

Adaptive Performance Management in Responding to the VUCA-BANI Environment in Indonesia's Public Sector

Manajemen Kinerja Adaptif dalam Merespons Lingkungan VUCA-BANI pada Sektor Publik Indonesia

Windy Nurmaryandi¹, Rista Nur Farida², Anindita Dyah Laksmi³, Arif Musafa⁴, Handrian Sandani⁵, Tri Wibowo⁶

Politeknik STIA LAN Jakarta, Indonesia

¹nurmaryandi@gmail.com, ²ristanf3@gmail.com, ³anindita.laksmi@gmail.com, ⁴arif.mustafa@gmail.com, ⁵sandanirian@gmail.com, ⁶triewibowo33@gmail.com

Abstract

The strategic landscape confronting twenty-first century public bureaucracies calls for a decisive shift away from rigid Weberian governance toward agile, resilient management practices. The intersection of macro-level VUCA pressures (Volatile, Uncertain, Complex, Ambiguous) and micro-level BANI disruptions (Brittle, Anxious, Nonlinear, Incomprehensible) generates pervasive organizational fragility and heightened workforce anxiety, ultimately eroding public service quality and civic trust. This paper constructs an Integrated Performance Governance-Resilience Model for the public sector through a PRISMA-guided Systematic Literature Review, anchored in organizational systems theory (closed versus open systems) and individual-organizational performance theory to deepen its explanatory grounding. Of 420 initially retrieved records, 25 key articles spanning 2016 to 2026 were examined via content analysis and thematic synthesis. The findings reveal that conventional performance governance built around the Employee Performance Target (SKP) functions as an obstacle that intensifies systemic fragility and workforce anxiety, given its fundamentally closed, mechanistic design that is incompatible with VUCA-BANI demands. A reorientation toward flexible indicators, strategic digital governance, and cross-functional collaborative assessment is conceptually demonstrated to convert bureaucratic vulnerability into dynamic institutional resilience through a cross-level mechanism linking individual to organizational performance. The paper offers an applicable policy direction for national bureaucratic reform toward sustained institutional resilience.

Keywords: Adaptive Performance Management; Institutional Resilience; Organizational Systems; Public Sector; VUCA-BANI.

Abstrak

Perubahan lanskap strategis yang menaungi birokrasi publik pada abad ke-21 menuntut pergeseran besar dari corak tata kelola Weberian yang serba baku ke arah pengelolaan yang gesit dan tahan banting. Titik temu antara tekanan berskala makro yang lazim disebut VUCA (*Volatile, Uncertain, Complex, Ambiguous*) dengan guncangan berskala mikro yang dikenal sebagai BANI (*Brittle, Anxious, Nonlinear, Incomprehensible*) memunculkan kerapuhan menyeluruh pada struktur organisasi sekaligus kegelisahan kerja di kalangan aparatur, yang pada gilirannya menurunkan mutu layanan publik dan mengikis kepercayaan masyarakat. Tulisan ini disusun untuk membangun Model Integrasi Tata Kelola Kinerja-Resiliensi Sektor Publik melalui Penelitian *Systematic Literature Review* (SLR) berpedoman protokol PRISMA, yang ditopang oleh teori sistem keorganisasian (sistem tertutup berhadapan dengan sistem terbuka) serta teori kinerja pada aras individu maupun kelembagaan guna memperkuat fondasi penjelasannya. Dari total 420 naskah awal yang terjaring, sebanyak 25 artikel terpilih (rentang 2016 hingga 2026) ditelaah lebih lanjut memakai analisis isi dan sintesis tematik. Temuan Penelitian memperlihatkan bahwa tata kelola kinerja konvensional yang bertumpu pada Sasaran Kinerja Pegawai (SKP) justru berfungsi sebagai penghalang yang memperburuk kerapuhan sistemik serta kecemasan aparatur, sebab rancangannya secara mendasar bercorak sistem tertutup dan mekanistik sehingga tidak selaras dengan tuntutan lingkungan VUCA-BANI. Pergeseran arah menuju indikator yang lentur, tata kelola digital yang strategis, dan penilaian berbasis kolaborasi lintas fungsi terbukti secara konseptual sanggup mengubah kerawanan birokrasi menjadi daya lenting kelembagaan (*bounce forward*) melalui jalinan mekanisme lintas-aras dari kinerja perorangan menuju kinerja organisasi. Tulisan ini menawarkan arah kebijakan aplikatif bagi agenda reformasi birokrasi nasional dalam mewujudkan ketahanan kelembagaan yang berkelanjutan.

Kata Kunci: Ketahanan Kelembagaan; Manajemen Kinerja Adaptif; Sektor Publik; Sistem Organisasi; VUCA-BANI.

1. Pendahuluan

Lanskap strategis yang menyelimuti birokrasi publik pada abad ke-21 tidak lagi bercorak disrupsi linear yang bisa diramalkan sebelumnya, melainkan telah berubah

wujud menjadi pusaran gejolak yang serba mendadak, meluas, dan merambah berbagai sektor sekaligus. Administrasi publik masa kini bukan hanya bertugas menjaga rutinitas tata kelola internal yang tenang dan tertata, tetapi juga dipaksa berulang kali menanggapi tekanan dari luar yang berasal dari arus integrasi dunia, gesekan geopolitik antarnegara, ancaman perubahan iklim, sampai lompatan disruptif teknologi yang berlangsung eksponensial (Suryono, 2024). Pada aras domestik, gelombang perubahan global tersebut bertautan erat dengan agenda percepatan reformasi birokrasi nasional yang menghendaki pergantian cara pandang secara menyeluruh: birokrasi dituntut melepaskan diri dari pakem Weberian yang bercirikan hierarki kaku, sekat antarlembaga, dan prosedur formal yang berbelit menuju tata kelola publik kontemporer yang mengutamakan kecepatan menyesuaikan diri serta berorientasi pada dampak nyata (Prasetyo & Utomo, 2023).

Ciri lingkungan yang penuh gejolak tersebut lazim dibedah lewat kerangka VUCA (*Volatile, Uncertain, Complex, Ambiguous*). Kerangka ini menerangkan bahwa institusi publik saat ini berjalan di tengah empat kondisi sekaligus: perubahan aturan dan kebijakan yang berlangsung amat cepat (*volatility*), absennya kepastian informasi yang memadai untuk pengambilan keputusan (*uncertainty*), keterjalinan berbagai kebijakan lintas sektor yang saling bersinggungan dan tumpang tindih (*complexity*), serta kaburnya makna dari sinyal-sinyal perubahan sosial yang muncul di tengah masyarakat (*ambiguity*) (Amil, 2024; Baran & Woznyj, 2020). Volatilitas dapat terlihat dari revisi peraturan teknis yang berulang dalam kurun waktu singkat, sementara ambiguitas kerap muncul saat kebutuhan publik berubah cepat namun sinyalnya sulit ditangkap secara pasti oleh perumus kebijakan.

Kendati demikian, realitas pascakrisis global memperlihatkan bahwa kerangka VUCA saja belum cukup untuk menjangkau kedalaman disruptif yang bersifat psikologis dan sistemik di dalam tubuh organisasi. Guna menutupi celah tersebut, muncul kerangka BANI (*Brittle, Anxious, Nonlinear, Incomprehensible*) sebagai perluasan yang menyoroti sisi perilaku mikro. Kerangka ini menegaskan bahwa struktur birokrasi yang tampak solid di permukaan sesungguhnya rapuh (*brittle*) dan dapat runtuh seketika hanya karena satu titik gangguan kecil (Baran & Woznyj, 2020). Kerapuhan tersebut menjalar menjadi kecemasan kerja yang meluas (*anxious*) di kalangan aparatur sipil negara (ASN), terwujud dalam bentuk kebakuan mengambil keputusan (*analysis paralysis*) serta keengganan besar untuk menjalankan diskresi inovatif karena bayangan sanksi administratif maupun hukum yang mengintai (Eaglesfield, 2024). Selain itu, putusnya pola sebab-akibat yang selama ini dianggap linear (*nonlinearity*) membuat kebijakan besar kerap tidak membuahkan hasil sepadan, sementara keputusan yang tampak remeh justru memicu efek berantai yang tidak terduga, sehingga organisasi terjebak dalam kekacauan kolektif ketika tumpukan data kinerja menjadi begitu rumit untuk dimaknai (*incomprehensible*) (Horák & Špaček, 2025; Siregar & Wijaya, 2024).

Dari segi regulasi, penilaian kinerja aparatur di Indonesia bersandar pada Undang-Undang No. 20 Tahun 2023 tentang ASN, yang dijabarkan lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil serta Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 6 Tahun 2022 tentang Pengelolaan Kinerja Pegawai ASN. Ketiga produk hukum ini pada dasarnya sudah menyediakan ruang bagi pola pengelolaan yang lebih cair, misalnya melalui mekanisme dialog kinerja berkala dan umpan balik yang berkesinambungan sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan

Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 6 Tahun 2022. Meski begitu, sejauh mana ruang tersebut benar-benar dipakai untuk menumbuhkan ketahanan kelembagaan bukan sekadar dipenuhi demi formalitas administratif belaka masih menjadi pertanyaan yang belum banyak terjawab oleh riset yang tersedia saat ini.

Di hadapan konvergensi tekanan VUCA dan BANI tersebut, organisasi sektor publik memerlukan pijakan struktural yang kokoh, yang sanggup mendamaikan tuntutan kepatuhan terhadap aturan formal dengan kebutuhan mendesak untuk lentur di lapangan. Pijakan itu berada pada tata kelola manajemen kinerja publik. Secara historis, penelitian mengenai kinerja aparatur lebih banyak diwarnai semangat akuntabilitas yang bersifat mekanistik, terpaku pada instrumen pengukuran kuantitatif formal seperti pengisian dokumen Sasaran Kinerja Pegawai (SKP) dan pencapaian target serapan anggaran tahunan (Roy dkk., 2023). Sayangnya, dalam kondisi lingkungan yang mudah retak dan tidak lagi berpola linear, cara pandang lama tersebut malah menjelma menjadi sumber kekakuan baru yang memperparah kegelisahan aparatur sekaligus meredam inisiatif untuk berinovasi dalam pelayanan (Lituhayu, 2016; Pudjono dkk., 2024). Oleh sebab itu, manajemen kinerja modern semestinya dimaknai ulang sebagai sistem pengelolaan mutu yang berkesinambungan (*agile performance management*), berperan layaknya radar pendeteksi dini terhadap gangguan, ruang belajar organisasi yang terbuka bagi semua pihak, sekaligus koridor hukum bagi pelaksanaan diskresi yang gesit (Butkus dkk., 2024; Roy dkk., 2023).

Reorientasi peran manajemen kinerja tersebut menjadi syarat mendasar bagi terbentuknya ketahanan kelembagaan (*institutional resilience*). Resiliensi dalam ranah administrasi publik bukanlah konsep pasif tentang sekadar mampu menahan pukulan krisis lalu kembali ke kondisi semula (*bounce back*) (Boin & 't Hart, 2021). Lebih jauh dari itu, resiliensi kelembagaan yang sesungguhnya merupakan kapasitas dinamis organisasi untuk memetik pelajaran dari setiap guncangan, memanfaatkan ketidakpastian sebagai celah untuk berevolusi secara struktural, serta terus-menerus mentransformasikan kapasitas pelayanannya (*bounce forward*) (Boin & 't Hart, 2021; Li dkk., 2026). Melalui perpaduan antara indikator kinerja yang fleksibel, pemantauan berbasis digital secara waktu nyata, dan penilaian capaian yang bertumpu pada kerja tim lintas fungsi, manajemen kinerja adaptif berperan sebagai penggerak utama yang mengalihkan kerentanan sistemik birokrasi menjadi kapasitas resiliensi organisasi yang tangguh (Franken dkk., 2020; Nukpezah & Jackson, 2025).

Telaah pustaka yang telah dilakukan menyingkap tiga kesenjangan riset yang cukup mencolok. Pertama, kesenjangan metodologis sekaligus kontekstual: mayoritas Penelitian tentang manajemen kinerja ASN di ranah domestik Indonesia masih berkuat pada pendekatan kualitatif-evaluatif yang sempit cakupannya, lebih banyak menyoroti kepatuhan formalitas terhadap dokumen administratif pascaterbitnya regulasi baru (Pudjono dkk., 2024; Lituhayu, 2016). Sebaliknya, literatur internasional berskala besar yang telah membuktikan pengaruh empiris resiliensi organisasi terhadap variabel psikologis pegawai semisal kepuasan kerja dan penurunan tingkat stres umumnya mengambil setting pada birokrasi federal negara-negara maju (Nukpezah & Jackson, 2025), sehingga masih langka penelitian sistematis yang mampu merangkai jalinan kausalitas struktural tentang bagaimana desain manajemen kinerja di negara berkembang dimobilisasi untuk memantik resiliensi kelembagaan secara nasional. Kedua, kesenjangan teoretis yang bersifat kontemporer: wacana ketahanan dalam administrasi publik global masih didominasi narasi pemeliharaan struktur makro organisasi demi menjaga kestabilan layanan

dasar (Li dkk., 2026), sementara respons mikro-organisasional terhadap ciri lingkungan kontemporer yang diperkenalkan lewat kerangka BANI terutama fenomena kecemasan kerja aparatur akibat disrupsi teknologi digital (*techno-anxiety*) dan terputusnya rantai perencanaan kinerja karena ketidakpastian yang tidak linear belum terdokumentasikan dan terpadu secara utuh ke dalam elemen sistem manajemen kinerja sektor publik (Faridawati, 2025; Siregar & Wijaya, 2024). Ketiga, kesenjangan pepaduan antararas teori: literatur yang ada cenderung memperlakukan kinerja individu dan kinerja organisasi sebagai dua wilayah penelitian yang berdiri sendiri-sendiri, tanpa kerangka eksplisit yang mampu menerangkan mekanisme perpindahan dari aras mikro (kondisi psikologis dan motivasi pegawai) menuju aras makro (resiliensi kelembagaan).

Guna mengisi kekosongan tersebut, tulisan berbasis *Systematic Literature Review* (SLR) ini menawarkan sisi kebaruan konseptual melalui perumusan "Model Integrasi Tata Kelola Kinerja-Resiliensi Sektor Publik". Penelitian ini merupakan upaya tinjauan sistematis pertama yang berusaha mengonsep ulang secara mendasar peran manajemen kinerja sektor publik, dari sekadar berstatus alat ukur akuntabilitas administratif menjadi instrumen intervensi strategis pembentuk kapasitas adaptif. Model integrasi ini memetakan secara runtut bagaimana kelenturan metrik penilaian kinerja, penerapan tata kelola digital yang strategis, serta pergeseran indikator berbasis kerja tim mampu meredam dampak kerapuhan (*brittleness*) lingkungan sekaligus kecemasan aparatur (*anxiety management*), seraya secara bersamaan membangun kapasitas adaptabilitas dinamis kelembagaan publik untuk menghadapi masa depan. Berlandaskan uraian latar belakang dan kesenjangan riset di atas, tujuan utama penelitian konseptual ini dirumuskan sebagai berikut: (1) menganalisis dan menyintesis kecenderungan riset global maupun nasional mengenai manajemen kinerja sektor publik dalam merespons lingkungan makro VUCA dan BANI; (2) mengidentifikasi faktor penghambat maupun pendukung (*enablers and barriers*) dalam pembentukan resiliensi kelembagaan di lingkup birokrasi publik; serta (3) menyusun model konseptual terpadu yang menautkan elemen manajemen kinerja adaptif dengan pilar-pilar ketahanan kelembagaan birokrasi yang relevan diterapkan pada konteks reformasi birokrasi negara berkembang seperti Indonesia.

Guna memperkuat basis penjelasan di luar sekadar pemaparan gejala VUCA-BANI, tulisan ini bertumpu pada tiga arus pemikiran teoretis yang saling menopang satu sama lain. Pertama, menyangkut tuntutan manajerial di era VUCA-BANI, gagasan VUCA yang semula diadaptasi ke ranah manajemen strategis oleh Bennis dan Nanus (1985) kemudian dikembangkan secara lebih aplikatif oleh Bennett dan Lemoine (2014), yang menerangkan bahwa masing-masing dimensi VUCA menghendaki tanggapan manajerial yang berlainan: volatilitas dijawab dengan kesiapsiagaan (*agility*) dan cadangan sumber daya, ketidakpastian dijawab dengan penguatan investasi informasi serta pemindaian lingkungan secara berkala, kompleksitas dijawab dengan penataan ulang struktur yang terkoordinasi rapi, sedangkan ambiguitas dijawab lewat eksperimentasi dan proses pembelajaran yang adaptif. Dengan kata lain, VUCA bukan semata gambaran kondisi eksternal belaka, melainkan mengandung anjuran manajerial yang tegas: organisasi dituntut beranjak dari model kepemimpinan dan pengendalian yang serba linear menuju kapabilitas yang antisipatif sekaligus responsif. Di sisi lain, kerangka BANI gagasan Cascio (2020) hadir sebagai penyempurna atas keterbatasan VUCA yang dinilai terlalu bertumpu pada analisis rasional terhadap ketidakpastian eksternal, padahal disrupsi masa kini justru

menimbulkan dampak yang bersifat psikologis dan menyentuh eksistensi individu di dalam organisasi. Oleh karena itu, tuntutan zaman VUCA-BANI terhadap birokrasi bersifat rangkap: ada tuntutan struktural berupa perombakan proses dan sistem, sekaligus tuntutan psikologis berupa pengelolaan kecemasan dan pemaknaan kolektif atas perubahan yang tengah berlangsung, dan keduanya mesti dijawab secara serentak oleh perangkat manajemen kinerja.

Kedua, guna menerangkan akar penyebab kegagalan birokrasi bercorak Weberian dalam merespons VUCA-BANI, tulisan ini merujuk pada teori keorganisasian yang memandang organisasi sebagai sistem tertutup. Model birokrasi rasional-legal yang digagas Weber (1947) memandang organisasi ideal sebagai *closed system* beroperasi menurut kaidah formal dan hierarki yang serba kaku, dengan anggapan tersirat bahwa lingkungan eksternal senantiasa stabil dan dapat diprediksi. Katz dan Kahn (1966) secara tegas membedakan antara *closed system*, yakni organisasi yang menganggap dirinya berdikari sepenuhnya dan mengabaikan pertukaran dinamis dengan lingkungan sekitarnya, dengan *open system*, yakni organisasi yang senantiasa menyerap, mengolah, dan mengeluarkan energi maupun informasi bersama lingkungannya agar dapat terus bertahan. Birokrasi yang dirancang sebagai sistem tertutup cenderung mengalami kelunturan (entropi) tatkala lingkungan berubah secara cepat, sebab tidak memiliki mekanisme umpan balik (*feedback loop*) yang memadai guna menangkap dan menanggapi sinyal-sinyal perubahan inilah pangkal teoretis dari fenomena *Brittleness* dalam kerangka BANI. Argumen ini kian diperkuat oleh Burns dan Stalker (1961), yang membedakan struktur organisasi mekanistik bercorak hierarkis, prosedural, dan cocok bagi lingkungan yang stabil dengan struktur organik yang lentur, terdesentralisasi, dan pas untuk lingkungan yang bergejolak, serta oleh teori kontingensi dari Lawrence dan Lorsch (1967) yang menegaskan pentingnya kecocokan (*fit*) antara struktur organisasi dengan tingkat ketidakpastian lingkungan yang dihadapinya. Konsekuensinya, dokumen SKP administratif dapat dipahami sebagai warisan dari rancangan mekanistik bercorak sistem tertutup, sehingga secara struktural tidak sejalan dengan tuntutan adaptasi era VUCA-BANI persoalannya bukan semata mutu pelaksanaan di lapangan, melainkan ketidakcocokan mendasar pada rancangan sistemnya sendiri (*structural misfit*).

Ketiga, untuk menjembatani aras analisis individu dengan aras kelembagaan yang menjadi inti argumentasi tulisan ini, Penelitian ini merujuk pada *goal-setting theory* (Locke & Latham, 1990), yang menerangkan bahwa kinerja perorangan mencapai titik optimal saat sasaran yang ditetapkan bersifat spesifik namun tetap terbuka ruang penyesuaian seiring bergesernya kondisi lapangan hal ini menjadi dasar teoretis langsung bagi keharusan menghadirkan metrik kinerja yang lentur. Guna menautkan kinerja perorangan dengan kinerja organisasi, teori manajemen kinerja dari Armstrong (2006) menegaskan bahwa pengelolaan kinerja yang efektif bukan sekadar penjumlahan penilaian tiap individu, melainkan proses berkesinambungan yang menyelaraskan tujuan perorangan dengan sasaran strategis organisasi lewat dialog yang terus berlangsung, bukan sekadar pengukuran administratif satu arah. Kerangka *Balanced Scorecard* dari Kaplan dan Norton (1996) turut menegaskan bahwa kinerja organisasi yang tangguh tidak cukup diukur lewat indikator finansial atau administratif semata, melainkan mesti mencakup pula perspektif proses internal serta pembelajaran dan pertumbuhan. Dari ketiga rujukan teoretis tersebut dapat ditarik satu proposisi lintas-aras: kecemasan yang dialami

individu menurunkan kinerja perorangan, yang kemudian terakumulasi menjadi kerapuhan kinerja kolektif pada aras organisasi; sebaliknya, intervensi pada aras sistem lewat dialog kinerja, tata kelola digital, dan kerja tim lintas fungsi memperbaiki kondisi psikologis individu yang pada gilirannya terakumulasi menjadi resiliensi kelembagaan. Proposisi lintas-aras inilah yang menjadi fondasi teoretis bagi model integrasi yang dibangun dalam penelitian ini.

2. Metode

Penelitian ini menggunakan metode Tinjauan Literatur Sistematis (*Systematic Literature Review*/SLR) yang mengadopsi protokol internasional PRISMA (*Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses*) untuk menjamin transparansi dan replikabilitas. Pencarian artikel dilakukan pada basis data Scopus, Web of Science (WoS), Google Scholar, dan Science and Technology Index (SINTA) Indonesia, dibatasi pada publikasi 2016-2026 guna menangkap evolusi teori manajemen kinerja dan kemunculan kerangka BANI pascapandemi. Kata kunci disusun menggunakan operator Boolean, menggabungkan istilah "*performance management*", "*public sector*"/"birokrasi", dan "VUCA"/"BANI"/"*resilience*"/"resiliensi". Kriteria inklusi meliputi artikel jurnal *peer-reviewed* (SINTA 1-4 atau bereputasi internasional) berbahasa Indonesia atau Inggris yang membahas manajemen kinerja sektor publik, ketahanan kelembagaan, atau adaptasi organisasi dalam lingkungan VUCA/BANI; kriteria eksklusi meliputi artikel sektor swasta murni, buku, prosiding tidak ditelaah sejawat, dan artikel tanpa teks lengkap. Mengikuti empat tahap PRISMA (Identifikasi, Penyaringan, Kelayakan, dan Inklusi), dari 420 artikel hasil pencarian awal, tersisa 115 artikel setelah penghapusan duplikasi dan pemeriksaan judul-abstrak, dan akhirnya 25 artikel kunci terpilih melalui penelaahan teks lengkap. Setiap artikel dikodifikasi ke dalam matriks analisis (penulis, lokus, metode, elemen manajemen kinerja, indikator resiliensi) dan dianalisis menggunakan teknik analisis konten serta sintesis tematis untuk mengonstruksikan jembatan teoretis antarvariabel.

3. Hasil dan Pembahasan

Hasil sintesis literatur menunjukkan bahwa tata kelola sektor publik terjebak pada konvergensi dua paradigma disrupsi yang beroperasi pada level berbeda namun saling memperkuat: dimensi VUCA merepresentasikan tekanan pada level makro-struktural, sementara dimensi BANI menangkap manifestasi dampaknya pada level mikro-perilaku organisasional dan psikologis aparatur, sebagaimana dipetakan pada Tabel 1.

Tabel 1. Pemetaan Karakteristik Lingkungan Makro-Mikro (VUCA vs BANI)

Dimensi Lingkungan	Karakteristik Makro-Struktural (VUCA)	Manifestasi Perilaku (BANI)	Mikro-	Hambatan Manajemen Kinerja Sektor Publik
Gejolak & Kerapuhan	<i>Volatility</i> : Perubahan regulasi hukum dan kebijakan publik yang	<i>Brittleness</i> : birokrasi rapuh; formal tampak	Sistem struktur kuat	Struktur birokrasi dan pembagian kerja sektoral kaku sehingga rentan

	sangat cepat akibat tekanan ekopolitik (Suryono, 2024).	namun rentan kolaps akibat satu titik disrupsi teknis (Baran & Woznyj, 2020).	terganggu ketika terjadi krisis.
Ketidakpastian & Kecemasan	<i>Uncertainty</i> : Ketiadaan akurasi data masa depan yang menghambat perencanaan strategis linear jangka panjang (Amil, 2024).	<i>Anxiety</i> : Kecemasan kerja aparaturnya tinggi; muncul fenomena takut salah eksekusi diskresi akibat bayang-bayang sanksi (Eaglesfield, 2024).	Aparatur cenderung menghindari risiko dan lebih memilih kepatuhan administratif dari pada inovasi.
Kompleksitas & Ketidaklinearan	<i>Complexity</i> : Jaringan multivariabel kebijakan antar-instansi yang tumpang tindih dan saling mengunci (Baran & Woznyj, 2020).	<i>Nonlinearity</i> : Putusnya hubungan kausalitas; intervensi kebijakan besar berdampak minim, keputusan kecil berdampak masif (Horák & Špaček, 2025).	Hubungan antara input, proses, target, dan hasil tidak selalu linear sehingga indikator konvensional kurang memadai.
Ambiguitas & Ketidakkapahaman	<i>Ambiguity</i> : Kekaburan makna sinyal perubahan sosial, mempersulit interpretasi arah kebutuhan publik (Siregar & Wijaya, 2024).	<i>Incomprehensible</i> : Kebingungan massal organisasi; tumpukan data indikator kinerja sangat banyak namun tidak dipahami maknanya (Siregar, 2024).	Data kinerja berlimpah tetapi sulit diinterpretasikan dan belum menjadi dasar keputusan strategis.

Sumber: diolah dari Baran & Woznyj (2020); Amil (2024); Eaglesfield (2024); Horák & Špaček (2025); Siregar & Wijaya (2024)

Telaah atas Tabel 1 menegaskan bahwa birokrasi publik tidak lagi dapat dipulihkan hanya dengan menata ulang struktur organisasi formal pada aras makro semata. Ketika lingkungan makro bersifat *volatile*, struktur internal organisasi meresponsnya dengan memunculkan *brittleness*, di mana pembagian tugas antarsektor yang kaku justru memicu koordinasi yang patah tatkala krisis melanda sebuah konsekuensi logis dari corak organisasi yang dirancang sebagai sistem tertutup sebagaimana diuraikan Katz dan Kahn (1966). Ketidakpastian pada aras makro menular menjadi dampak psikologis berupa *anxiety* yang akut pada aparaturnya di aras mikro. Aparatur sipil negara pada akhirnya cenderung memilih jalan aman dengan berlindung di balik kepatuhan administratif semata guna menghindari risiko hukum, sebuah patologi birokrasi yang dikenal sebagai kelumpuhan bertindak akibat kecemasan kerja (Eaglesfield, 2024). Pola relasi semacam ini juga terlihat pada dimensi kompleksitas dan ambiguitas: kebijakan yang dirancang tanpa memperhitungkan jaringan multivariabel antarsektor cenderung memicu *nonlinearity*, sementara kaburnya sinyal kebutuhan publik memperbesar peluang munculnya kondisi *incomprehensible* pada tumpukan data kinerja yang terus bertambah setiap tahun.

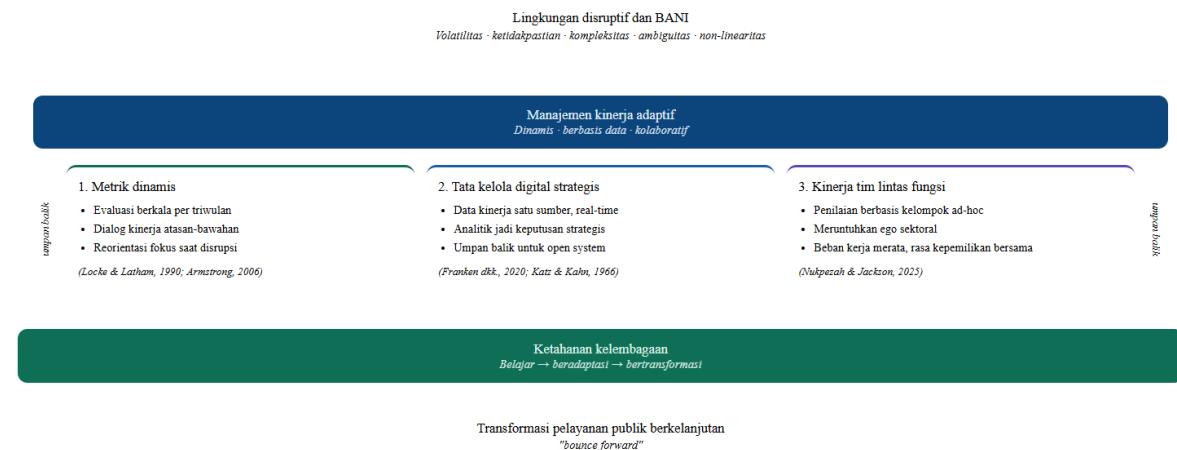
Dari sisi teoretis, keterkaitan keempat pasangan dimensi di atas mengukuhkan argumen bahwa persoalan yang dihadapi birokrasi bukan sekadar persoalan teknis

administratif, melainkan persoalan struktural yang lebih mendasar. Sepanjang rancangan sistem organisasi masih mengikuti asumsi klasik bahwa lingkungan bersifat stabil dan dapat diprediksi, setiap upaya pembenahan yang hanya menyentuh permukaan prosedur administratif akan senantiasa kalah cepat dibandingkan laju perubahan lingkungan strategis yang dihadapinya. Kondisi inilah yang menjelaskan mengapa berbagai upaya reformasi birokrasi yang telah dijalankan selama ini kerap terasa berjalan di tempat: perbaikan yang dilakukan bersifat kosmetik dan berjangka pendek, sementara akar persoalan berupa ketidaksesuaian arsitektur sistem tidak pernah disentuh secara tuntas.

Penelusuran literatur turut menemukan fakta krusial bahwa instrumen manajemen kinerja yang berlaku saat ini justru kerap berperan sebagai penghambat (*barrier*) utama bagi terwujudnya resiliensi kelembagaan. Penelitian atas pelaksanaan SKP pascaterbitnya regulasi terbaru memperlihatkan bahwa proses penilaian kinerja masih didominasi pendekatan formalitas administratif yang bercorak mekanistik (Lituhayu, 2016; Pudjono dkk., 2024). Manajemen kinerja dipandang oleh aparatur bukan sebagai kompas untuk memperbaiki mutu pelayanan, melainkan sekadar beban mengisi dokumen digital secara berkala demi memenuhi syarat pencairan tunjangan kinerja atau kenaikan pangkat formal semata. Kondisi ini turut memicu munculnya fenomena *techno-anxiety* di kalangan aparatur senior, yang timbul akibat menjamurnya berbagai aplikasi pelaporan kinerja instansi yang satu sama lain tidak saling terhubung (Faridawati, 2025). Akibatnya, terjadi pemborosan jam kerja produktif hanya untuk kegiatan input data administratif (*data feeding*) yang tidak memiliki keterkaitan langsung dengan capaian dampak pelayanan di lapangan.

Bila ditelaah lewat kacamata Burns dan Stalker (1961), pola tersebut merupakan ciri khas struktur mekanistik yang terus dipertahankan meskipun lingkungan operasionalnya telah bergeser menjadi jauh lebih bergejolak sebuah ketidakcocokan struktural (*structural misfit*) yang menerangkan mengapa tingginya tingkat kepatuhan administratif tidak berbanding lurus dengan tingkat resiliensi organisasi. Metrik kinerja yang ditetapkan bersifat amat kaku, linear, dan telah dipatok sejak awal tahun anggaran, sehingga tidak menyediakan ruang bagi aparatur untuk mengubah strategi pelaksanaan tugas manakala muncul perubahan situasi darurat di tengah tahun berjalan kondisi ini jelas berseberangan dengan prinsip *goal-setting theory* (Locke & Latham, 1990) yang mensyaratkan tersedianya ruang penyesuaian sasaran demi menjaga agar motivasi kinerja pegawai tetap terpelihara. Model penilaian yang berorientasi individualistik ini pun turut memperkuat mentalitas bersekat (*silo*), di mana setiap pegawai lebih peduli pada pencapaian indikator pribadinya sendiri ketimbang turut memikirkan kegagalan pencapaian tujuan organisasi secara kolektif.

Untuk mengatasi berbagai hambatan sistemis tersebut, literatur mutakhir menawarkan rekonstruksi konseptual atas tata kelola kinerja publik. Manajemen kinerja perlu dimaknai ulang dari paradigma lama yang berorientasi pada kendali serba kaku (*control-oriented evaluation*) menuju sistem pengelolaan mutu berkelanjutan yang mengutamakan kelincahan (*agile performance management system*) (Butkus dkk., 2024; Roy dkk., 2023), sejalan dengan pergeseran dari struktur mekanistik menuju struktur organik dalam istilah Burns dan Stalker (1961). Manajemen kinerja adaptif memadukan tiga pilar utama yang bertindak sebagai faktor pendukung (*enablers*) bagi resiliensi organisasi.



Pilar pertama adalah kelenturan indikator dan metrik yang dinamis (*dynamic metrics*). Sistem kinerja tidak lagi mengunci target secara mati sejak awal tahun, melainkan mengevaluasi dan menyesuaikan indikator kinerja secara berkala misalnya per triwulan lewat mekanisme dialog kinerja (*performance dialogue*) yang intensif antara atasan dan bawahan, sehingga memungkinkan terjadinya reorientasi fokus kerja secara sigap manakala muncul disrupsi di lapangan (Roy dkk., 2023). Pilar ini secara langsung mengejawantahkan prinsip *goal-setting theory* (Locke & Latham, 1990) sekaligus prinsip penyelarasan tujuan yang digagas Armstrong (2006) sebagaimana telah diuraikan pada bagian Pendahuluan.

Pilar kedua ialah tata kelola digital yang bersifat strategis (*strategic digital governance*), yaitu memadukan berbagai aplikasi pelaporan kinerja ke dalam satu ekosistem data tunggal (*single source of truth*) yang sanggup menyajikan data capaian kinerja secara waktu nyata. Pemanfaatan analitik data semacam ini memitigasi dimensi *incomprehensible* pada kerangka BANI, mengubah tumpukan data mentah menjadi informasi strategis yang siap dipakai untuk pengambilan keputusan (Franken dkk., 2020) sekaligus berfungsi sebagai mekanisme umpan balik (*feedback loop*) yang menjadi prasyarat mutlak bagi organisasi agar dapat berperan sebagai *open system* menurut pandangan Katz dan Kahn (1966).

Pilar ketiga adalah penilaian yang bertumpu pada kinerja tim lintas fungsi (*cross-functional team performance*). Penilaian tidak lagi terpaku pada sekat jabatan perorangan, melainkan lebih menitikberatkan pada kontribusi pegawai di dalam kelompok kerja *ad-hoc* yang melintasi batas sektor. Model semacam ini meruntuhkan tembok ego sektoral, mendistribusikan beban kerja secara lebih merata, sekaligus menumbuhkan rasa kepemilikan bersama yang mampu meredakan kecemasan yang dialami individu (Nukpezah & Jackson, 2025). Melalui internalisasi ketiga pilar tersebut secara serentak, manajemen kinerja beralih fungsi menjadi instrumen intervensi strategis: ia bukan sekadar mencatat rekam jejak capaian masa lampau, melainkan turut membangun kapasitas resiliensi kelembagaan sektor publik agar mampu memetik pelajaran dari krisis serta melakukan transformasi pelayanan secara berkesinambungan (*bounce forward*) (Boin & 't Hart, 2021; Li dkk., 2026).

Sebagai kontribusi teoretis utama dari penelitian ini, dibangun sebuah model konseptual komprehensif yang memadukan elemen manajemen kinerja adaptif sebagai variabel intervensi guna meredam dampak destruktif dari lingkungan makro-mikro (VUCA-BANI) menuju tercapainya ketahanan kelembagaan yang sejati. Model

konseptual terpadu ini dipetakan secara ringkas melalui Matriks Intervensi Strategis pada Tabel 2 berikut.

Tabel 2. Matriks Intervensi Strategis Model Integrasi Tata Kelola Kinerja-Resiliensi

Fokus Tantangan	Dimensi Dampak (BANI)	Intervensi Kinerja Adaptif	Output Resiliensi (<i>Bounce Forward</i>)	Bentuk Implementasi	Luaran Resiliensi
Rigiditas Regulasi	<i>Brittleness</i> (Kerapuhan Organisasi akibat ego sektoral kaku)	Restrukturisasi penilaian berbasis Tim Lintas Fungsi dan Dialog Kinerja berkala	Kapasitas Adaptasi Struktur: Birokrasi lincah merelokasi sumber daya saat krisis.	Peninjauan target secara berkala, dialog kinerja, dan pembentukan tim lintas unit untuk isu strategis atau krisis.	Kapasitas adaptasi struktural: koordinasi lebih lincah dan relokasi sumber daya.
Kepatuhan Buta	<i>Anxiety</i> (Kecemasan Aparatur takut berinovasi/diskresi)	Pemberian koridor legalitas diskresi aman dalam kamus indikator fleksibel	Kapasitas Psikologis: Kepercayaan diri aparatur mengeksekusi inovasi pelayanan.	Kejelasan ekspektasi, pembinaan pimpinan, indikator yang fleksibel, dan diskresi dalam koridor hukum.	Kapasitas psikologis: meningkatnya kepercayaan diri dan keberanian berinovasi.
Data Berlebih	<i>Incomprehensible</i> (Kebingungan menafsirkan data capaian)	<i>Strategic Digital Governance</i> : integrasi <i>dashboard</i> analitik kinerja <i>real-time</i>	Kapasitas Pembelajaran: Transformasi data menjadi aksi perbaikan pelayanan nyata.	Integrasi aplikasi, penyederhanaan indikator, dashboard strategis, dan pemanfaatan data untuk pembelajaran.	Kapasitas pembelajaran organisasi: data diubah menjadi informasi dan tindakan perbaikan.

Sumber: diolah oleh penulis, 2026

4. Kesimpulan

Penelitian *Systematic Literature Review* ini berhasil merumuskan landasan konseptual baru mengenai betapa pentingnya peran manajemen kinerja adaptif sebagai penggerak utama ketahanan kelembagaan sektor publik di tengah pertemuan ancaman lingkungan VUCA-BANI. Penelitian ini menyimpulkan bahwa kegagalan agenda reformasi birokrasi di negara berkembang seperti Indonesia dalam menghadapi disrupsi masa kini berakar dari kekeliruan cara pandang dalam merancang sistem penilaian aparatur sebagai sistem yang tertutup dan mekanistik. Sistem manajemen kinerja konvensional yang bertumpu pada SKP administratif terbukti berfungsi sebagai penghalang yang justru memperparah kerapuhan sistemik organisasi sekaligus memicu kecemasan kerja aparatur. Kebaruan teoretis yang ditawarkan lewat Model Integrasi Tata Kelola Kinerja-Resiliensi Sektor Publik yang bersandar pada teori sistem organisasi maupun teori kinerja individu-organisasi membuktikan bahwa reorientasi sistem kinerja menuju kelenturan indikator, tata kelola digital yang strategis, dan penilaian berbasis tim lintas fungsi mampu

mengubah kerentanan birokrasi menjadi kapasitas resiliensi dinamis (*bounce forward*) secara menyeluruh, lewat mekanisme perpindahan lintas-aras dari kinerja individu menuju kinerja kelembagaan.

Berdasarkan temuan tersebut, dirumuskan sejumlah rekomendasi kebijakan yang bersifat aplikatif bagi para pemangku kepentingan reformasi birokrasi nasional, khususnya Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Badan Kepegawaian Negara, dan Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia. Pada aras kebijakan, disarankan agar dilakukan revisi terhadap regulasi teknis penilaian kinerja aparatur sipil negara guna melegalkan instrumen "Metrik Kinerja Dinamis", yang memberikan ruang formal bagi modifikasi target capaian di tengah tahun berjalan berdasarkan eskalasi situasi darurat, baik pada tingkat nasional maupun daerah. Selain itu, perlu dihentikan proliferasi atau pembuatan massal aplikasi pelaporan kinerja instansi yang bersifat parsial di tingkat kementerian, lembaga, maupun daerah, untuk kemudian dikonsolidasikan secara total ke dalam satu basis sistem digital nasional yang terpadu dan berbasis kecerdasan buatan, guna meredam fenomena *techno-anxiety* yang dialami pegawai.

Pada aras teknis dan operasional, disarankan agar dilakukan kewajiban alokasi bobot penilaian kinerja minimal sebesar 40 persen yang bertumpu pada capaian target kelompok kerja *ad-hoc* lintas fungsi (*cross-functional team output*) di dalam struktur SKP pegawai, dengan tujuan meruntuhkan mentalitas bersekat dan memantik kolaborasi yang lebih lincah antarsatuan kerja. Di samping itu, perlu pula disusun panduan teknis mengenai "koridor diskresi aman" yang secara eksplisit membedakan antara kegagalan inovasi eksperimental yang telah terukur dengan pelanggaran administratif yang sesungguhnya, sebagai instrumen mitigasi atas *techno-anxiety* dan kelumpuhan bertindak pada aras individu pegawai.

Penelitian ini memiliki sejumlah keterbatasan yang melekat karena sifatnya yang murni konseptual-teoretis dengan basis metodologi penelusuran literatur sekunder. Model integrasi yang dirumuskan belum diuji secara empiris pada instansi pemerintahan tertentu, dan proposisi lintas-aras yang diajukan masih bersifat argumentasi teoretis yang belum divalidasi lewat pengukuran data primer di lapangan. Selain itu, sintesis literatur yang dilakukan turut dibatasi pada 25 artikel kunci hasil seleksi PRISMA, sehingga tidak menutup kemungkinan adanya perspektif teoretis tambahan yang relevan namun belum terjangkau oleh strategi pencarian yang digunakan dalam penelitian ini.

Oleh sebab itu, agenda riset mendatang yang mendesak untuk dilakukan adalah menguji model ini secara empiris memakai pendekatan kuantitatif-kausal, semisal *Structural Equation Modeling* (SEM), guna menguji proposisi lintas-aras individu-organisasi secara lebih terukur dan sahih, ataupun memakai pendekatan studi kasus komparatif yang mendalam di kementerian maupun lembaga yang memiliki tingkat kerawanan disrupsi tinggi, guna memvalidasi efektivitas operasional pilar-pilar kinerja adaptif terhadap resiliensi organisasi secara nyata di lapangan. Penelitian lanjutan juga disarankan untuk menelusuri peran variabel moderasi ataupun mediasi misalnya gaya kepemimpinan, budaya organisasi, atau tingkat kematangan digital instansi dalam memperkuat maupun memperlemah keterkaitan antara intervensi kinerja adaptif dengan capaian resiliensi kelembagaan, sehingga model konseptual yang diusulkan dalam penelitian ini dapat terus disempurnakan seiring bertambahnya bukti empiris yang tersedia di masa mendatang. Bagian Atas Formulir

5. Daftar Pustaka

- Amil, M. (2024). Strategi Kebijakan Publik Berbasis Makro-Kontemporer di Era Disrupsi. *Jurnal Administrasi Strategis*, 12(2), 115-129.
- Baran, B. E., & Woznyj, H. M. (2020). Managing in a VUCA World: Possibilities, Pitfalls, and a Framework for Future Research. *Human Resource Management Review*, 31(4), 100-115.
- Boin, A., & 't Hart, P. (2021). From Bounce Back to Bounce Forward: Conceptualizing Institutional Resilience in Public Administration. *Public Administration Review*, 81(3), 540-552.
- Bouckaert, G., & Halligan, J. (2008). *Managing Performance: International Comparisons*. Routledge.
- Butkus, R., Silva, T., & Martinez, J. (2024). Redefining Performance Systems: Agile Management in Contemporary Bureaucracy. *International Journal of Public Sector Management*, 37(1), 45-63.
- Cascio, J. (2020). Facing the Age of Chaos. Medium.
- Eaglesfield, D. (2024). Navigating the BANI Horizon: Anxiety Management and Bureaucratic Paralysis in Federal Agencies. *Governance & Public Policy*, 40(2), 202-218.
- Faridawati, E. (2025). Digitalisasi Reformasi Birokrasi dan Fenomena Techno-Anxiety pada Aparatur Sipil Negara. *Jurnal Tatakelola Indonesia*, 9(1), 34-49.
- Ferreira, A., & Otley, D. (2009). The Design and Use of Performance Management Systems: An Extended Framework for Analysis. *Management Accounting Research*, 20(4), 263-282.
- Franken, E., Plimmer, G., & Malinen, S. (2020). Paradoxical Leadership and Governance Digitization: Driving Factors for Public Sector Resilience. *Australian Journal of Public Administration*, 79(4), 487-504.
- Griffin, M. A., Neal, A., & Parker, S. K. (2007). A New Model of Work Role Performance: Positive Behavior in Uncertain and Interdependent Contexts. *Academy of Management Journal*, 50(2), 327-347.
- Katz, D., & Kahn, R. L. (1966). *The Social Psychology of Organizations*. Wiley.
- Li, W., Zhang, X., & Zhao, Y. (2026). Dynamics of Institutional Resilience: Long-term Structuring in Developing Bureaucracies. *World Development Governance*, 5(1), 101210.
- Lituhayu, D. (2016). Patologi Birokrasi dalam Formalitas Pengukuran Kinerja Pegawai. *Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, 4(2), 143-156.
- Nukpezah, J. A., & Jackson, S. (2025). The Structural Linkages of Agile Performance Evaluation, Job Satisfaction, and Institutional Resilience. *Public Personnel Management*, 54(3), 312-335.
- Otley, D. (1999). Performance Management: A Framework for Management Control Systems Research. *Management Accounting Research*, 10(4), 363-382.
- Prasetyo, A., & Utomo, T. W. (2023). Pergeseran Paradigma Birokrasi Weberian Menuju Agile Governance di Indonesia. *Jurnal Reformasi Administrasi*, 10(2), 89-104.
- Pudjono, S., Hartono, B., & Rahayu, S. (2024). Evaluasi Kritis Implementasi SKP Berbasis Regulasi Baru: Tantangan Administratif Menuju Substansi Kinerja. *Jurnal Kebijakan & Manajemen ASN*, 18(1), 57-72.
- Pulakos, E. D., Arad, S., Donovan, M. A., & Plamondon, K. E. (2000). Adaptability in the Workplace: Development of a Taxonomy of Adaptive Performance. *Journal of*

Applied Psychology, 85(4), 612-624.

Rahmawati, A. A., & Nugroho, R. A. (2023). Analisis Kinerja Perangkat Daerah Kota Surakarta terhadap Implementasi Smart City melalui Garuda Smart City Model. JANE (Jurnal Administrasi Negara), 15(1), 71-78.

Roy, S., Mishra, P., & Chatterjee, A. (2023). From Measurement to Strategic Intervention: Reconceptualizing Performance Management Systems in Changing Times. International Review of Administrative Sciences, 89(2), 415-433.

Suryono, B. (2024). Lanskap Tata Kelola Sektor Publik Abad ke-21: Tekanan Global dan Agenda Domestik. PT Remaja Rosdakarya.