

Integrasi Rencana Strategis dan Pengukuran Kinerja Menggunakan Kerangka Teori *Strategic Performance Management* dengan Pendekatan *Soft Systems Methodology*

Rusno Haji^{a*}

^aBadan Litbang dan Diklat Kementerian Agama, DKI Jakarta, Indonesia

INFORMASI ARTIKEL

Article history:

Dikirim tanggal: 16 Januari 2017

Revisi pertama tanggal: 31 Januari 2017

Diterima tanggal: 20 Juni 2017

Tersedia online tanggal: 13 Juli 2017

Keywords: *strategic plan, performance measurement, Strategic Performance Management, Soft Systems Methodology*

ABSTRACT

This paper examines integration process of strategic plan and performance measurement in Research Development and Training Agency, Ministry of Religion Affairs using Strategic Performance Management theoretical framework with Soft Systems Methodology. Based on the comparison between the conceptual models with problem situations in the real world, the problem solving interest generated some recommendations regarding the structure, processes and attitudes. Meanwhile, for research interest, it is concluded that the theoretical framework of Strategic Performance Management can be used to integrate the strategic plan and performance measurement in the public sector, because it can answering problem complexity, supporting the integration of long-term strategy process, and operational objectives, ensuring the performance measurement support the strategic and organization learning achievement, as well as improving the integration and data analysis and facilitating cooperation and collaboration.

INTISARI

Tulisan ini mengkaji proses integrasi rencana strategis dan pengukuran kinerja di Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama menggunakan kerangka teori *Strategic Performance Management* dengan *Soft Systems Methodology*. Berdasarkan perbandingan antara model konseptual dengan situasi permasalahan di *real world*, untuk *problem solving interest* dihasilkan beberapa saran perubahan atau rekomendasi terkait struktur, proses dan sikap. Sedangkan untuk *research interest* disimpulkan bahwa kerangka teori *Strategic Performance Management* dapat digunakan untuk melakukan integrasi rencana strategis dan pengukuran kinerja di sektor publik, karena mampu menjawab kompleksitas permasalahan yang ada, mendukung proses integrasi strategi jangka panjang dan tujuan operasional, memastikan pengukuran kinerja mendukung pencapaian strategis dan pembelajaran organisasi, serta meningkatkan integrasi dan analisis data serta memfasilitasi kerjasama dan kolaborasi.

2017 FIA UB. All rights reserved.

1. Pendahuluan

Kelebihan pagu anggaran tunjangan profesional guru senilai Rp. 23,4 triliun sempat menjadi perhatian

publik dan menunjukkan bahwa birokrasi kurang profesional (Kompas, 2016). Hal tersebut mencerminkan kurangnya koordinasi dan pengawasan dalam perencanaan dan penyusunan anggaran. Namun

* Corresponding author. Tel.: +62-0815-9534058; e-mail: rusno_haji@yahoo.com

permasalahan itu hanyalah puncak gunung es dari permasalahan yang lebih besar. Hasil kajian Lembaga Administrasi Negara (LAN) Tahun 2014 menunjukkan permasalahan terkait perencanaan dan penyusunan anggaran sangat kompleks, diantaranya adalah belum ada keselarasan antara sistem perencanaan, sistem penganggaran, dan manajemen kinerja.

Integrasi rencana strategis dengan pengukuran kinerja merupakan salah satu permasalahan dalam implementasi strategi. Implementasi strategi pada awalnya dianggap sebagai hal yang sederhana, yaitu strategi diformulasikan kemudian diimplementasikan. Namun merubah strategi menjadi aksi merupakan tugas yang kompleks dan sulit (Aaltonen dan Ikävalko, 2002:415). Wheelen dan Hunger (2004) serta Hrebiniak (2005) dalam Solihin (2012) menggambarkan kompleksitas permasalahan dalam implementasi strategi.

Salah satu faktor penyebab kegagalan implementasi strategi adalah terjadinya keterputusan antara rencana strategis dengan kegiatan operasional organisasi. Menurut Mahmudi (2010) keterputusan tersebut bisa terjadi disetiap level organisasi, baik pada level perencanaan strategis, level pemrograman dan penganggaran, dan level implementasi.

Kaplan dan Norton (2001) menunjukkan pentingnya sistem manajemen kinerja yang memadai sebagai faktor sukses kunci dalam mengimplementasikan strategi. Kegagalan sistem pengukuran kinerja tradisional yang terfokus pada unsur finansial dan tidak terkait dengan strategi telah mencetuskan revolusi pengukuran kinerja dan melahirkan Sistem Pengukuran Kinerja Strategis (*Strategic Performance Measurement Systems* atau SPMS).

Implementasi SPMS pada organisasi publik di Indonesia menghadapi permasalahan yang kompleks, karena peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang mengatur masalah tersebut begitu luas, sangat banyak jumlahnya dan saling tumpang tindih, sehingga menimbulkan *ill-structured problems* (LAN, 2014).

Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama juga menghadapi kompleksitas permasalahan terkait integrasi rencana strategis dan pengukuran kinerja. Diantaranya adalah *stakeholder* yang dilayani sangat beragam; belum adanya mekanisme untuk menjamin konsistensi rencana strategis dengan pelaksanaan kegiatan; dan belum terintegrasinya berbagai sistem aplikasi dalam perencanaan, penganggaran, monitoring, evaluasi dan pelaporan.

Kompleksitas permasalahan tersebut tidak bisa dipecahkan dengan menggunakan pendekatan tradisional, sehingga harus menggunakan pendekatan sistem. Pendekatan sistem adalah suatu metodologi untuk menguraikan situasi yang kompleks dengan dasar

berpikir sistem, yaitu melihat bagaimana antar elemen didalam sistem saling terhubung dan mempengaruhi. Pendekatan sistem yang akan digunakan dalam kajian ini adalah *Soft System Methodology* (SSM).

Artikel ini akan mengkaji proses integrasi rencana strategis dan pengukuran kinerja menggunakan *Strategic Performance Management* dengan pendekatan *Soft Systems Methodology* di Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama.

2. Teori

2.1 Implementasi Rencana Strategis di Sektor Publik

Manajemen strategis mengintegrasikan semua proses manajemen untuk menyediakan pendekatan yang sistematis, koheren dan efektif untuk membangun, mencapai, memantau, dan memperbarui tujuan strategis sebuah instansi (Poister dan Streib, 1999).

Manajemen strategis disektor publik dan sektor swasta mempunyai banyak perbedaan, antara lain: organisasi publik lebih birokratis sehingga menghasilkan proses keputusan yang lebih formal dan kurang fleksibel; organisasi publik lebih terfokus pada mengikuti aturan dan prosedur dalam melayani kepentingan *stakeholder* yang beragam dan sering kali bertentangan; dan organisasi publik mempunyai tujuan yang tidak jelas (*vague*) dan sering kali bertentangan, yang ditetapkan melalui proses politik (Maksoed et al, 2012:529).

Hunger dan Wheelen (2003:4) membagi proses manajemen strategis menjadi empat tahapan utama, yaitu: 1) Pengamatan lingkungan (*environmental scanning*); 2) Perumusan strategi (perencanaan strategis atau perencanaan jangka panjang); 3) Implementasi strategi; dan 4) Evaluasi serta pengendalian.

Robert Kaplan dan David Norton (2001) memandang kemampuan untuk mengeksekusi/ mengimplementasikan strategi merupakan tantangan yang lebih besar dari menentukan visi dan strategi. Kaplan dan Norton menunjukkan pentingnya sistem manajemen kinerja yang memadai sebagai faktor sukses kunci dalam mengimplementasikan strategi.

Hudson *et al* (2001) dalam Verweire dan Van Den Berghe (2004:4) menyatakan bahwa kesesuaian antara pengukuran dan tujuan akan membantu organisasi untuk mengkaitkan kegiatan operasional mereka dengan tujuan strategis. Integrasi strategi dengan pengukuran kinerja memberikan banyak keuntungan, yaitu: 1) Memberitahu organisasi arah strategis; 2) Mengkomunikasikan prioritas strategis; 3) Menciptakan pemahaman bersama; 4) Memonitor dan melacak implementasi strategi; 5) Menyelaraskan tindakan jangka pendek dengan strategi jangka panjang; 6) Mendorong perilaku konsisten dengan strategi; 7) Membuat tujuan (*goals*) dan sarana (*means*) menjadi terlihat (*visible*); 8) Memperjelas

kaitan antara kinerja individu dan sub unit, dan kinerja sub unit dengan keseluruhan organisasi; 9) Meningkatkan integrasi diantara berbagai proses organisasi; 10) Membatasi penekanan yang berlebihan (*overemphasis*) pada tujuan lokal, sehingga mengurangi sub-optimisasi (*sub-optimisation*); 11) Fokus pada usaha perubahan; dan 12) Menumbuhkan pembelajaran organisasi (Verweire dan Van Den Berghe, 2004:4).

2.2 Pengukuran Kinerja di Sektor Publik

Pengukuran kinerja merupakan proses mencatat dan mengukur kinerja melalui hasil-hasil yang ditampilkan baik berupa produk, jasa maupun proses. Organisasi swasta menggunakan laba sebagai ukuran kerjanya, sedangkan organisasi publik lebih memusatkan perhatian pada peningkatan pencapaian kesejahteraan masyarakat. Hal ini menyebabkan kinerja organisasi sektor publik bersifat multidimensional dan kompleks, sehingga tidak ada indikator tunggal yang dapat digunakan untuk menunjukkan kinerja secara komprehensif.

Meskipun ada begitu banyak kerangka kerja yang berbeda, menurut Liu et al (2012), ada beberapa komponen penting dalam pengukuran kinerja, yaitu: mengidentifikasi tujuan kunci organisasi; memformulasi dan mengimplementasikan strategi dan rencana, serta pengukuran kinerja yang terkait; menetapkan target kinerja; menciptakan sistem *reward* yang relevan untuk mencapai target kinerja; dan memastikan arus informasi yang tepat untuk memonitor dan mendukung pembelajaran.

Bruijn (2002:580-581) mengemukakan berbagai dampak positif pengukuran kinerja organisasi publik pada penguatan manajemen strategis, yaitu: 1) Membawa ke arah transparansi; 2) Insentif bagi output; dan 3) Merupakan cara yang elegan untuk menciptakan akuntabilitas.

Namun masih banyak permasalahan yang dihadapi organisasi sektor publik dalam perencanaan strategis dan pengukuran kinerja. Neely dan Bourne (2000) dalam Pun dan White (2005), menyatakan ada dua alasan kegagalan inisiatif pengukuran kinerja, yaitu sistem pengukuran kinerja tersebut tidak dirancang dengan baik dan sulit untuk diimplementasikan. Sedangkan Fryer et al (2009) menyatakan bahwa ada tiga masalah utama pada sistem manajemen kinerja, yaitu (1) teknis; (2) sistem; dan (3) keterlibatan.

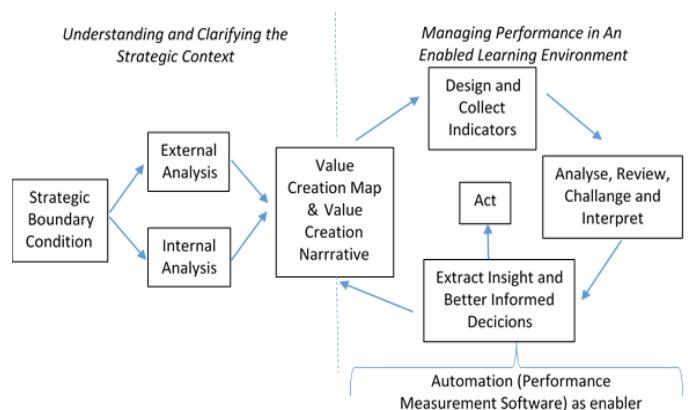
2.3 Strategic Performance Management

Kegagalan sistem pengukuran kinerja tradisional yang terfokus pada unsur finansial dan tidak terkait dengan strategi telah mencetuskan revolusi pengukuran kinerja dalam bentuk sebuah sistem yang disebut dengan Sistem Pengukuran Kinerja Strategis (*Strategic Performance Measurement Systems* atau SPMS).

SPMS adalah proses pengukuran dan manajemen kinerja strategis dari sebuah organisasi, yang menggambarkan semua proses, metodologi, pengukuran dan sistem yang diperlukan untuk mengukur dan mengelola kinerja organisasi (Mittal, 2015). Berbagai kerangka kerja SPMS yang muncul di antaranya adalah *Performance Measurement Matrix*, *Results and Determinants Framework*, *SMART Pyramid*, *Balanced Scorecard*, dan *Performance Prism*.

Bernard Marr (2005) dan Andree De Waal (2007) memperkenalkan *framework* SPMS berupa Manajemen Kinerja Strategis (*Strategic Performance Management*) yang berfungsi untuk mengidentifikasi, mengukur dan mengelola apa yang penting untuk meningkatkan efektivitas, efisiensi dan kinerja keseluruhan suatu organisasi.

Bernard Marr (2008) membagi manajemen kinerja strategis menjadi tiga tahapan, yaitu (1) Memahami dan mengklarifikasi konteks strategi; (2) Mengelola kinerja dalam sebuah lingkungan yang mendukung pembelajaran; dan (3) Melakukan otomatisasi sistem tersebut dengan menggunakan *software* pengukuran kinerja. Seperti terlihat pada bagan berikut ini:



Gambar 1 *Framework* Manajemen Kinerja Strategi (Sumber: Marr, 2008)

3. Metode Penelitian

3.1 Penelitian Tindakan

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian riset tindakan (*action research*). Menurut Bryman dalam Puradinata (2012), riset tindakan merupakan sebuah pendekatan dimana peneliti dan klien bekerja sama dalam mendiagnosis masalah dan mengembangkan solusi berdasarkan diagnosis masalah tersebut.

Riset tindakan dalam penelitian ini menggunakan *Soft Systems Methodology* (SSM), yaitu sebuah pendekatan berdasarkan sistem untuk melakukan strukturisasi masalah dan mengambil tindakan dalam situasi yang kompleks dan tidak terstruktur yang

dikembangkan dari situasi masalah di dunia nyata (Checkland, 2000).

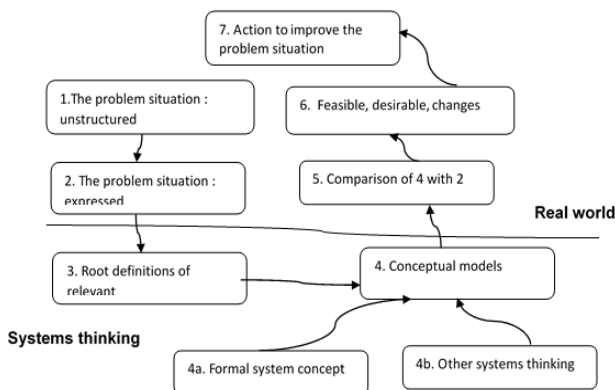
SSM adalah sebuah metode riset tindakan (*action research*) dengan menggunakan model konseptual untuk menstrukturkan sebuah debat di mana tujuan, kebutuhan, kepentingan dan nilai-nilai yang berbeda dapat disatukan dan didiskusikan. Sebagai sebuah metodologi yang berdasarkan sistem untuk memecahkan masalah dunia nyata, SSM memungkinkan kita untuk memahami perspektif yang berbeda dari suatu situasi masalah dan memecahkannya melalui proses belajar.

Riset tindakan berbasis SSM mensyaratkan kerangka teori (*theoretical framework*) dalam mengeksplorasi atau mempelajari suatu ‘permasalahan’. Sehingga penelitian yang dilakukan lebih terarah dan memberikan akumulasi pengalaman pembelajaran yang masuk akal (*make sense*) serta dapat dipahami (Checkland dan Scholes, 1990). Kerangka teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah Manajemen Kinerja Strategis (*Strategic Performance Management*) yang dikembangkan oleh Bernard Marr.

McKay dan Marshall (2001) membagi SSM kedalam proses siklus ganda atau *dual cycle process*, yaitu *problem solving interest* dan *research interest*. Keduanya tidak berdiri sendiri, tetapi saling berhubungan satu sama lain.

3.2 Teknik Analisa Data

Analisa data dalam penelitian ini menggunakan model tradisional tujuh tahap SSM, yang telah diperkaya dengan berbagai *framework* baru sesuai dengan perkembangannya. Model tersebut membagi analisa data ke dalam dua jenis aktivitas, yaitu aktivitas di *real world* (tahap 1, 2, 5, 6, dan 7) dan aktivitas di *system thinking* (tahap 3 dan 4). Seperti terlihat pada gambar berikut ini:



Gambar 2 Model Tujuh Tahap SSM (Sumber: Checkland, 1981)

Namun karena keterbatasan waktu, penelitian ini hanya dilakukan sampai tahap 6, yaitu menetapkan

perubahan yang diinginkan dan layak. Keenam aktivitas tersebut adalah sebagai berikut:

a) Mengenali situasi permasalahan

Tahap ini merupakan proses pengumpulan informasi yang berkaitan dengan situasi permasalahan berdasarkan fenomena yang diteliti. Pada tahapan ini tidak mendefinisikan masalah, namun menjangkau semua wilayah umum yang menarik bagi peneliti (Williams, 2005 dalam Wilopo, 2013).

b) Mengungkapkan situasi permasalahan

Pada tahap ini dilakukan strukturisasi situasi masalah dengan mengkaitkan seluruh elemen yang terdiri dari rancangan bentuk, hierarki kekuasaan, bekerjanya struktur dan pola komunikasi formal maupun informal. Strukturisasi situasi masalah tersebut diekspresikan dalam bentuk *rich picture*, berdasarkan hasil tiga analisis berikut ini:

1. *Analysis One (The Intervention Itself)*, yaitu mengelompokkan siapa saja yang berperan dalam proses integrasi rencana strategis dengan pengukuran kinerja, yaitu siapa yang bertindak sebagai klien (*client*), praktisi (*practioner*) dan pemilik isu (*owner of the issue(s) addressed*);
2. *Analysis Two (Social)*, yaitu menggambarkan *social reality* yang ada dengan memahami *local culture* yang terdiri dari *roles, norms* dan *values* diantara *client, practioner* dan *owner of the issue*, sehingga menghasilkan suatu perbaikan (*improvement*) yang diterima secara budaya (*culturally feasible*); dan
3. *Analysis Three (Political)*, adalah untuk menemukan dan mengetahui disposisi kekuasaan dalam situasi dan proses yang dipengaruhi oleh politik yang sangat *powerfull* dalam membuat suatu kebijakan dan keputusan strategis. Fokus analisis tiga adalah mempelajari struktur kekuasaan (*power*) dalam situasi masalah dan proses yang mengontrolnya.

c) Pembuatan definisi permasalahan (*root definition*) dari sistem aktivitas bertujuan yang relevan

Pada tahap ini analisis berpindah dari dunia nyata ke *systems thinking* untuk merumuskan *root definition*, yang merupakan sebuah cara untuk memahami esensi (akar) tujuan yang harus dicapai, yang menggambarkan sebuah proses transformasi dari keadaan awal (S_0) menuju ke keadaan yang dikehendaki (S_1). *Root definition* harus mengikuti formula PQR, yaitu “do P, by Q, in order to help achieve R”. Pengukuran *root definition* dikendalikan oleh CATWOE (*Customers, Actors, Transformation Process, Worldview, Owners, Environmental constraints*) dan kriteria 3E (*Efficacy, Effectiveness, dan Efficiency*) (Checkland dan Poulter, 2006).

d) Membangun model konseptual berdasarkan *root definition*

Model konseptual (*conceptual models*) merupakan gambaran situasi permasalahan dalam realitas dan upaya pemecahannya dalam bentuk tiruan. Model konseptual merupakan model sistem aktivitas manusia yang terdiri dari elemen-elemen yang merupakan aktivitas-aktivitas dan didapatkan dengan mengekstraksi semua kata kerja yang diimplikasikan oleh *root definition*. Daftar kata kerja harus diatur dengan aturan yang koheren dan untuk setiap *root definition* harus ada satu model.

e) Perbandingan antara model konseptual dengan situasi permasalahan

Perbandingan ini bertujuan untuk mendapatkan berbagai kemungkinan perubahan model konseptual yang dibangun. Checkland (2000) memberikan empat cara untuk melakukan konfrontasi, yaitu: 1) Diskusi informal; 2) Wawancara formal; 3) Penulisan skenario berdasarkan “bekerjanya” model; dan 4) Mencoba membuat model *real world* dalam struktur yang sama dengan konseptual model, dan kemudian dibandingkan. Dari keempat cara konfrontasi tersebut, cara kedua dan cara ketiga yang paling umum digunakan. Penelitian ini menggunakan cara konfrontasi yang kedua, yaitu dengan wawancara dan menggunakan tabel untuk melakukan perbandingan antara model konseptual dan dunia nyata.

f) Menetapkan perubahan yang diinginkan dan layak

Tahapan ini menyangkut pendefinisian perubahan yang diinginkan dan yang mungkin (*desirable and feasible changes*) setelah melalui proses debat yang membandingkan antara model konseptual dengan situasi permasalahan dalam dunia nyata. Termasuk dalam hal ini mempertimbangkan kelayakan proses perubahan sistem dilihat dari berbagai perspektif yaitu: budaya, politik, dan sosial, yang berpengaruh terhadap penetapan keputusan perubahan.

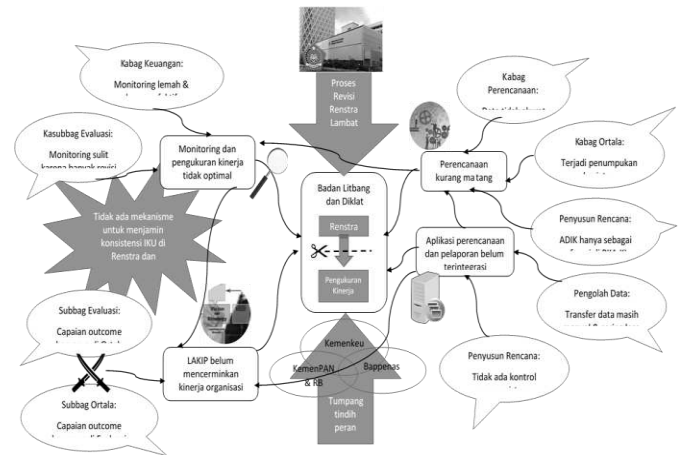
4. Hasil Penelitian dan Pembahasan

4.1 Memahami dan Menstrukturisasi Situasi Permasalahan

Dalam SSM, tujuan kita memasuki sebuah situasi masalah adalah untuk memahami kemudian mengubahnya ke arah perbaikan (*improvement*). Situasi permasalahan tersebut distrukturisasikan menjadi sebuah *rich picture*, yang bertujuan untuk menangkap, memberi informasi, menemukan hal-hal penting atau utama, struktur penekanan dalam situasi, bagaimana proses tersebut berjalan, penemuan isu-isu penting di dalam situasi serta menyusun beberapa model aktivitas (Checkland dan Poulter, 2006:24-25).

Pembuatan *rich picture* tersebut berdasarkan tiga jenis analisis, yaitu *analysis one* (analisis terhadap intervensi), *analysis two* (analisis sistem sosial), dan

analysis three (analisis sistem politik). berikut ini adalah *rich picture* yang dihasilkan:



Gambar 3 Rich Picture situasi masalah dalam integrasi rencana strategis dan pengukuran kinerja (Sumber: Hasil analisis, 2016)

4.2 Definisi Permasalahan dari Sistem Aktivitas Bertujuan yang Relevan

Pembuatan *Root Definitions* dilakukan dengan menggali permasalahan dari *stakeholder* dan bagaimana harapan ideal yang tepat untuk memecahkan permasalahan yang dihadapi. Tujuannya adalah menggambarkan keterkaitan antara situasi permasalahan dengan esensi pemecahan masalah yang perlu dikerjakan (Supriyono, 2007:112). Menurut Checkland (2000) *root definition* dibangun sebagai suatu ekspresi dari aktivitas bertujuan (*purposeful activity*) atau *Human Activity Systems* (HAS) sebagai proses transformasi. Berdasarkan analisa terhadap struktur masalah dan *Rich Picture* pada tahap sebelumnya, dihasilkan empat *Root Definitions* sebagai berikut:

Tabel 1 *Root Definition* dari Sistem Aktivitas Bertujuan yang Relevan

No	Nama <i>Root Definition</i>	Deskripsi <i>Root Definition</i>
1.	Sistem Manajemen Kinerja Strategis	Sistem yang dimiliki dan dioperasikan oleh Peneliti dalam rangka menggunakan <i>Strategic Performance Management</i> (P) melalui pendekatan <i>Soft Systems Methodology</i> (Q) untuk mengintegrasikan rencana strategis dan pengukuran kinerja (R)
2.	Sinkronisasi Sistem Perencanaan dan Penganggaran	Sistem yang dimiliki dan dioperasikan oleh Badan Litbang dan Diklat dalam rangka mensinkronisasikan dokumen perencanaan dan penganggaran (P) melalui penataan ADIK (Arsitektur dan Informasi Kinerja) (Q) untuk menjamin konsistensi dan keselarasan antara dokumen perencanaan dan dokumen penganggaran (R)
3.	Sistem Monitoring dan	Sistem yang dimiliki dan dioperasikan oleh Badan Litbang

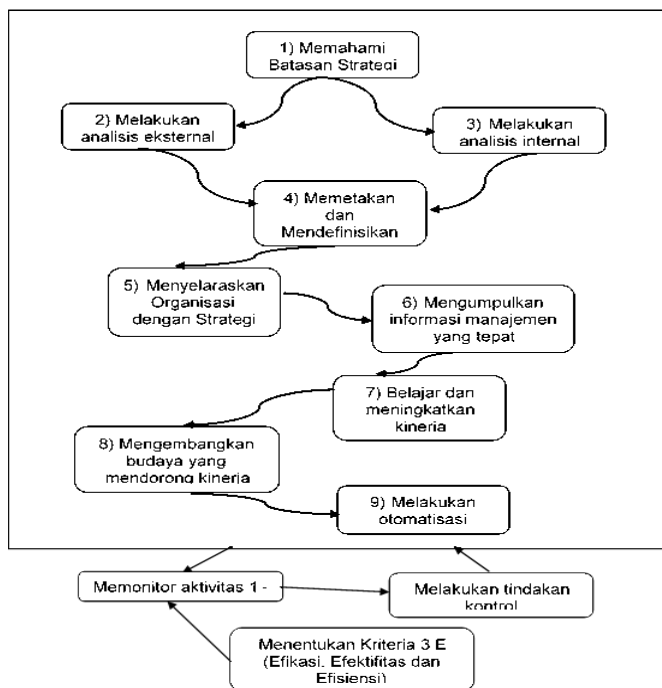
Evaluasi Terpadu	dan Diklat dalam melakukan monitoring dan evaluasi program dan anggaran secara efektif dan efisien (P) melalui mekanisme dan indikator kinerja yang tepat (Q) untuk meningkatkan akuntabilitas dan perbaikan kinerja (R).
4. Integrasi Sistem Aplikasi Perencanaan dan Pelaporan	Sistem yang dimiliki dan dioperasionalkan oleh Badan Litbang dan Diklat dalam perencanaan dan pelaporan menggunakan ICT (<i>Information and Communication Technology</i>) (P) melalui integrasi data dan aplikasi (Q) untuk meningkatkan kualitas perencanaan dan pelaporan (R).

Sumber: Hasil analisis, 2016

4.3 Membuat Model Konseptual Berdasarkan Sistem yang Terdapat Dalam Root Definitions

Model konseptual dalam penelitian ini dibangun berdasarkan *root definitions* yang telah dibuat pada tahap sebelumnya, dengan merujuk pada teori, hasil wawancara, observasi dan pengkajian data sekunder. Model konseptual dari sistem aktivitas bertujuan yang relevan pada proses integrasi rencana strategis dan pengukuran kinerja di Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama adalah sebagai berikut:

a) Model Konseptual Sistem Manajemen Kinerja Strategis



Gambar 4 Model Konseptual Sistem Manajemen Kinerja Strategis (Sumber: Hasil analisis, 2016)

Model konseptual ini dibangun berdasarkan *root definition* yang pertama, dengan menggunakan kerangka teori *Strategic Performance Management* yang dikembangkan oleh Bernard Marr. Model konseptual ini

dibangun untuk tujuan *research interest*, yang menjadi dasar bagi pengembangan model konseptual yang lain.

Model konseptual ini terdiri dari sembilan aktivitas, yaitu: 1) Memahami batasan strategi; 2) melakukan analisis eksternal; 3) Melakukan analisis internal; 4) Memetakan dan mendefinisikan strategi; 5) Menyelaraskan organisasi dengan strategi; 6) Mengumpulkan informasi manajemen yang tepat; 7) belajar dan meningkatkan kinerja; 8) Mengembangkan budaya yang mendorong kinerja; dan 9) Melakukan otomatisasi sistem. Adapun model yang dimaksud dapat dilihat pada gambar 4.

b) Model Konseptual Sinkronisasi Sistem Perencanaan dan Penganggaran

Model konseptual ini dibangun berdasarkan *root definition* yang kedua dan merupakan penjabaran langkah keempat dan kelima dari model konseptual pertama, yaitu proses pemetaan dan pendefinisian strategi yang kemudian hasilnya diselaraskan dengan organisasi.

Model konseptual ini terdiri dari delapan aktivitas yang dikembangkan berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 163/PMK.02/2016. Kedelapan aktivitas tersebut adalah sebagai berikut: 1) Memahami fungsi organisasi; 2) Menyusun *logic model*; 3) Menentukan hirarki fungsi; 4) Melakukan pendekatan *top down*; 5) Melakukan *review* hasil penataan ADIK; 6) Sinkronisasi ADIK dan Renstra/ Renja KL; 7) Menjadikan ADIK sebagai referensi dalam RKA-KL; dan 8) Sinkronisasi RKA-KL dengan pengukuran kinerja.

c) Model Konseptual Sistem Monitoring dan Evaluasi Terpadu

Model konseptual ini dibangun berdasarkan *root definition* yang ketiga dan merupakan penjabaran lebih lanjut dari model konseptual pertama pada langkah keenam dan ketujuh, yaitu mengumpulkan informasi manajemen yang tepat dan pembelajaran untuk meningkatkan kinerja.

Model ini terdiri dari sembilan aktivitas yang dibangun berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 249/PMK.02/2011 tentang Pengukuran dan Evaluasi Kinerja atas Pelaksanaan RKA-K/L. kesembilan aktivitas tersebut adalah sebagai berikut: 1) mempersiapkan model logika informasi kinerja; 2) inventarisasi dan identifikasi indikator dan target kinerja; 3) menyusun desain pengumpulan data; 4) pengumpulan data; 5) pengukuran aspek implementasi; 6) pengukuran aspek manfaat; 7) penilaian capaian kinerja program; 8) melakukan analisis; dan 9) melaporkan hasil evaluasi.

d) Model Konseptual Integrasi Sistem Aplikasi Perencanaan dan Pelaporan

Model konseptual ini dibangun berdasarkan *root definition* keempat dan merupakan penjabaran langkah kesembilan dari model konseptual pertama, yaitu melakukan otomatisasi sistem dengan melakukan integrasi data dan aplikasi.

Model ini terdiri dari delapan aktivitas yang dibangun berdasarkan konsep implementasi integrasi data antar sistem informasi (Sugiarto dan Fajarhati, 2008). Delapan aktivitas tersebut adalah: 1) Meninjau dan menganalisis SOP di setiap unit; 2) Analisis keterkaitan proses berdasarkan SOP antar unit; 3) Membuat mekanisme kesepakatan antar bisnis proses di setiap unit organisasi; 4) Menganalisis secara teknis aplikasi yang sudah dikembangkan dan dipergunakan; 5) Menganalisis *design* dan struktur *database* aplikasi; 6) Menentukan metode integrasi yang tepat; 7) Mengintegrasikan aplikasi secara bertahap; dan 8) Melakukan evaluasi dan perbaikan.

4.4 Membandingkan Model Konseptual dengan Real World

Pada tahap ini aktivitas yang dilakukan adalah membandingkan *conceptual models* dengan persepsi atau *worldview* aktor dalam *real world* yang distrukturkan ke dalam matriks. Perbandingan tersebut bertujuan untuk mengetahui perbedaan yang ada dan ide-ide perubahan untuk meningkatkan kualitas dari aktivitas yang dilakukan.

Pada penelitian ini perbandingan dilakukan melalui wawancara formal dengan menggunakan matriks/ tabel perbandingan. Perbandingan tersebut dikelompokkan menjadi dua, yang pertama adalah perbandingan untuk *research interest*, dan yang kedua adalah perbandingan untuk *problem solving interest*.

Perbandingan pertama bertujuan untuk mencari temuan konsepsi dan refleksi teoritik, sehingga akan menghasilkan pengetahuan baru dari kerangka teori yang digunakan. Perbandingan kedua bertujuan untuk menentukan apakah aktivitas dalam model konseptual telah dilakukan di dunia nyata, bagaimana melakukannya, oleh siapa, kapan, sudah baik/ kurang baik, dan ide perubahan/ alternatif yang disarankan.

4.5 Menetapkan Perubahan yang Diinginkan dan Layak

Checkland dan Poulter (2006) mengungkapkan ada tiga aspek dalam melakukan perbaikan, penyempurnaan atau perubahan, yaitu perubahan yang terkait dengan struktur, proses, dan sikap. Saran perubahan yang dihasilkan berdasarkan perbandingan model konseptual dengan situasi permasalahan *real world* di Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama adalah sebagai berikut:

a) Saran perubahan terkait struktur:

- Menambahkan unit khusus dalam struktur organisasi, yaitu *Office of Strategy Management* (OSM);
- Memperjelas tugas dan fungsi organisasi serta *stakeholder* yang ada dalam PMA 42 Tahun 2016;
- Melakukan penyusunan informasi kinerja berdasarkan fungsi organisasi berbasis pada *outcome*, untuk menunjukkan hierarki fungsi yang jelas;
- Melakukan inventarisir dan identifikasi terhadap *outcome* program di level Eselon I, agar bisa mengukur aspek dampak dan juga aspek konteks; dan
- Membuat mekanisme kesepakatan antar proses bisnis di setiap unit organisasi untuk menghasilkan data-data apa saja yang akan dipertukarkan untuk memenuhi kebutuhan proses bisnis di setiap unitnya.

b) Saran perubahan terkait proses:

- Melakukan perbaikan Renstra dan pengukuran kinerja, serta melakukan integrasi data dan aplikasi terkait perencanaan, penganggaran, monitoring, evaluasi dan pelaporan;
- Menyeragamkan *output* kegiatan, melakukan review hasil penataan ADIK, melakukan sinkronisasi ADIK dan Renstra/ Renja KL, serta memperkuat dan mempertajam informasi kinerja didalam ADIK, sehingga pengukuran kinerja akan lebih optimal;
- Sistem monitoring dan evaluasi yang ada harus ditingkatkan agar bisa melakukan pengukuran, evaluasi dan analisa kinerja untuk aspek manfaat dan aspek konteks;
- Melakukan tinjauan dan analisis secara mendalam terhadap SOP di setiap unit serta analisis keterkaitan proses berdasarkan SOP antar unit untuk memetakan dan menentukan keterkaitan bisnis proses antar unit; dan
- Merancang mekanisme integrasi sistem dengan usaha paling minimal, tanpa harus melakukan *refactoring* atau *re-developing* terhadap sistem-sistem yang sudah ada, serta menerapkan prinsip perbaikan yang berkelanjutan (*continues improvement*).

c) Saran perubahan terkait sikap:

- Membuat pernyataan nilai yang merefleksikan nilai-nilai inti terdalam organisasi, sehingga akan bermakna dan dapat menjadi panduan interaksi

pegawai Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama;

- Lebih memahami perbedaan organisasi publik dengan organisasi bisnis;
- Meningkatkan proses pembentukan budaya kinerja sehingga lebih optimal, dengan mengimplementasikan empat pondasi (*building blocks*); dan
- Harus dibuat mekanisme pelaporan untuk pihak internal, sehingga laporan tersebut bisa dijadikan bahan evaluasi dan pembelajaran (*insight*) untuk memperbaiki dan meningkatkan kinerja di tahun berikutnya.

5. Kesimpulan

Penelitian ini menyimpulkan bahwa penggunaan kerangka teori *Strategic Performance Management* dalam integrasi rencana strategis dan pengukuran kinerja akan memperkuat integrasi strategi jangka panjang dan tujuan operasional, memastikan pengukuran kinerja mendukung pencapaian strategis dan pembelajaran organisasi, meningkatkan integrasi dan hasil analisis data, serta memfasilitasi kerjasama dan kolaborasi. Kerangka teori *Strategic Performance Management* dapat digunakan sebagai model dalam proses integrasi rencana strategis dengan pengukuran kinerja pada organisasi sektor publik, karena memberikan langkah-langkah praktis yang belum dijelaskan dalam peraturan perundangan yang ada.

Penataan Arsitektur dan Informasi Kinerja (ADIK) dapat dijadikan langkah awal untuk mengintegrasikan rencana strategis dengan pengukuran kinerja, karena berfungsi untuk menjembatani antara dokumen perencanaan dengan dokumen penganggaran, sehingga menghasilkan informasi kinerja yang tajam, relevan dan terukur.

Tindakan perbaikan yang disarankan dalam penelitian ini mencakup perubahan struktur, proses, dan sikap. Semua itu harus dilakukan secara bersamaan dengan manajemen perubahan organisasi yang direncanakan dengan matang.

Daftar Pustaka

Aaltonen, Petri., & Ikävalko, Heini. (2002). Implementing Strategies Successfully. *Integrated Manufacturing Systems*, Vol. 13, Iss 6, pp. 415 – 418.

Bruijn, Hans de. (2002). Performance Measurement in The Public Sector: Strategies to Cope with The Risks of Performance Measurement. *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 15, pp. 578-594.

Checkland, Peter., & Scholes, Jim. (1990). *Soft Systems Methodology in Action*. Chichester: John Wiley and Sons Limited.

Checkland, Peter. (1981). *Systems Thinking, Systems Practice*. Chichester: John Wiley and Sons Limited.

_____. (2000). Soft Systems Methodology: A Thirty Year Retrospective. *Systems Research and Behavioral Science*, Res. 17, S11–S58.

Checkland, Peter & Poulter, John. (2006). *Learning for Action: A Short Definitive Account of Soft Systems Methodology and its use for Practitioners*. Chichester: John Wiley and Sons Limited.

de Wall, Andree. (2007). Successful Performance Management? Apply the Strategic Performance Management Development Cycle!. *Measuring Business Excellence*, Vol. 11, Iss 2, pp. 4 – 11.

Fryer, Karen, Jiju Antony., & Ogden, Susan. (2009). Performance Management in The Public Sector, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 22, Iss 6, pp. 478 – 498.

Asril, Sabrina (Ed). *Birokrasi Kurang Profesional*. Kompas [Internet], 29 Agustus 2016. Dapat diakses pada: <http://nasional.kompas.com/read/2016/08/29/19484661/birokrasi.kurang.profesional?page=3> [Diakses pada 28 agustus 2016].

Hunger, J. David & Thomas L. Wheelen. (2003). *Manajemen Strategis*, Diterjemahkan oleh Julianto Agung S. Yogyakarta: Penerbit Andi.

Kaplan, Robert S. & David P. Norton, (2001). *The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment*. Boston: Harvard Business Press.

Lembaga Administrasi Negara (LAN). (2014). *Kajian Integrasi Sistem Perencanaan dan Penganggaran*. Jakarta: Pusat Kajian Sistem dan Hukum Administrasi Negara Lembaga Administrasi Negara.

Liu, Wenbin B., Wei Meng, John Mingers, Ning Tang, & Wei Wang. (2012). Developing A Performance Management System Using Soft Systems Methodology: A Chinese Case Study. *European Journal of Operational Research*, 223 (2012), pp.529–54.

Mahmudi, (2010). *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN.

Maksoud, Ahmed Abdel, Said Elbanna, Habib Mahama & Raili Pollanen. (2015). The Use of Performance Information in Strategic Decision Making In Public Organizations. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 28, Iss 7, pp. 528 – 549.

- Marr, Bernard. (2005). *Strategic Performance Management, Levering and Measuring Your Intangible Value Driver*. Elsevier Ltd, Oxford, UK.
- _____. (2008). *Managing and Delivering Performance*. Elsevier Ltd, Oxford:UK.
- McKay, Judy & Peter Marshall. (2001). The Dual Imperatives of Action Research. *Information Technology & People*, Vol. 14, Iss 1, pp. 46 – 59.
- Mittal, Mohammad Akhtar Raj Kumar. (2015). Implementation Issues and Their Impact on Strategic Performance Management System Effectiveness – An Empirical Study of Indian Oil Industry, *Measuring Business Excellence*, Vol. 19 Iss 2, pp. 71 – 82.
- Poister, T. H., & Streib, G. D., (1999). Strategic Management In the Public Sector Concept, Models and Proces. In *Public Productivty & Management Review*, Vol 22, pp. 308-325.
- Pun, Kit Fai & White, Anthony Sydney. (2005). A Performance Measurement Paradigm for Integrating Strategy Formulation: A Review of Systems and Frameworks. *International Journal of Management Reviews*, Vol. 7, Issue 1, pp. 49-71.
- Puradinata, Djatnika S. (2012). Pembelajaran Interorganisasional dan Penciptaan Pengetahuan dalam Pengembangan Bioethanol di Indonesia (Sebuah Pendekatan Soft Systems Methodology di PT. Medco Ethanol Lampung). Disertasi. Program Pasca Sarjana Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia: Jakarta.
- Solihin, Islami. (2012). *Manajemen Strategik*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Sugiarto, Mugi & Pelita Fajarhati. (2008). Implementasi Integrasi Data Antar Sistem Informasi untuk Mendukung Decission Support System. e-Indonesia Initiative 2008 (eII2008). Konferensi dan Temu Nasional Teknologi Informasi dan Komunikasi untuk Indonesia, 21-23 Mei 2008, Jakarta.
- Supriyono, Bambang, (2007). Pembangunan Institusi Pemerintahan Daerah dalam Penyediaan Prasarana Perkotaan di Kota Malang. Disertasi. Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Verweire, Kurt & Lutgart Van Den Berghe (Ed). (2004). *Integrated Performance Management: A Guide to Strategy Implementation*. Sage Publication, London.
- Wilopo. (2013). Pembaruan Kelembagaan dan Tata Kelola Dalam Rangka Perbaikan ICT USO (Riset Tindakan Berbasis Multimetodologi Berbasis Soft Systems Methodology diperkaya dengan Social Network Analysis). Disertasi. Program Pasca Sarjana Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia: Jakarta.