghambat dan mendorong dalam implementasi *balanced scorecard*. Menurut Kaplan & Norton (1996) yang dikutip dalam Niven (2003) faktor tersebut antara lain:

- a) Visi Misi
Minimnya pengetahuan pegawai mengenai visi – misi maka data menyebabkan pegawai tidak memiliki “*sense of belonging*” terhadap organisasi tempatnya bekerja. Kondisi ini membuat pegawai tidak mau tahu mengenai kinerja organisasi.
- b) Personal
Suatu organisasi tidak menghubungkan kinerja dengan *reward* dan punishment kepada pegawai sehingga orang – orang yang bekerja di dalamnya cenderung tidak memiliki motivasi dan pencapaian kinerja individu maupun organisasi.
- c) Sumber Daya
Sumber daya seringkali menjadi faktor yang mempengaruhi kinerja organisasi. Sumber daya tersebut antara lain energi, waktu dan sarana prasarana.

- d) Manajemen
Ketidakmampuan manajemen dalam memahami dan melaksanakan *balanced scorecard* seringkali menjadi hal utama yang mempengaruhi *balanced scorecard* disuatu organisasi.

2.6 Tahapan Perencanaan *Balanced Scorecard*

Menurut Rohm (2003) dalam menyatakan ada sembilan tahapan untuk mencapai sukses dalam *balanced scorecard*. Tahapan tersebut dinyatakan dalam bentuk diagram yang disebut sebagai *Nine Steps to Success*

Gambar 3 *Nine Steps to Success BSC*
Sumber: Rohm, 2003

Balanced Scorecard.

Tahap perencanaan kinerja dalam membangun *balanced scorecard* sesuai *Teori Nine Steps to Success BSC* (Rohm, 2003) dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a) Menilai fondasi organisasi (*Assesment*)
Penilaian fondasi organisasi meliputi analisa kekuatan, kelemahan, kesempatan dan ancaman terdapat organisasi yang dapat dilakukan dengan menggunakan SWOT analisis. Dalam menilai fondasi organisasi, juga dapat melakukan *benchmarking* terhadap organisasi lainnya. Dari penilaian fondasi ini organisasi mengetahui apa yang menjadi visi dan misi organisasi, kekuatan dan kelemahan, bahkan tindakan apa saja yang harus dilakukan oleh organisasi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.
- b) Membangun strategi bisnis (*Business Strategy*)
Strategi ini didapatkan dari misi dan hasil penilaian fondasi organisasi. Strategi ini menyatakan tindakan apa saja yang harus dilakukan oleh organisasi untuk mencapai misi organisasi yang sesuai dengan kekuatan dan kelemahan organisasi.
- c) Membuat tujuan organisasi (*Objective*)
Tujuan organisasi merupakan gambaran aktivitas-aktivitas yang harus dilakukan organisasi untuk mencapai strategi serta waktu yang dibutuhkan untuk mencapai hasil yang diinginkan. Suatu tujuan harus

dinyatakan dalam bentuk yang spesifik, dapat diukur, dicapai, berorientasi pada hasil serta memiliki batas waktu pencapaian (Gaspersz, 1997).

d) Membuat peta strategi organisasi (*Map Strategy*)

Strategy map dapat dibangun dengan menghubungkan strategi dan tujuan dari unit-unit dengan menggunakan hubungan sebab akibat (*cause-effect relationship*). Dengan menggunakan hubungan sebab akibat organisasi dapat menghubungkan strategi dan tujuan kedalam empat perspektif dalam *scorecard*.

e) Menyusun ukuran kinerja (*Performance Measure*)

Dalam setiap perspektif dinyatakan tujuan-tujuan strategis yang ingin dicapai, yang kemudian untuk setiap tujuan-tujuan strategis tersebut ditetapkan paling sedikit satu indikator kinerja. Untuk dapat menghasilkan indikator kinerja yang bermanfaat maka organisasi harus dapat mengidentifikasi hasil (*outcome*) yang diinginkan dan proses yang dilakukan untuk mencapai *outcome* tersebut.

f) Menyusun inisiatif (*Initiative*)

Inisiatif merupakan program-program yang harus dilakukan untuk memenuhi salah satu atau berbagai tujuan strategis.

g) Otomatisasi (*Automation*)

Otomatisasi digunakan untuk mengetahui kinerja yang dapat terintegrasi dengan sistem pelaporan kinerja dan manajemen organisasi secara berkelanjutan.

h) *Cascading*

Cascading dalam metode *balanced scorecard* adalah menurunkan atau membagi indikator kinerja dengan perspektif *balanced scorecard* ini dari level atas kepada level bawahnya secara struktural sesuai dengan tugas dan fungsi pekerjaan individu masing – masing.

i) Pengawasan (*Evaluation*)

Pengawasan bertujuan untuk mengetahui bahwa perencanaan telah berjalan dengan baik sesuai dengan visi dan misi. Selain itu juga untuk memberikan perbaikan – perbaikan terhadap masalah dalam *balanced scorecard*.

3. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian studi kasus dengan pendekatan kualitatif. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan atau menggambarkan fakta-fakta yang terjadi di lapangan yaitu terkait proses perencanaan kinerja dalam perspektif *balanced scorecard* di Badan Standardisasi Nasional dan juga faktor penghambat dan pendorongnya. Penelitian ini dilakukan di Badan Standardisasi Nasional, Jakarta Pusat dengan lokus di Ruang Biro Perencanaan, Keuangan, dan Umum. Fokus penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

a) Proses perencanaan kinerja dalam perspektif *balanced scorecard* (BSC) di BSN; dan

b) Faktor penghambat dan pendorong dalam perencanaan kinerja dalam perspektif BSC di BSN.

Langkah yang dilakukan, yaitu melakukan wawancara, observasi partisipan, dan studi dokumentasi terkait kasus perencanaan kinerja dengan perspektif *balanced scorecard*. Kemudian dilakukan analisis sesuai dengan fokus penelitian teknik pemilihan informan menggunakan teknik *purposive sampling* dengan menggunakan *criterion based selection*, sehingga didapat informan, yaitu Kepala Biro Perencanaan, Kepala Bagian Perencanaan dan empat Pejabat Fungsional Perencana. Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah model intraktif (*interactive model of analysis*) yang dikemukakan Miles, Huberman & Saldana (2013, p.12), yaitu pengumpulan data, kondensasi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

4. Hasil Penelitian dan Pembahasan

4.1 Analisis Perencanaan Kinerja BSN dalam Perspektif *Balanced Scorecard*

Perencanaan kinerja dengan perspektif *balanced scorecard* di Badan Standardisasi Nasional dimulai sejak Tahun 2015. Hal tersebut terjadi pada saat proses penyusunan rencana strategis BSN 2015-2019. Dalam rangka untuk menganalisis perencanaan kinerja dengan perspektif *balanced scorecard* di Badan Standardisasi Nasional, peneliti merangkai proses yang ada sesuai dengan tahapan-tahapan dalam membangun *balanced scorecard* oleh Rohm (2003).

4.1.1 Menilai Fondasi Organisasi (*Assessment*)

Penilaian fondasi organisasi dapat diterjemahkan sebagai hasil analisis SWOT dalam rangka perumusan visi dan misi. Visi pada hakikatnya adalah gambaran masa depan suatu organisasi yang menjadi komitmen milik bersama (Moeheriono, 2014). Penyusunan visi dan misi di BSN dilakukan pada Tahun 2015 sesuai dengan awal perencanaan strategis. Perumusan tersebut dilakukan dengan cara merumuskan beberapa isu strategis tantangan, peluang, kekuatan dan kelemahan BSN terutama terkait permasalahan daya saing. Selanjutnya dilakukan analisis SWOT hingga penetapan visi, yaitu “*Terwujudnya infrastruktur mutu nasional yang handal untuk meningkatkan daya saing dan kualitas hidup bangsa*”.

Sedangkan misinya ada empat, yaitu sebagai berikut:

a) Merumuskan, menetapkan, dan memelihara Standar Nasional Indonesia (SNI) yang berkualitas dan bermanfaat bagi pemangku kepentingan;

- b) Mengembangkan dan mengelola sistem penerapan standar, penilaian kesesuaian, dan ketertelusuran pengukuran yang handal untuk mendukung implementasi kebijakan nasional di bidang standardisasi dan pemangku kepentingan;
- c) Mengembangkan budaya, kompetensi, dan sistem informasi dibidang Standardisasi dan Penilaian Kesesuaian sebagai upaya untuk meningkatkan efektifitas implementasi Sistem Standardisasi dan Penilaian Kesesuaian; dan
- d) Merumuskan, mengoordinasikan, dan mengevaluasi pelaksanaan Kebijakan Nasional, Sistem dan Pedoman dibidang Standardisasi dan Penilaian Kesesuaian yang efektif untuk mendukung daya saing dan kualitas hidup bangsa

Dalam proses penyusunan terhadap kinerja persepektif BSC dan perubahannya pada Tahun 2019, tim hanya melakukan peninjauan ulang visi tersebut dan hasil peninjauan mengungkapkan bahwa visi tidak mengalami perubahan dan masih relevan untuk digunakan dalam perspektif BSC pada Tahun 2019. Visi dan misi lembaga belum terinternalisasi secara penuh ke pegawai, sehingga seharusnya disosialisasikan terus menerus oleh pimpinan dan tim tersebut supaya dapat mempermudah dalam penerapan BSC kedepannya. Selain itu, dalam melakukan analisis SWOT tersebut juga belum berpedoman terhadap empat perspektif BSC.

4.1.2 Membangun Strategi Bisnis (Business Strategy)

Strategi yang dimaksud, yaitu menyatakan tindakan apa saja yang harus dilakukan oleh organisasi untuk mencapai misi organisasi yang sesuai dengan kekuatan dan kelemahan organisasi (Rohm, 2003). Dalam menyusun strategi, BSN telah melakukan penyusunan strategi berupa kebijakan organisasi, yaitu sebagai berikut:

- a) Peningkatan pengawasan SNI barang beredar di pasar domestik;
- b) Peningkatan jaminan kualitas barang ekspor; dan
- c) Peningkatan kapasitas dan kemampuan semua jajaran yang tercakup dalam infrastruktur mutu yang tersebar diberbagai Kementerian dan Lembaga Pemerintah, lembaga swasta, dan industri.

Berdasarkan hasil wawancara, strategi tersebut cukup mewakili keberadaan dan fungsi dari BSN. Sehingga cukup tepat dan mudah dipahami oleh pegawai yang melaksanakan kebijakan secara nasional dan sebagai landasan dalam melaksanakan tahapan perencanaan BSC berikutnya. Namun, pada tahapan ini juga belum berpedoman terhadap empat perspektif BSC.

4.1.3 Membuat Tujuan Organisasi (Objective)

Tujuan organisasi menunjukkan bagaimanana tindakan-tindakan yang harus dilakukan untuk melaksanakan strategi. Tujuan harus dinyatakan dalam

bentuk yang spesifik, dapat diukur, dicapai, berorientasi pada hasil serta memiliki batas waktu pencapaian (Gaspersz, 1997).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyusunan tujuan telah dilakukan dan tertera dalam Rencana Strategis BSN 2015-2019. Terdapat tiga tujuan BSN, yaitu sebagai berikut:

- a) Menjamin digunakannya infrastruktur mutu yang handal;
- b) Meningkatnya budaya standar di masyarakat Indonesia; dan
- c) Memastikan terakomodasinya kepentingan Indonesia diforum TBT WTO.

Namun, penyusunan tujuan organisasi di BSN dilakukan pada tahap kedua, sehingga berkebalikan dengan penyusunan arah dan kebijakan yang dilakukan pada tahap ketiga serta belum terdapat perspektif BSC didalam penyusunan tahap tujuan.

4.1.4 Membuat Peta Strategi (Map Strategy)

Peta strategi adalah strategi yang dibangun dengan menghubungkan antar strategi dan tujuan dari unit-unit dengan menggunakan hubungan sebab akibat (Rohm, 2003). Penyusunan peta strategis di BSN dilakukan bersama dengan penyusunan sasaran strategis. Penyusunan sasaran strategis yang disusun tersebut berdasarkan masing – masing perspektif di balanced scorecard, namun hanya tiga perspektif, yaitu perspektif stakeholder, perspektif internal proses, dan perspektif *learning & growth*. Sasaran strategis tertuang dalam Surat Keputusan Kepala BSN No. 201A Tahun 2019 tentang Perubahan Kelima IKU BSN.

a) Perspektif Stakeholder

Terwujudnya daya saing produk berstandar di pasar domestik dan global.

b) Perspektif Internal Process

1. Meningkatkan kapasitas dan kualitas pengembangan standar
2. Meningkatkan kapasitas dan kualitas pengelolaan Standar Nasional Satuan Ukuran (SNSU)
3. Meningkatkan kapasitas dan kualitas pengelolaan akreditasi LPK (Lembaga Penilaian Kesesuaian)
4. Meningkatkan kapasitas dan kualitas penerapan standar dan penilaian kesesuaian

c) Perspektif Learning & Growth

Meningkatkannya kinerja sistem pengelolaan anggaran, sumber daya manusia dan tata kelola organisasi yang profesional.

Kemudian sasaran strategis saling dihubungkan antar perspektif untuk penyusunan peta strategis. Dalam menyusun peta strategis, tim dari BSN dibantu oleh konsultan swasta. Namun, dalam sasaran strategis tersebut terdapat kekurangan yaitu tidak adanya perspektif finansial (anggaran). Padahal perspektif finansial sangat penting untuk keseimbangan *balanced*

scorecard (Niven, 2000). Tetapi berdasarkan penelitian, hasil dari sasaran dalam tiga persektif tersebut dapat mewakili turunan dari visi misi yang telah ditetapkan sehingga dapat menggambarkan *balanced scorecard* yang akan dilakukan walaupun belum secara penuh. Peta strategis BSN juga belum tertuang dalam Rencana Strategis maupun Surat Keputusan Kepala BSN No 109 Tahun 2018 tentang Perubahan Keempat IKU BSN, sehingga ke depannya supaya dapat dimasukkan dalam dokumen resmi untuk landasan dalam melaksanakan kinerja BSC di BSN.

4.1.5 Menyusun Ukuran Kinerja (*Performance Measure*)

Hal yang terpenting dalam perencanaan kinerja dalam perspektif *balanced scorecard*, yaitu ukuran kinerja atau indikator kinerja Ukuran kinerja ini ditentukan oleh perspektif yang telah disusun pada tahapan sebelumnya, yaitu saat penyusunan sasaran strategis dan peta strategis.

Berdasarkan hasil penelitian, tim BSN telah melakukan penyusunan ukuran dalam perencanaannya, yang disebut dengan indikator kinerja utama (IKU). Namun IKU yang telah ditetapkan BSN tidak lengkap karena tidak adanya perspektif finansial Selain itu, BSN juga selalu mengubah IKU dan target setiap tahunnya hingga ditetapkan perubahan kelima. Berikut penjelasan indikator kinerja utama BSN:

Tabel 2 IKU dalam Perspektif BSC di BSN

Sasaran Strategis	Indikator Kinerja Utama
Perspektif Stakeholder	
Terwujudnya daya saing produk berstandar	% pertumbuhan ekspor produk nasional yang didukung SNI, laboratorium, lembaga sertifikasi dan metrology
	% pertumbuhan produk SNI di pasar retail dalam negeri
	Indeks kepuasan masyarakat terhadap sistem standarisasi dan penilaian kesesuaian
Perspektif Internal Process	
Meningkatkan kapasitas dan kualitas pengelolaan standarisasi	Jumlah Standar Nasional Indonesia (SNI) yang ditetapkan
	% SNI yang harmonis dengan standar internasional
Meningkatkan pengelolaan Standar kapasitas dan kualitas Nasional Satuan Ukuran (SNSU)	Jumlah sertifikasi kalibrasi yang tertelusur ke SNSU
	Jumlah kemampuan pengukuran dan kalibrasi yang tertelusur dan diakui secara Internasional

Sasaran Strategis	Indikator Kinerja Utama
Meningkatkan kapasitas dan kualitas pengelolaan akreditasi LPK (Lembaga Penilaian Kesesuaian)	Jumlah LPK yang diakreditasi
	Jumlah pengakuan akreditasi secara internasional
Meningkatkan kapasitas dan kualitas penerapan standar dan penilaian kesesuaian	% SNI yang diterapkan
	% produk bertanda SNI yang sesuai dengan persyaratan SNI
Perspektif Learning & Growth	
Meningkatkannya kinerja sistem pengelolaan anggaran, sumber daya manusia dan tata kelola organisasi yang profesional	Tingkat Penilaian Reformasi Birokrasi BSN
	Tingkat Akuntabilitas kinerja BSN
	Opini laporan keuangan BSN
	% perneapan budaya kerja BSN

Sumber: Biro PKU BSN, 2019

Dalam IKU tersebut hanya terdapat tiga perspektif indikator yaitu perspektif *stakeholder/ customer*, perspektif *process internal*, dan perspektif *learning & growth*. Tetapi tidak ada persepektif yang keempat, yaitu perspektif *financial* yang seharusnya ikut direncanakan. Dari hasil penelitian, didapatkan bahwa alasan tidak dimasukkannya *financial perspektif* tersebut adalah karena adanya rekomendasi dari evaluator dan hasil *benchmarking* kementerian/ lembaga lainnya bahwa perspektif tersebut tidak perlu dimasukkan. Padahal menurut Niven (2003) kombinasi keempat perspektif tersebut harus ada untuk menyeimbangkan pengukuran dan menciptakan proses yang sistematis. Selain itu menurut hasil wawancara peneliti, menunjukkan ukuran kinerja di BSN belum SMART sesuai dengan Permen PAN RB No.15 Tahun 2008 serta penentuan target yang tidak konsisten dan tidak terukur. Sehingga hal tersebut berdampak pada kinerja *outcome* BSN yang kurang berpengaruh terhadap masyarakat. Sementara itu, terdapat dua jenis pengukuran dalam *balanced scorecard* (Gaspersz, 1997), yaitu *outcome* kinerja-*outcome* (*lagging*) *measurements*, dan pengendali kinerja - *performance driver* (*leading*) *measurements*. Namun dalam ukuran kinerja di BSN tidak diidentifikasi dengan kedua hal tersebut.

4.1.6 Menyusun Program Inisiatif (*Initiative*)

Program inisiatif merupakan program-program yang harus dilakukan untuk memenuhi salah satu atau berbagai tujuan strategis termasuk penentuan target yang ingin dicapai. Inisiatif dalam BSC merupakan program besar yang akan dilaksanakan oleh unit kerja. Perencanaan kinerja dalam perspektif *balanced scorecard* di BSN tidak melakukan langkah dalam menyusun inisiatif. Hal itu dikarenakan setelah terbentuknya IKU, langsung

diturunkan (*cascading*) menuju eselon I dan eselon II. Sehingga program inisiatif hanya berupa perjanjian kinerja hingga eselon IV. Hal itu menyebabkan sering tidak tepatnya program atau kegiatan yang dilaksanakan dalam menunjang sasaran strategis BSN terutama saat proses *cascading*.

4.1.7 Otomatisasi (Automation)

Proses otomatisasi, yaitu digunakan untuk mengetahui kinerja yang dapat terintegrasi dengan sistem pelaporan kinerja dan manajemen organisasi secara berkelanjutan. Di BSN, proses otomatisasi yang dilakukan ke dalam software penilaian kinerja belum dilakukan. Hal itu dikarenakan karena belum adanya sistem penilaian berbasis individual yang terintegrasi berdasarkan perspektif *balanced scorecard*. Sampai sekarang hanya ada penilaian kinerja berbasis absensi dan SKP saja, sehingga terdapat kendala dalam hal penerapan reward and punishment. Menurut tim dari BSN, bahwa perencanaan penilaian kinerja yang terintegrasi dengan sistem akan dimulai sepenuhnya pada Tahun 2020.

4.1.8 Cascading

Cascading dalam metode *balanced scorecard* ini, yaitu menurunkan atau membagi indikator kinerja dengan perspektif *balanced scorecard* ini dari level atas kepada level bawahnya secara struktural sesuai dengan tugas dan fungsi pekerjaan individu masing – masing. Proses *cascading* di BSN dibahas oleh tim AKIP BSN bersama masing – masing unit kerja terkait dengan menerapkan perspektif BSC. Namun *cascading* tersebut tidak sampai ke level individual dan hanya sampai eselon IV. Sehingga hal tersebut menyebabkan individu belum bisa berkontribusi terhadap kinerja dari *balanced scorecard* sepenuhnya. Selain itu, karena penyusunan *cascading* belum berdasarkan program inisiatif dan tidak melibatkan pihak lain maka *cascading* dirasa kurang sesuai terutama pada eselon II hingga eselon IV, sehingga *outcome* eselon IV terkadang tidak digunakan untuk menunjang *outcome* tingkat yang berada di atasnya.

4.1.9 Pengawasan (Evaluation)

Evaluasi atau pengawasan bertujuan untuk mengawasi bahwa perencanaan telah berjalan dengan baik sesuai dengan visi dan misi. Berdasarkan hasil penelitian, evaluasi dalam perencanaan kinerja perspektif *balanced scorecard* dilakukan setiap tiga bulan sekali dengan melibatkan tim AKIP BSN dan Eselon I-III. Hal tersebut untuk mengetahui kesesuaian berdasarkan kesepakatan yang telah dilakukan baik itu visi, sasaran strategis, indikator hingga target yang ditentukan. Pada evaluasi ini, BSN belum menerapkan sistem *reward and punishment* dengan perspektif *balanced scorecard* baik itu individu maupun unit kerja. Oleh karena itu seringkali kinerja BSN berubah karena belum adanya manajemen

yang kuat didalamnya, sehingga proses perubahan pasca evaluasi sering dilakukan.

Tabel 3 Analisis Tahapan Perencanaan Kinerja Perspektif BSC di BSN

Berdasarkan *Nine to Steps Success* BSC (Rohm, 2003)

No	Tahapan	Dilaksanakan		Keterangan
		Ya	Tidak	
1.	Menilai fondasi organisasi	V		Sudah dilakukan analisis SWOT hingga visi namun belum ada empat perspektif BSC
2.	Membangun strategi	V		Telah sesuai namun dilakukan tahap ke -3 dan belum ada empat perspektif BSC
3.	Menyusun tujuan dan	V		Telah sesuai namun dilakukan tahap ke -2 dan belum ada empat perspektif BSC
4.	Membuat peta strategi	V		Tidak ada perspektif finansial dalam peta strategis dan sasaran strategis
5.	Menyusun ukuran kinerja	V		Tidak ada perspektif finansial dalam ukuran kinerja
6.	Menyusun program inisiatif		V	Tidak mengetahui hal tersebut
7.	Melakukan otomatisasi		V	Belum dilakukan, baru dimulai tahun 2020
8.	<i>Cascading</i>	V		<i>Cascading</i> IKU hanya sampai eselon IV, tidak sampai ke staff
9.	Pengawasan	V		Dilakukan setiap tiga bulan sekali namun belum terdapat <i>reward and punishment</i>

Sumber: Hasil analisis, 2019

4.2 Analisis Faktor Penghambat dan Faktor Pendorong

Dalam proses perencanaan kinerja dengan perspektif *balanced scorecard* di BSN terdapat beberapa faktor yang menghambat dan mendukung, antara lain sebagai berikut:

4.2.1 Faktor Penghambat

4.2.1.1 Manajemen

- Tidak ada pedoman pelaksanaan BSC di BSN dalam melakukan perencanaan BSC
BSN hanya mengikuti pedoman dari Peraturan Presiden No 29 tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dan Peraturan Menteri PAN No. PER/20/M.PAN/11/2008 tentang Petunjuk Penyusunan Indikator Kinerja Utama

serta tidak ada pedoman khusus terkait pelaksanaan *balanced scorecard* di BSN ataupun turunan peraturan dari tersebut. Sehingga hal itu menyebabkan perencanaan BSC di BSN sering kehilangan arah dan tidak konsisten dari tahun ke tahun. Tidak adanya metode dan sistem *improvement* yang baku dalam perencanaan kinerja dalam perspektif BSC.

- b) Konsultan yang berganti – ganti
Selain itu perencanaan kinerja dalam perspektif BSC di BSN juga mengalami hambatan karena adanya konsultan untuk penyusunan BSC yang berganti – ganti setiap ada perubahan sehingga menyebabkan tidak berkelanjutan.
- c) Belum ada sistem *reward and punishment* terhadap pegawai
Sistem perencanaan kinerja BSC di BSN juga belum mengadaptasi sistem *reward and punishment* khususnya terhadap kinerja pegawai. Hal itu karena belum adanya sistem penilaian kinerja pegawai berdasarkan *software* berbasis BSC. Selain itu juga tidak adanya sistem *deployment* yang terintegrasi dari level *top – down* dalam hal *casacading* BSC. Sehingga hal tersebut tidak melibatkan semua pegawai dalam *balanced scorecard*.

4.2.1.2 Personel

- a) Rendahnya komitmen pimpinan
Dilihat dari sisi personel yaitu lemahnya komitmen pimpinan terkait perencanaan kinerja dalam perspektif BSC sehingga seringkali indikator kinerja utama tersebut sangat mudah mengalami perubahan padahal sebelumnya sudah disepakati. Para pimpinan, khususnya kepala unit kerja, cenderung kurang berkomitmen terhadap persetujuan hasil perencanaan kinerja yang telah disepakati. Komitmen pimpinan masih rendah juga dapat dilihat kurangnya perhatian terhadap akuntabilitas kinerja dan capaiannya. Pada awalnya, pimpinan mempunyai semangat tinggi namun perlahan mulai berkurang karena padatnya jadwal pimpinan. Hal tersebut sangat menghambat dalam perencanaan kinerja yang berkelanjutan hingga akhir periode.
- b) Partisipasi pegawai yang rendah
Dalam melakukan perencanaan, tidak ada sistem *bottom up* sehingga pegawai cenderung tidak dilibatkan. Hal tersebut membuat *balanced scorecard* berjalan tidak efektif hingga level terendah baik dalam perencanaan dan pelaksanaan.

4.2.2 Faktor Pendorong

4.2.2.1 Sarana Prasarana

- a) Ketersediaan sarana prasarana pendukung
Sarpras menjadi pendorong yang kuat dalam perencanaan kinerja perspektif BSC. Hal itu

dikarenakan sarana prasarana untuk BSN dapat telah cukup memadai terkait ketersediaan ruang rapat, anggaran yang cukup memadai, dan jaringan internet yang dapat mengoptimalkan BSC.

b) Keberadaan kantor BSN

Letak kantor BSN yang terpusat di Jakarta dan hanya mempunyai satu satuan kerja (satker) dapat mempermudah untuk melakukan koordinasi antar unit kerja dalam merencanakan kinerja dalam perspektif BSC.

4.2.2.2 Visi

Visi sudah sejalan dengan RPJMN dan telah menjadi pedoman dalam perencanaan kinerja di BSN. Visi yang terdapat dalam Rencana Strategis BSN 2015-2019 dapat menjadi landasan perencanaan kinerja dalam perspektif *balanced scorecard* di BSN oleh para pimpinan di BSN. Sehingga visi dapat menjadi tolak ukur keberhasilan kinerja BSN untuk berkontribusi terhadap keberhasilan RPJMN dan kesejahteraan masyarakat. Visi memang belum tersosialisasi dengan baik terutama kepada staff namun ke depannya hal ini disiasati dengan terus dilakukan sosialisasi visi oleh pimpinan unit kerja kepada staff.

5. Kesimpulan

- a) Perencanaan kinerja dalam perspektif *balanced scorecard* di BSN berdasarkan teori *Nine to Steps Success Balanced Scorecard* dinilai belum lengkap. Perencanaan tersebut tidak melakukan tahapan yang penting yaitu tahapan penyusunan inisiatif strategis dan otomatisasi. Selain itu, perencanaan kinerja dalam perspektif BSC di BSN juga tidak lengkap yaitu dengan tidak adanya perspektif finansial (anggaran) yang seharusnya digunakan untuk menjaga keseimbangan BSC; dan
- b) Faktor-faktor yang menjadi penghambat antara lain manajemen yaitu tidak adanya SOP, tidak adanya sistem *reward and punishment*, dan inkonsistensi konsultan. Selain itu juga dari sisi personal yaitu terkait rendahnya komitmen pimpinan. Sedangkan faktor pendukungnya, yaitu ketersediaan sarana prasarana, anggaran dan letak kantor yang terpusat serta visi yang sudah sesuai dengan RPJMN.

Untuk penelitian berikutnya dapat melakukan penelitian yang sama dengan lokus yang berbeda guna memperkaya pengetahuan terkait perencanaan kinerja dengan perspektif *balanced scorecard* atau dapat juga melihat pengukuran kinerja BSN dalam perspektif *balanced scorecard*. Selain itu diharapkan peneliti mempunyai waktu yang cukup dan dapat ikut terlibat atau berkesempatan mengamati langsung prosesnya, sehingga mampu memberikan gambaran yang lebih komprehensif.

Daftar Pustaka

- Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). (2000). *Pengukuran Kinerja Suatu Tinjauan pada Instansi Pemerintah*. Jakarta: BPKP.
- Biro PKU BSN. (2019). *Perubahan Indikator Kinerja Utama (IKU) dalam Perspektif Balanced Score in BSN*. Jakarta: BSN.
- Gaspersz, Vincent. (1997). *Sistem Manajemen Kinerja Terintegrasi Balanced Scorecard dengan Six Sigma untuk Organisasi Bisnis dan Pemerintah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Kaplan, Robert S., & Norton, David P. (2000). *Balanced Scorecard: Menerapkan Strategi Menjadi Aksi*. Diterjemahkan oleh Peter R. Yosi Pasla. Jakarta: Penerbit Erlangga .
- Mahmudi. (2015). *Manajemen Kinerja Sektor Publik (Edisi Ketiga)*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN.
- Miles, M.B., Huberman, A.M., & Saldana, J. (2014). *Qualitative Data Analysis, A Methods Sourcebook, Edition 3*. USA: Sage Publications.
- Moeheriono. (2014). *Perencanaan, Pengembangan dan Aplikasi Indikator Kinerja Utama (IKU) Bisnis dan Publik*. Jakarta: Rajawali Press.
- Niven, Paul. R. (2003). *Balanced Scorecard Step-by Step: Maximizing Performance and Maintaining Results*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Rohm, Howard. (2003). *Improve Public Sector results With A Balanced Scorecard: Nine Steps To Success*. North Carolina (NC): Balanced Scorecard Institute.
- Srimindarti, Ceacilia. (2004). Balanced Scorecard sebagai Alternatif untuk Mengukur Kinerja. *Fokus Ekonomi*, 3(1), 52-64.
- Suandy E. (2001). *Perencanaan Perpajakan*. Jakarta: Salemba Empat.
- Uha, Nawawi Ismail. (2013). *Budaya Organisasi Kepemimpinan dan Kinerja*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Wibowo. (2018). *Manajemen Kinerja (Edisi Kelima)*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.