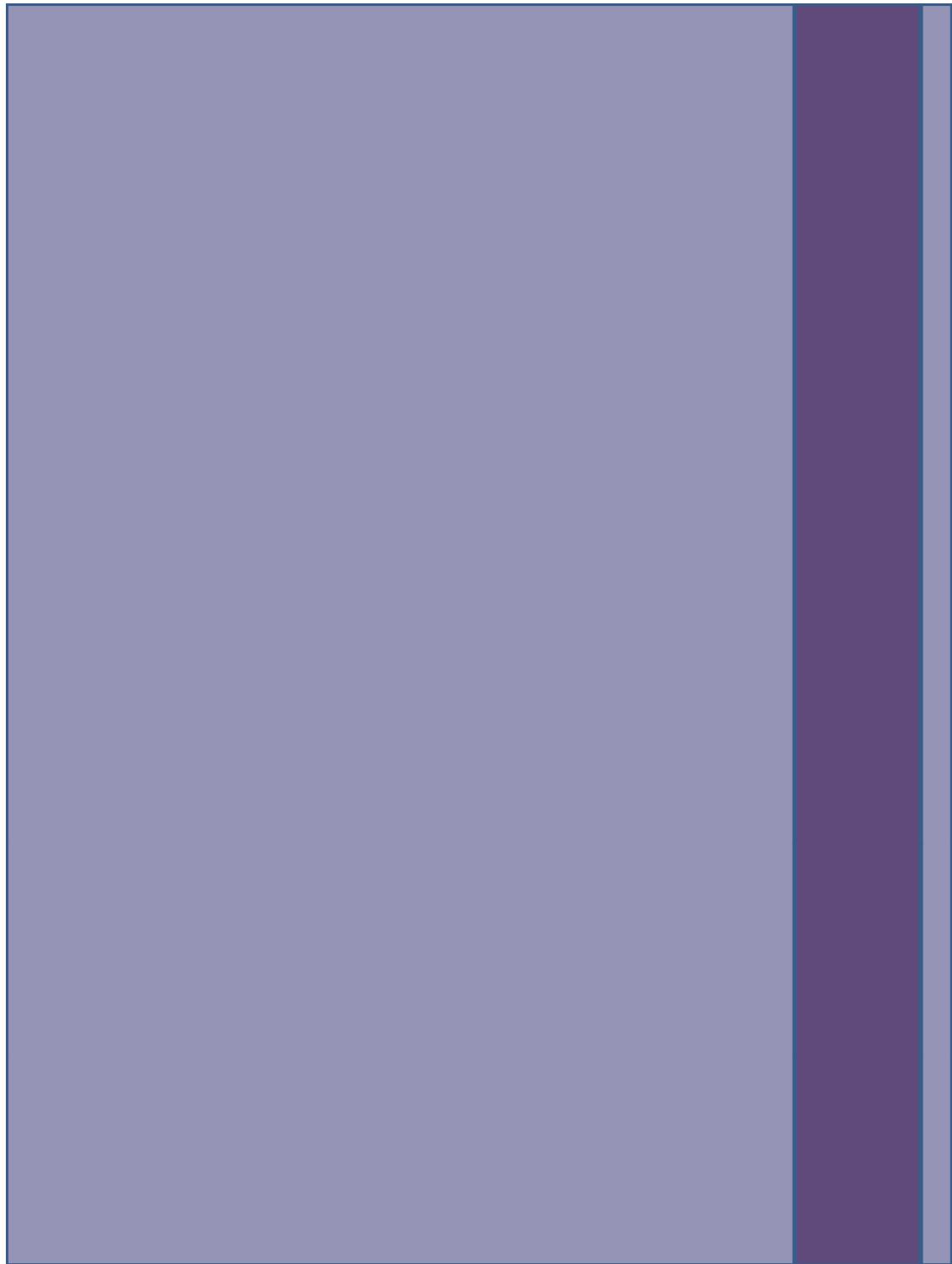




PKP<sub>2</sub>A | LAN

BUNGA RAMPAI PENELITIAN MANDIRI 2013



## STRATEGI REFORMASI BIROKRASI DI DAERAH

|                       |   |  |
|-----------------------|---|--|
| Penulis               | : | Budi Prayitno, S.IP., M.Si.<br>Iman Arisudana, S.Sos., MA<br>Pupung Puad Hasan, SE., M.Ec.Dev.<br>Muhammad Afif Muttaqin, S.Sos.<br>Agus Wahyuadianto, S.Psi., SE.<br>Dewi Ariani Hertina, S.Psi.<br>Rosita Novi Andari, S.Sos.<br>Krismiyati, ST., M.Ec., M.S.E.<br>Shafiera Amalia, S.IP |
| Editor                | : | Muhammad Afif Muttaqin, S.Sos.   |
| Desain Sampul dan Isi | : | Muhammad Afif Muttaqin, S.Sos.   |
| Sumber Gambar         | : | <a href="http://staffingstream.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2012/10/strategy-path.jpg">http://staffingstream.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2012/10/strategy-path.jpg</a>  |

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang  
Cetakan I, 2013

Hak Penerbitan pada:

Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga  
Administrasi Negara  
Alamat : Jl. Kiara Payung KM 4.7, Sumedang - Jawa Barat  
Tel/Fax : (022)-7782178 - 7790055  
Email : [admin@litbang.bandung.lan.go.id](mailto:admin@litbang.bandung.lan.go.id)  
Web : <http://litbang.bandung.lan.go.id>

ISBN : 978-979-3382-79-1

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara  
apapun, termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa  
izin sah dari penerbit

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kami panjatkan kepada Allah SWT, karena atas berkat dan rahmat-Nya, kami dapat menyelesaikan buku ini walaupun dengan segala keterbatasannya.

Buku yang kami beri judul Strategi Reformasi Birokrasi Di Daerah ini disusun berdasarkan pada hasil telaahan dan hasil penelitian yang dilakukan oleh para penulisnya. Terdapat 4 (empat) tulisan dalam bunga rampai ini berdasarkan hasil penelitian mandiri masing-masing tim. Pada bab pertama membahas mengenai sistem pengelolaan kepegawaian di lingkungan PKP2A I LAN Jatinangor. Pada bab ini ditulis oleh Budi Prayitno dan Iman Arisudana. Bahasan pada bab kedua yaitu mengenai evaluasi kinerja pelayanan persampahan di wilayah metropolitan Bandung Raya. Bab ini berisi tulisan dari hasil penelitian mandiri Krismiyati dan Shafiera Amalia. Selanjutnya untuk bab ketiga ditulis oleh 3 (tiga) orang yaitu Agus Wahyuadianto, Dewi Ariani Hertina, dan Rosita Novi Andari. Ada pun yang menjadi bahasan pada bab ini yaitu mengenai identifikasi peran unit konseling dalam manajemen perubahan reformasi birokrasi. Dan pada bab terakhir membahas mengenai aplikasi SWOT dan Balanced Scorecard Dalam Pengukuran Kinerja yang ditulis oleh Pupung Puad Hasan dan Muhammad Afif Muttaqin.

Dengan telah selesainya buku ini, kami sampaikan pula ucapan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah memberikan dorongan dan motivasinya baik secara langsung maupun tidak langsung. Ucapan tersebut antara lain kami sampaikan kepada Bapak Dr. H. Gering Supriadi, MM., selaku Kepala PKP2A I LAN, yang senantiasa memberikan dorongan dan motivasinya kepada kami, sehingga kami sampaikan pula kepada rekan-rekan penulis dan peneliti, rekan-rekan sejawat dan rekan-rekan lainnya yang tidak dapat kami sebutkan satu persatu.

Dalam kesempatan ini pula, kami mohon maaf apabila dalam buku ini terdapat hal-hal yang dianggap kurang berkenan di hati pembaca atas segala kelemahan dan kekurangannya. Hal itu semata-mata karena kekurangan dan keterbatasan kami. Oleh karenanya, kami senantiasa terbuka untuk menerima kritik dan saran untuk perbaikan buku ini. Dan harapan kami, semoga buku ini dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan, baik untuk pengembangan pengetahuan dan wawasan, maupun sebagai sumber inspirasi untuk pengembangannya dalam teori dan praktek. Amin.

Sumedang, Desember 2013  
Salam hormat,

Penyusun

## **SAMBUTAN**

### **KEPALA PKP2A I LAN**

Assalamu a'laikum wr. wb.

Pertama, saya ucapkan terima kasih kepada tim penyusun dan para penulis buku ini, karena dengan segenap keterbatasan yang ada, ternyata tim penyusun dan para penulis yang notabene adalah para pegawai/peneliti di lingkungan PKP2A I LAN, telah berhasil membuat satu bentuk karya ilmiah berupa buku bunga rampai yang diangkat dari hasil penelitian masing-masing tim.

Penghargaan juga saya sampaikan, karena buku ini benar-benar merupakan bentuk karya hasil inisiatif dan kreativitas tim penyusun dan penulis, dimana penuangan gagasan dan pikiran yang didorong oleh semangat pengabdian yang tinggi untuk menunjukkan peran dan fungsinya sebagai aparatur Negara.

Sebagai pimpinan, saya merasa bangga, karena tim penyusun berinisiatif untuk menyusun buku ini dengan penuh tanggung jawab sebagai upaya untuk mempublikasikan hasil-hasil penelitiannya, yang tanpa pamrih, selain untuk berbagi pengetahuan, wawasan, dan pengalaman-pengalaman serta temuan-temuan yang diperolehnya dalam penelitian.

Semoga, hasil karya ini dapat bermanfaat bagi semua pihak, dan semoga pula semangat tim, khususnya para peneliti di lingkungan PKP2A I LAN sebagai salah satu bentuk pengabdian kita pada bangsa dan Negara. Akhirnya saya ucapkan selamat dan semoga sukses. Amin!

Wassalamu a'laikum wr. wb.

Sumedang, Desember 2013

Kepala PKP2A I LAN,

Gering Supriyadi

# DAFTAR ISI

|  |     |
|--|-----|
| <b>KATA PENGANTAR</b>  | i   |
| <b>SAMBUTAN KEPALA PKP2A I LAN</b>   | ii  |
| <b>DAFTAR ISI</b>  | iii |
| <b>DAFTAR GAMBAR</b>   | v   |
| <b>DAFTAR TABEL</b>  | vi  |
| <br>   |     |
| <b>BAB I</b>   |     |
| <b>Strategi Reformasi Birokrasi Di Daerah : Langkah Taktis</b>               | 1   |
| <b>Mewujudkan Pelayanan Publik yang Profesional</b>                          |     |
| A. Pendahuluan .....   | 1   |
| B. Model Strategi Reformasi Birokrasi Di Daerah .....                        | 5   |
| C. Tipologi Daerah Terkait Dengan Reformasi Birokrasi ..                     | 7   |
| D. Hambatan Reformasi Birokrasi Di Daerah ( <i>Identified Review</i> ) ..... | 9   |
| E. Penutup .....   | 11  |
| <br>   |     |
| <b>BAB II</b>  |     |
| <b>Sistem Pengelolaan Kepegawaian Di Lingkungan PKP2A</b>                    |     |
| <b>I LAN Jatinangor .....</b>  | 15  |
| A. Pendahuluan .....   | 15  |
| B. Karir .....   | 17  |
| C. Rekapitulasi Penilaian Pegawai Di Lingkungan PKP2A I                      |     |
| LAN .....  | 18  |
| D. Kondisi Pegawai di PKP2A I LAN .....                                      | 23  |
| E. Pola Pengembangan Karir di Lembaga Administrasi                           |     |
| Negara .....   | 37  |
| F. Membangun Karir di PKP2A I LAN Melalui Talent                             |     |
| Management .....   | 28  |
| G. Kesimpulan dan Saran .....  | 38  |
| REFERENSI .....  | 40  |
| <br>   |     |
| <b>BAB III</b>   |     |
| <b>Evaluasi Kinerja Pelayanan Persampahan Di Wilayah</b>                     |     |
| <b>Metropolitan Bandung Raya .....</b>                                       | 42  |
| A. Pendahuluan .....   | 42  |
| B. Reformasi Birokrasi dan Peningkatan Kualitas Pelayanan                    |     |
| Publik .....   | 44  |
| C. Kebijakan Pelayanan Sampah .....  | 47  |
| D. Indikator Kinerja Pelayanan Persampahan .....                             | 48  |
| E. Evaluasi Kinerja Pelayanan Persampahan Di Wilayah                         |     |
| Metropolitan Bandung Raya .....  | 49  |

|  |           |           |
|--|-----------|-----------|
| F. Penutup .....   | 65        |           |
| REFERENSI .....  | 66        |           |
| <br>   |           |           |
| <b>BAB IV</b>  |           |           |
| <b>Identifikasi Peran Unit Konseling Dalam Manajemen Perubahan Reformasi Birokrasi .....</b>   | <b>68</b> |           |
| A. Pendahuluan .....   | 68        |           |
| B. Konseling Dalam Manajemen Perubahan Reformasi Birokrasi .....   | 72        |           |
| C. Peran Unit Konseling Dalam Manajemen Perubahan Reformasi Birokrasi .....  | 77        |           |
| D. Desain Organisasi Unit Konseling .....  | 83        |           |
| E. Penutup .....   | 95        |           |
| REFERENSI .....  | 97        |           |
| <br>   |           |           |
| <b>RE-ENGINEERING STRATEGI DAN PENGUKURAN KINERJA DENGAN APLIKASI SWOT Matriks DAN BALANCED SCORECARD : STUDI PADA LEMBAGA DIKLAT APARATUR .....</b> |           | <b>99</b> |
| A. Pendahuluan .....   | 99        |           |
| B. Konsep Manajemen Strategi .....   | 102       |           |
| C. Konsep Pengukuran Kinerja .....   | 102       |           |
| D. Pengukuran Kinerja Menggunakan <i>Balanced Scorecard</i> .....  | 104       |           |
| E. Perspektif Dalam <i>Balanced Scorecard</i> .....  | 105       |           |
| F. Implementasi <i>Balanced Scorecard</i> Pada Organisasi Publik ..  | 108       |           |
| G. Aplikasi SWOT Matriks .....   | 109       |           |
| H. Analisis Pengukuran Kinerja dengan <i>Balanced Scorecard</i> ...  | 114       |           |
| I. Penutup .....   | 119       |           |
| REFERENSI .....  | 119       |           |

# DAFTAR GAMBAR

|            |   |    |
|------------|---|----|
| Gambar 1.1 | Model Tipologi Reformasi Birokrasi .....                        | 9  |
| Gambar 2.1 | Aktor yang Terlibat dalam Pola Karir Pegawai .....              | 31 |
| Gambar 2.2 | <i>Talent Scouting PKP2A I LAN</i> .....                        | 35 |
| Gambar 2.3 | Alur Pembentukan Pola Karir .....                               | 37 |
| Gambar 3.1 | Lingkup Operasional Pengelolaan Sampah Lokal dan Regional ..... | 61 |
| Gambar 4.1 | Bentuk Organisasi Selular/Atom .....                            | 86 |
| Gambar 4.2 | Struktur Organisasi Unit Konseling .....                        | 88 |

# DAFTAR TABEL

|           |  |     |
|-----------|--|-----|
| Tabel 2.1 | Komposisi Pegawai PKP2A I LAN Berdasarkan Tingkat Pendidikan .....                       | 15  |
| Tabel 2.2 | Penilaian Pegawai di Lingkungan PKP2A I LAN Jatinangor                                   | 19  |
| Tabel 2.3 | Penempatan Pegawai di PKP2A I LAN .....  | 23  |
| Tabel 2.4 | Pegawai PKP2A I LAN dari Tenaga Honorer .....  | 26  |
| Tabel 2.5 | Analisis SWOT Kondisi Kepegawaian PKP2A I LAN .....                                      | 32  |
| Tabel 3.1 | Hasil Perhitungan Timbulan Sampah di Wilayah Metropolitan Bandung Raya .....             | 44  |
| Tabel 3.2 | Area Perubahan dan Hasil yang Diharapkan .....   | 46  |
| Tabel 3.3 | Variabel dan Indikator Kinerja Pelayanan Bidang Persampahan .....                        | 48  |
| Tabel 3.4 | Kelembagaan Pengelolaan Persampahan di Wilayah Metropolitan Bandung Raya .....           | 50  |
| Tabel 3.5 | SDM Pengelola Pelayanan Sampah di Kabupaten/Kota Wilayah Metropolitan Bandung Raya ..... | 54  |
| Tabel 3.6 | Anggaran Pengelolaan Sampah di Kabupaten/Kota Wilayah Metropolitan Bandung Raya .....    | 56  |
| Tabel 3.7 | Prosentase Sampah Terangkut Ke TPA di Wilayah Metropolitan Bandung Raya .....            | 60  |
| Tabel 4.1 | Potensi Duplikasi Peran Unit Konseling .....   | 85  |
| Tabel 5.1 | Indikator Kinerja Pemerintahan .....   | 99  |
| Tabel 5.2 | Matrik SW Bidang Diklat Aparatur .....   | 109 |
| Tabel 5.3 | Matrik OT Bidang Diklat Aparatur .....   | 111 |
| Tabel 5.4 | Framework Analisis SWOT .....  | 112 |
| Tabel 5.5 | Data IKU Bidang Diklat Aparatur PKP2A I LAN Tahun 2012                                   | 114 |
| Tabel 5.6 | Pengukuran Kinerja Indikator dan Pembobotan dengan <i>Balanced Scorecard</i> .....       | 116 |
| Tabel 5.7 | Pengukuran Total Skor Kinerja .....  | 117 |
| Tabel 5.8 | Kriteria Total Skor Kinerja .....  | 118 |

# BAB I

## Strategi Reformasi Birokrasi Di Daerah: Langkah Taktis Mewujudkan Pelayanan Publik yang Profesional<sup>1)</sup>

Oleh:  
Drs. Riyadi, M.Si.

### A. PENDAHULUAN

Pandangan tentang birokrasi terus mengalami perkembangan namun dalam pemaknaannya cenderung mengalami penyempitan. Ketika pada awal mulanya birokrasi dipandang sebagai suatu organisasi yang besar dengan ciri-ciri ideal sebagaimana dikemukakan Weber, namun pada saat sekarang, birokrasi cenderung diidentikkan dengan organisasi pemerintah yang rigid, kaku, lamban, dan stigma negative lainnya (Riyadi, 2013:277).

Selain itu, perkembangan birokrasi yang cukup menonjol dalam sistem pemerintahan di Indonesia adalah adanya kedekatan birokrasi dengan politik. Perkembangan ini dapat dikatakan sangat dipengaruhi oleh implementasi teori birokrasi yang diterapkan di AS di mana birokrasi memiliki keterkaitan dengan implementasi demokrasi dalam sistem politik. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Berkley & Rouse (1997:104) yang melihat dari perspektif administrasi publik di Amerika Serikat yang melihat adanya keterkaitan antara birokrasi dengan demokrasi. Pandangannya tentang birokrasi dalam konteks ini mengarah pada peran dan fungsi atau kedudukan birokrasi dalam organisasi sebagaimana ia nyatakan bahwa, *“Bureaucracy and democracy are the central pillars of the public and private organizations of our society. Bureaucratic hierarchy and democratic equality influence the functions and vital processes of all organizations”*.

Secara empiric, perilaku birokrasi yang terjadi selama kurun waktu orde baru (32 tahun), dimana birokrasi dijadikan sebagai salah satu pilar politik penguasa, maka telah menimbulkan banyak distorsi dalam prakteknya. Birokrasi yang semestinya berperan sebagai pelaksana pelayanan public justru lebih menonjol sebagai penguasa public, sehingga tidak aneh jika pada akhirnya pelayanan public seringkali tidak maksimal. Perjalanan sejarah birokrasi di Indonesia ini, pada akhirnya mengalami

---

<sup>1)</sup> Disarikan dari hasil Kajian Tim Peneliti Tentang Strategi Reformasi Birokrasi di daerah.  
PKP2A LAN tahun 2013

suatu proses reformasi setelah beralihnya rejim dari orde baru kepada orde reformasi pada tahun 1998.

Krisis ekonomi yang melanda pada tahun 1997 - 1998 telah membawa arah baru dalam perjalanan sejarah bangsa Indonesia. Tidak hanya krisis ekonomi semata, krisis yang terjadi pada periode itu membawa konsekuensi yang cukup besar yakni krisis multi dimensi, termasuk di dalamnya krisis kepercayaan kepada pemerintah yang pada akhirnya menjatuhkan pemerintahan orde baru.

Ketika pemerintahan beralih ke tangan orde reformasi, pemerintahan menerbitkan beberapa kebijakan sebagai respons atas tuntutan masyarakat untuk menciptakan pemerintahan yang anti Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Kebijakan dimaksud diawali dengan keluarnya Tap No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN, yang kemudian ditindaklanjuti dengan penerbitan UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN dan UU No. 31 Tahun 1999 yang kemudian diubah menjadi UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Setahun kemudian, pemerintahan negara mengeluarkan UU No. 20 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi yang ditindaklanjuti dengan pembentukan lembaga Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai implementor bagi UU tersebut.

Beberapa kebijakan yang dikeluarkan pemerintahan negara itu merupakan salah satu upaya yang dilakukan untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*. Hampir satu dekade sejak dikeluarkannya peraturan tentang penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN, upaya pemerintah untuk terus mendorong tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) terus dilakukan. Pemerintah pun mengeluarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Reformasi dan Birokrasi Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara. Pemerintah pun selanjutnya mengeluarkan Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010 - 2025 dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 20 Tahun 2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010 - 2014.

Dukungan regulasi dan inisiasi yang dilakukan pemerintah ini merupakan salah satu cara untuk mewujudkan birokrasi yang profesional dan mampu menjawab perubahan jaman. Program reformasi birokrasi yang dijalankan saat ini bukan perkara mudah dan banyak pihak yang pesimis terhadap pelaksanannya. Pesimisme muncul karena reformasi birokrasi yang diharapkan adalah terjadinya perubahan yang mendasar dan menyeluruh dalam bidang pemerintahan sehingga menghasilkan

pemerintahan yang memiliki karakteristik, peduli kepada publik, profesional, berintegritas tinggi, mampu menyelenggarakan pelayanan yang unggul, berperan sebagai agen pembaharu, dan berkontribusi dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis (*democratic governance*) (Dwiyanto, 2011: 168).

Pesimisme publik itu dijawab oleh pemerintah dengan dikeluarkannya Perpres No. 81 tahun 2010 tentang *Grand Design Reformasi Birokrasi* (GDRB) 2010 – 2025. *Grand Design* ini menjadi semacam *template* bagi pemerintah di semua tingkatan untuk melakukan perubahan di instansinya dengan fokus perhatian pada beberapa aspek sebagaimana tertuang dalam Perpres tersebut. Meski demikian, pelaksanaan reformasi birokrasi sesuai dengan *Road Map Reformasi Birokrasi* (RMRB) 2010 – 2014 di tiap instansi pemerintah memiliki *starting point* dan kecepatan pelaksanaan yang berbeda-beda. Kondisi ini terjadi karena ada beberapa hal yang secara mendasar tidak bisa disamakan, yakni adanya perbedaan karakteristik daerah, kondisi geografis, demografis, kemampuan keuangan daerah dan lain sebagainya.

Program reformasi birokrasi kini sudah menjadi program nasional yang dicanangkan pemerintah. Bahkan pemerintah telah mendorong upaya reformasi birokrasi dengan menjadikan beberapa daerah sebagai *pilot project* reformasi birokrasi dengan dikeluarkannya Permenpan & RB No. 30 tahun 2012 tentang Pedoman Pengusulan, Penetapan, dan Pembinaan Reformasi Birokrasi pada Pemerintah Daerah. Hambatan, tantangan, dan strategi daerah tentu merupakan hal yang menarik untuk dikaji jika memperhatikan berbagai latar belakang di atas. Kemudian pada tahun 2013, pemerintah melalui Kemenpan dan RB mengeluarkan kebijakan No 96/2013 tentang Penetapan Pilot Project bagi Pemda yang dimaksudkan untuk menggairahkan pelaksanaan reformasi birokrasi di lingkungan pemerintah daerah. Berdasarkan kebijakan tersebut, Pemerintah menetapkan 98 pemda sebagai pilot project yang terdiri dari: 33 pemerintah provinsi, 32 ibukota provinsi (30 kota dan 2 kota), serta 35 kabupaten (<http://www.bpk.go.id/web/28/05/2013>).

Reformasi birokrasi dimaksudkan sebagai upaya melakukan perubahan yang mendasar dan menyeluruh dalam bidang pemerintahan untuk menghasilkan pemerintahan yang memiliki karakteristik, peduli kepada publik, profesional, berintegritas tinggi, mampu menyelenggarakan pelayanan yang unggul, berperan sebagai agen pembaharu, dan berkontribusi dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis (*democratic governance*) (Dwiyanto, 2011: 168).

Reformasi yang terjadi sejak 1998 yang lalu, belum terlembagakan secara formal sehingga perubahan yang terjadi dalam lingkungan birokrasi masih belum berjalan secara sistematis dan terpolakan. Perubahan yang

ada masih merupakan suatu bentuk reaksi atas terjadinya gerakan reformasi politik yang selanjutnya berimbang pada adanya tuntutan perubahan pada lingkungan birokrasi pemerintahan.

Secara terprogram, pelaksanaan reformasi birokrasi dapat dikatakan baru digulirkan pada tahun 2008 yakni dengan dikeluarkannya kebijakan pemerintah berupa Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Dan Birokrasi Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, yang kemudian diganti dengan kebijakan baru tahun 2010 melalui Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025, dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 20 Tahun 2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014.

Selanjutnya, secara teknis kedua kebijakan tersebut dilengkapi dengan berbagai pedoman yang termuat dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 7 s.d 15 Tahun 2011. Akan tetapi sebagai tahap awal pelaksanaannya, sebenarnya telah dimulai sejak tahun 2007, yakni dengan ditetapkannya tiga institusi menjadi pilot project di tingkat pusat, yaitu: Mahkamah Agung, Departemen Keuangan, dan Badan Pemeriksa Keuangan.

Dalam catatan hasil Rapat Koordinasi Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Rakorpan dan RB) tingkat Nasional tahun 2010, dinyatakan bahwa, kebulatan tekad pemerintah untuk melanjutkan pelaksanaan reformasi gelombang kedua pun ditegaskan dalam Pidato Presiden pada 14 Agustus 2009. Tujuan dari reformasi gelombang kedua ini adalah untuk menciptakan pemerintah yang profesional dengan karakteristik adaptif, berintegritas, berkinerja tinggi, bebas dan bersih KKN, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara. Terdapat tiga sasaran yang dituju dalam pelaksanaan Reformasi Birokrasi ini yaitu :

- 1) Terwujudnya pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme
- 2) Meningkatnya kualitas pelayanan publik kepada masyarakat
- 3) Meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi

Melalui penerapan Reformasi Birokrasi maka ada beberapa hal positif yang diharapkan akan muncul diantaranya :

- 1) Mengurangi dan akhirnya menghilangkan setiap penyalahgunaan kewenangan publik
- 2) Menjadikan negara yang memiliki *most-improved beraucracy*
- 3) Meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat
- 4) Meningkatkan mutu perumusan dan pelaksanaan kebijakan/program instansi

- 5) Meningkatkan efisiensi (biaya dan waktu)
- 6) Menjadikan birokrasi Indonesia antisipatif, proaktif, dan efektif

Reformasi birokrasi memang telah dicanangkan oleh pemerintah sebagai salah satu program nasional yang diharapkan akan berjalan sampai dengan tahun 2025. Untuk penerapannya, pemerintah telah mengeluarkan berbagai kebijakan terkait sebagai salah satu acuan/pedoman bagi pelaksanaannya di pusat maupun daerah. Namun demikian, terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan oleh pemerintah pusat dalam kaitannya dengan implementasinya di daerah. *Kondisi dan potensi daerah yang sangat beragam dan berbeda tentunya tidak dapat diseragamkan. Reformasi birokrasi harus dibangun dari sebuah komitmen dan kesadaran pihak-pihak terkait untuk melaksanakannya.*

Pesatnya perkembangan teknologi informasi merupakan salah satu yang turut membentuk daya kritis masyarakat dan cukup berperan dalam membangun karakter public untuk lebih kritis dan lebih "berani" menyampaikan pendapat, aspirasi, dan tuntutannya kepada pemerintah, sehingga secara kualitas, birokrasi perlu untuk mensikapinya dengan upaya peningkatan profesionalisme.

Kebijakan memang perlu dikeluarkan untuk menjadi acuan atau pedoman bagi pelaksanaannya, akan tetapi dalam penerapannya, hendaknya pemerintah pusat lebih bersifat mendorong, memotivasi, sekaligus melakukan pembinaan dan melakukan penjaminan bagi terlaksananya reformasi di daerah. Inisiatif dan kreativitas daerah hendaknya lebih diutamakan. Penilaian-penilaian yang cenderung bersifat formalistik dan dokumentatif hendaknya tidak dijadikan sebagai bentuk indicator penetapan RB. Reformasi birokrasi harus lebih berbasis output dari sebuah program bukan dokumen. Sehingga dampak program akan lebih nyata.

## B. MODEL STRATEGI REFORMASI BIROKRASI DI DAERAH

Berdasarkan hasil kajian tim PKP2A I LAN dikemukakan bahwa model strategi reformasi di daerah yang dapat dilihat berdasarkan aspek-aspek: 1) *Orientasinya*; 2) *Pendekatannya*; dan 3) *Titik masuk - Substansinya*.

Berdasarkan **Orientasinya**, model strategi reformasi di daerah terbagi menjadi:

- 1) **Institusional - dokumentatif strategy.** Dalam hal ini strategi yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk mensikapi isu reformasi birokrasi baru sebatas melakukan penataan pemerintahannya dengan terlebih dahulu melengkapi berbagai dokumen-dokumen organisasi yang dipersiapkan untuk melaksanakan reformasi birokrasi. Orientasinya bersifat institusional, yakni diarahkan pada upaya-upaya menata organisasinya dengan melengkapi berbagai dokumen

kelengkapannya, seperti: Anjab, ABK, SOP, SPM. Secara kontekstual, pemerintahan daerah yang seperti ini sebenarnya baru dalam *tahap persiapan* RB dan belum sampai pada tahapan pelaksanaannya. Namun semangat RB sudah mulai ditunjukkan sebagai baian dari tuntutan kebutuhan, baik yang bersifat local maupun nasional. Daerah yang dapat dikategorikan dalam strategi ini antara lain adalah Provinsi Banten, Kabupaten Sukabumi, dan Kota Cirebon.

- 2) **Institusional - Implementatif strategy.** Strategi ini melaksanakan proses reformasi birokrasi dengan pola penataan internal organisasi dengan menerapkan konsep-konsep perubahannya secara langsung. Dokumen-dokumen sebagaimana dituntut oleh kebijakan yang ada tidak menjadi acuan utama karena mereka lebih mendasarkan proses perubahannya berdasarkan hasil identifikasi kebutuhannya sehingga kelengkapan dokumen sebagaimana dituntut dalam kebijakan seringkali "terabaikan" dalam arti tidak menjadi prioritas dahulu, akan tetapi mereka menyusun program dan kebijakannya sendiri sebagai langkah dan strategi perubahannya. Proses perubahan biasanya diarahkan dengan melakukan penguatan-penguatan internal seperti: melakukan restrukturisasi kelembagaan organisasi, pengelolaan SDM, system pelayanan. Daerah yang dapat dikategorikan menerapkan strategi ini antara lain adalah Provinsi Jawa Barat, Kota Denpasar, dan Kota Banda Aceh.
- 3) **Institusional - Public Implementatif strategy.** Yakni strategi reformasi yang dilakukan dengan cara melakukan penataan dan penguatan internal organisasi dengan berbagai aspeknya sekaligus juga melakukan pembinaan dan pemberdayaan masyarakat secara bersamaan. Kota Surabaya dengan pembentukan kantong-kantong UKM sesuai dengan potensinya masing-masing di wilayahnya, pengelolaan taman-taman kota dan pelibatan masyarakatnya, seiring dengan penguatan sistem pelayanan publik pada masing-masing instansi pemerintahan daerahnya, adalah merupakan contoh Kota dengan strategi ini.

Berdasarkan **pendekatan**, reformasi birokrasi dilihat berdasarkan aspek teknik dan strategi yang digunakannya. Reformasi berdasarkan pendekatan ini dapat dibagi menjadi:

- 1) **Strategi Inisiatif - Inovatif.** Strategi ini dilakukan oleh pemerintahan daerah sebagai bentuk inisiatif sendiri dengan mengembangkan dan menerapkan berbagai program yang inovatif.
- 2) **Strategi Prosedural.** Strategi ini dilakukan oleh daerah dengan cara bertahap berdasarkan kepada proses sebagaimana ditetapkan dalam kebijakan pemerintah.

Berdasarkan **titik awal - substantive** (*Entry Point Substantive Based*), strategi ini dilihat dari proses RB yang dilakukan daerah berdasarkan **tahapan awal atau prioritas pertama** yang dilakukannya dalam melakukan perubahan di daerahnya. Strategi berdasarkan aspek ini, dapat dibagi menjadi:

- 1) **Berbasis Penataan Kelembagaan (organizational Based).** Dalam hal ini strategi yang dilakukan oleh daerah adalah berawal dari proses penataan organisasi, khususnya kelembagaannya dalam konteks yang lebih bersifat structural. Perubahan struktur, baik yang bersifat *up-sizing* maupun *down-sizing*, termasuk mengevaluasi tugas dan fungsi organisasi di lingkungannya yang dimaksudkan untuk meningkatkan kinerja dan efektivitas organisasi.
- 2) **Berbasis Penataan SDM (Human Resources Based).** Mengawali proses RB dengan berangkat dari penataan SDM, antara lain dapat dilihat dari proses penataan system kinerja (penilaian kinerja), penerapan system remunerasi yang mengaitkannya dengan system kinerja dan kedisiplinan pegawai.
- 3) **Berbasis Penataan Sistem Kerja (Work System Based).** Strategi yang dilakukan daerah yang berawal dari penataan system kerja organisasi. Penataan dalam system ini merupakan proses perbaikan dan perubahan dalam ketatalaksanaan organisasi. Penataan yang berbasis system kerja ini dicirikan antara lain adanya upaya-upaya perubahan dengan menata kembali SOP kerja, mekanisme dan prosedur pelayanan yang dilakukan, penguatan tugas dan fungsi organisasi.
- 4) **Berbasis Mix substantive (Mix Substantive Based).** Pendekatan yang berbasis mix substantive ini antara lain dicirikan dengan upaya penataan organisasi yang mencakup unsur-unsur organisasi secara menyeluruh, simultan dan terintegrasi dalam suatu program yang dibangun oleh pemerintahan daerah.

### C. TIPOLOGI DAERAH TERKAIT DENGAN REFORMASI BIROKRASI

Selain model strategi pelaksanaan reformasi birokrasi di daerah, tim juga menemukan suatu informasi mengenai perbedaan-perbedaan yang ada di daerah dalam kaitannya dengan proses reformasi yang dilakukannya. Perbedaan inilah akhirnya dirumuskan oleh tim sebagai **tipologi daerah** dalam konteks reformasi birokrasi. **Tipologi** daerah dalam kaitannya dengan keberadaan *Grand Design* dan *Road Map* reformasi birokrasi ini, dapat dibagi menjadi:

- 1) **Tipologi I.** Daerah yang sudah melaksanakan RB atas **inisiatif** sendiri dan belum memiliki *Grand Design* dan *Road Map* RB sebagaimana ditetapkan oleh Kebijakan Pemerintah, tetapi sebenarnya daerah sudah memiliki program dan kebijakan yang jelas dan terintegrasi secara baik.

Program-program yang dirumuskan sudah dilaksanakan dan diimplementasikan secara baik dan berjalan dengan baik, serta secara umum, dampak terhadap proses pelayanan public pun sudah berjalan dengan baik pula. Tipe ini disebut juga dengan **Tipe Inisiatif - Inovatif**. Daerah yang dapat dikategorikan tipe ini, antara lain adalah Kota Surabaya dan Kota Denpasar;

- 2) **Tipologi II.** Daerah yang sudah melaksanakan RB dan sudah memiliki *Grand Design* dan *Road Map RB* sebagaimana ditetapkan oleh Kebijakan Pemerintah. Pada daerah dengan tipe ini, reformasi sudah mulai dijalankan dan dilaksanakan. Tahapan-tahapan procedural cenderung menjadi dasar pijakannya. Karena cenderung procedural itulah maka, proses reformasi yang dilaksanakannya pun cenderung belum bersifat menyeluruh. Tipe ini disebut juga dengan **Tipe Prosedural**;
- 3) **Tipologi III.** Daerah yang **Belum melaksanakan RB** Tapi sudah memiliki *Grand Design* dan *Road Map RB* sebagaimana ditetapkan oleh Kebijakan Pemerintah. Yang dimaksud dengan belum melaksanakan RB di sini tidak berarti bahwa tidak ada perubahan yang dilakukan, melainkan perubahan yang dilakukan belum secara signifikan dan belum secara formal merupakan suatu bentuk program yang dibangun dan dicanangkan oleh pemerintahan daerahnya. Dapat dikatakan proses penyelenggaraan pemerintahan berjalan sebagaimana biasanya (*running as usually*), namun langkahnya sudah diawali dengan adanya dokumen *Grand Design* dan *Road Map RB*. Tipe ini dapat dikatakan sebagai **Tipe Prosedural - Dokumentatif**;
- 4) **Tipologi IV.** Daerah yang **Belum melaksanakan RB** dan belum memiliki *Grand Design* dan *Road Map RB* sebagaimana ditetapkan oleh Kebijakan Pemerintah. Dalam tipe ini, sebagaimana halnya pada tipologi yang ke-3, namun pada tipe ini respon yang bersifat dokumentatifnya pun belum dibangun secara maksimal. Pemerintahannya hanya berjalan sebagaimana biasanya. Tipe ini dapat disebut dengan **Tipe Status Quo**.

Model tipologi ini dapat digambarkan secara matriks kuadran sebagai berikut:



Sumber: PKP2A LAN, tim Kajian 2013.

**Gambar 1.1**  
**Model Tipologi Reformasi Birokrasi**

#### D. HAMBATAN REFORMASI BIROKRASI DI DAERAH (IDENTIFIED REVIEW)

Reformasi Birokrasi yang merupakan suatu proses perubahan pada lingkup birokrasi, dalam pelaksanaannya tidak semulus sebagaimana diharapkan. Begitu pula halnya ketika hal ini didilaksanakan di Daerah. Banyak faktor yang menjadi hambatan dalam pelaksanaan program ini. Secara umum, hambatan ini dapat dikategorikan menjadi:

- 1) **Hambatan Kultural**, yakni hambatan yang lebih erat kaitannya dengan masalah kultur, baik di lingkungan *internal* maupun *eksternal* birokrasi. Pada lingkungan internal, hal ini disebabkan oleh faktor-faktor yang terkait dengan masalah budaya kerja (*culture set*) dan pola pikir (*mind set*) birokrasi yang selama ini terbentuk. Hambatan yang bersifat *culture set* cenderung memengaruhi pola pikir birokrasi dalam pola dan tingkah lakunya yang masih dipengaruhi oleh budaya feodalistik dan paternalistik, sedangkan dalam *mind set* birokrasi, cenderung rigid, kaku dan kurang fleksibel dalam mensikapi aturan dan kebijakan yang ada sehingga seringkali kebijakan-kebijakan tersebut menjadi alasan bagi terjadinya kelambanan dan kekakuan. Kuatnya pengaruh *culture set* dan *mind set* ini seringkali menumbuhkan sikap *defense* terhadap perubahan karena sudah merasa nyaman dengan kondisi yang selama ini dilakukannya. Adanya Zona nyaman (*comfort Zone*) inilah yang menjadi tantangan yang perlu terus diupayakan untuk diubah agar reformasi birokrasi dapat terwujud sebagaimana diharapkan. Sementara itu, hambatan yang muncul dari faktor eksternal pun cukup memengaruhi proses RB ini. Masyarakat yang masih paternalistic, atau justru “sangat liberalis”, seringkali menyebabkan birokrasi “sulit”

untuk melakukan perubahan. *Mutualisme* yang sering dibangun di antara kedua belah pihak merupakan suatu kondisi yang “mengganggu” proses reformasi itu sendiri.

- 2) **Hambatan Konseptual**, yakni hambatan yang terkait dengan masalah konsep dan desain reformasi birokrasi itu sendiri. Seringkali konsep yang dibangun merupakan suatu yang sangat ideal tetapi kurang bisa diimplementasikan dalam situasi dan kondisi empirisnya. Dalam hal ini juga, strategi yang dibangun dengan konsep-konsep yang ada belum mampu mendorong integrasi dan sinergisitas antar organisasi pemerintahan itu sendiri. Fragmentasi dan Parsialisasi baik yang bersifat institusional maupun program cenderung menimbulkan kegoaan dari masing-masing institusi. Selain itu, gaya formalistic masih cukup mendominasi semangat perubahan ini. Dengan kata lain, hambatan konseptual ini masih merupakan suatu hambatan yang hanya mendorong formalistik atas langkah perubahan dibandingkan dengan *impelementatif* dan *integrated*.
- 3) **Hambatan Perilaku**. Hambatan perilaku ini sangat erat kaitannya dengan konteks kendala yang disebabkan karena adanya hambatan cultural. Dalam konteks ini, hambatan yang timbul dalam rangka pelaksanaan reformasi birokrasi di daerah bersifat *normative – ethics*. Sikap dan perilaku birokrasi cenderung belum menunjukkan *keseriusan, kesungguhan, dan komitmen* untuk berubah.
- 4) **Hambatan Kepemimpinan**. Kepemimpinan merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam organisasi. Simbol kepemimpinan yang belum mampu menjadi symbol tauladan, seringkali menjadi hambatan dalam proses perubahan itu sendiri. Banyak faktor penyebab yang dapat muncul dalam konteks ini. Faktor kompetensi, faktor perilaku, dan faktor “kenegarawanan” yang dimiliki oleh seorang pemimpin akan sangat memengaruhi terhadap berjalan proses reformasi di daerah. Tipikal-tipikal kepemimpinan yang cenderung hanya bersifat “politis” yang kurang diimbangi dengan norma-norma tanggung jawab, komitmen, dan kompetensinya cukup memengaruhi terhadap proses perubahan itu sendiri.
- 5) **Hambatan Hukum**. Hambatan hukum ini dalam proses reformasi birokrasi di daerah ini dapat muncul dalam konteks **penegakkan** maupun **perilaku** aparat hukum. Pemerintahan daerah yang melaksanakan proses reformasi dengan mengambil kebijakan-kebijakan sebagai diskresi atas pelaksanaannya, seringkali dianggap menyalahi aturan dan tidak sesuai dengan hukum yang berlaku sehingga kecenderungan “dipersalahkan” yang bisa berdampak hukum. Di sisi lain, aparat hukum yang cenderung “kaku” dan kurang memperhatikan fakta social sebagai implikasi dari tindakan diskresi

tersebut, sringkali “memanfaatkan” situasi itu untuk kepentingan-kepentingan pribadinya. Fakta ini memang cukup menjadi hambatan karena banyak pimpinan daerah atau pimpinan birokrasi yang akhirnya tidak berani melaksanakan suatu terobosan dan inovasi dalam melaksanakan tugasnya. Hal ini juga memang terkait dengan “kompetensi” para pimpinan itu sendiri dalam mensikapi kebijakan atau ketiadaan kebijakan secara baik. Dalam modus-modus yang terjadi, kondisi ini seringkali menunjukkan adanya indikasi keterlibatan (kolaborasi) antara aparat hukum dan LSM-LSM, dan “wartawan-wartawan lokal” yang menjadikan isu-isu yang melibatkan birokrasi sebagai “lahan” pendapatannya.

## E. PENUTUP

Reformasi birokrasi hendaknya disikapi oleh semua pihak, khususnya kalangan birokrasi sendiri sebagai suatu kebutuhan. Proses pelaksanaannya akan lebih efektif apabila hal itu dasarkan kepada kesadaran untuk melakukan perubahan kearah yang lebih baik, akan tetapi tidak menutup kemungkinan bila dalam proses inipun terjadi suatu bentuk “pemaksaan” yang dilakukan oleh pemerintah melalui penetapan dan penegakkan kebijakan yang disertai dengan penerapan *reward and punishment* kepada daerah.

Namun demikian, proses “pemaksaan” tersebut budak dilakukan sebagai upaya penyeragaman atas pelaksanaan reformasi birokrasi, melainkan sebagai upaya untuk mendorong, memotivasi, dan memfasilitasinya, sehingga pada akhirnya akan tumbuh menjadi suatu kesadaran yang membutuhkan perbaikan. Oleh karena itulah, maka dalam pelaksanaan reformasi birokrasi ini perlu diperhatikan antara lain:

1. Kebijakan tentang reformasi birokrasi di Indonesia, hendaknya tidak bersifat kaku-dogmatis, melainkan harus fleksibel dan diarahkan untuk memfasilitasi bukan pengaturan yang cenderung menelikung daerah, sehingga implementasi RB tidak terjebak kepada proses pemenuhan dokumen dan procedural semata, melainkan benar-benar implemetatif - aplikatif;
2. Prosedur-prosedur “pengesahan” dokumen *Grand Design* dan *Road map* oleh pemerintah pusat (TRBN/UPRBN), hendaknya tidak perlu dilakukan, akan lebih baik jika pemerintah bertindak sebagai “pengawas”, fasilitator atau motivator bagi daerah untuk mengimplementasikan apa yang sudah mereka rumuskan secara konsisten;
3. Pelaksanaan reformasi birokrasi di daerah hendaknya diserahkan sepenuhnya kepada daerah untuk melakukan proses perubahannya

sesuai dengan kemampuan yang dimilikinya dengan memanfaatkan segala sumber dayanya;

4. *Pilot project* implementasi RB yang dibangun, hendaknya memperhatikan atau mengadopsi konsep-konsep inisiatif lokal/daerah yang secara faktual cukup berhasil menerapkannya;
5. Terkait hal di atas, Pemerintah pusat hendaknya lebih memerankan diri sebagai fasilitator, katalisator, dan motivator bagi daerah untuk melaksanakan RB. Selain itu, pemerintah pusat juga harus mampu mendorong terciptanya *sharing* pengalaman dan konsep dari daerah-daerah yang berhasil melakukan reformasi dengan inisiatif dan inovasinya untuk bahan pengembangan dan penerapannya di daerah lain yang sesuai dengan kondisi daerahnya. Oleh karena pola asistensi dan konsultansi oleh pemerintah kepada daerah perlu lebih ditingkatkan dengan maksud untuk optimalisasi pemberdayaan daerah, bukan “membimbing” untuk keseragaman pola.

## REFERENSI

### BUKU:

Berkley, George. And John Rouse. 1997. *The Craft of Public Administration*. 7<sup>th</sup> edition. Chicago: Brown & Benchmark Publishers.

Bill dan Many, dalam <http://crackbone.wordpress.com/2010/01/27/>;

Bowornwarthana, B & Poocharoen, O. (2010). *Bureaucratic Politics and Administrative Reform: Why Politics Matters* dalam *Public Organization Review*, Vol.10, New York: Springer US.

Dwiyanto, A. (2011). *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*. Jakarta: Gramedia.

Kementerian PAN. (2006). *Pedoman Pelaksanaan Pelayanan Publik, Kiat dan Terobosan Kebupati/Kota*. Jakarta: Kemen PAN.

Riyadi. 2013. Perilaku Birokrasi dan Paradigma Administrasi Negara: Studi dan Retrospeksi Implementasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan. Jatinangor – Sumedang: PKP2A I LAN;

Riyadi, dkk. 2013. *Strategi Refomrasi Birokrasi di Daerah*. Bandung: PKP2A I LAN dan CV. Prisma;

## **KEBIJAKAN-KEBIJAKAN:**

MPR mengeluarkan Tap No. XI/MPR/1998 tentang penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas KKN;

Undang-Undang Nomor 8 (drt) Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota-kota Besar dalam Lingkungan Daerah Provinsi Sumatera Utara (Lembaga Negara Republik Indonesia Tahun 1956 Nomor 59, Tambahan Lembaga Negara Republik Indonesia Indonesia Nomor 1092), tentang Pembentukan Kota Banda Aceh dengan Ibukotanya Banda Aceh.

UU No. 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas KKN;

Undang-undang No. 9 Tahun 2001 tentang Pembentukan Kota Cimahi

Undang-undang No. 22 Tahun 1999 mengenai Pemerintah Daerah yang kemudian diganti menjadi Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;

UU No. 31 Tahun 1999 yang kemudian diubah menjadi UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;

UU No. 20 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK);

Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 1974 tentang Kabupaten Daerah Tingkat II Gresik;

Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1975 tentang Pembentukan kota administrative Cimahi;

Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design Reformasi Birokrasi 2010 – 2025*;

Peraturan Menteri *Pendayagunaan Aparatur Negara No. 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Dan Birokrasi Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara*

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 20 Tahun 2010 tentang *Road Map Reformasi Birokrasi 2010 – 2014*;

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur dan Reformasi Birokrasi No. 10 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Program Manajemen Perubahan;

Permen PAN dan RB No. 30/2012 tentang Pedoman Pengusulan, Penetapan, dan Pembinaan Reformasi Birokrasi pada Pemerintah Daerah;

Kepmenpan dan RB No 96/2013 tentang Penetapan Pilot Project RB bagi Pemda;

Surat Menteri Dalam Negeri Nomor : 146.2/2006/PMD tanggal 22 Maret 2012;

Peraturan Daerah Kabupaten Sukabumi No. 1 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 32 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Pemerintah Kabupaten Sukabumi;

**INTERNET:**

Koran SINDO, dalam <http://www.bpk.go.id/web/28/05/2013>;

<http://crackbone.wordpress.com/2010/01/27/reformasi-terpadu-pelayanan-publik-integrated-civil-service-reform-pemerintah-provinsi-daerah-istimewa-yogyakarta/>

## **BAB II**

### **Sistem Pengelolaan Kepegawaian**

### **Di Lingkungan PKP2A I LAN Jatinangor <sup>1</sup>**

Oleh:

Budi Prayitno, S.IP., M.Si.  
Iman Arisudana, S.Sos., MA

#### **A. PENDAHULUAN**

Pengelolaan kepegawaian di lingkungan organisasi pemerintah memegang peran yang penting. Profesional tidaknya organisasi bisa dilihat dari bagaimana Direktorat Sumber Daya Manusia melakukan pengelolaan kepada para pegawainya. Bagaimanapun, pegawai merupakan aset yang harus terus dikelola dan diberdayakan secara optimal. Investasi di bidang kepegawaian merupakan bentuk investasi jangka panjang.

Dalam konteks reformasi birokrasi, optimalisasi terhadap pegawai di lingkungan birokrasi mutlak dilakukan. PKP2A I LAN Jatinangor merupakan salah satu kantor perwakilan Lembaga Administrasi Negara yang berkedudukan di Jawa Barat. Dalam konteks reformasi birokrasi, PKP2A I LAN Jatinangor yang merupakan salah satu kantor perwakilan LAN mau tidak mau juga dituntut untuk melakukan hal yang serupa, berbenah diri dan menyiapkan sumber daya aparatur yang dimilikinya. Tentu untuk menunjang ke arah perbaikan, diperlukan kesiapan aparatur itu sendiri. Sebelum berbicara jauh dalam tataran konsepsi, ada baiknya jika kita meninjau komposisi pegawai berdasarkan tingkat pendidikannya.

**Tabel 2.1**  
**Komposisi Pegawai PKP2A I LAN Berdasarkan Tingkat Pendidikan**

| <b>Tingkat Pendidikan</b> | <b>Jumlah</b> |
|---------------------------|---------------|
| SD                        | 2             |
| SMP                       | 2             |
| SMU                       | 24            |
| S1                        | 31            |
| S2                        | 23            |
| S3                        | 3             |

Sumber : Data pegawai PKP2A I LAN 2011

---

<sup>1</sup> Tulisan Ini diangkat dari hasil Penelitian Mandiri Yang Berjudul "Sistem Pengelolaan Kepegawaian Di Lingkungan Pkp2a I Lan Jatinangor » yang diterbitkan oleh PKP2A I LAN Tahun 2013

Jika kita mencermati data di atas, dapat kita ketahui bahwa dari tingkat pendidikan, komposisi SDM PKP2A I LAN cukup beragam. Porsi paling besar diduduki oleh mereka yang telah meraih gelar S1, diikuti SMU, dan terakhir tingkat pendidikan paling banyak yang menjadi SDM di PKP2A I LAN adalah mereka yang telah menyelesaikan pendidikan S2 atau pasca sarjana. Merujuk pada komposisi itu, setidaknya ada beberapa hal yang bisa dipetakan menyangkut kondisi SDM di internal organisasi, yakni bahwa secara umum porsi SDM PKP2A I LAN boleh dikatakan cukup berkualitas. Hal ini dilihat dari jumlah mereka yang telah menyelesaikan pendidikan S1, S2 dan S3 dengan total 56 pegawai. Sedangkan mereka yang menyelesaikan pendidikan SD, SMP, SMU sebanyak 28 orang. Berpijak pada kondisi itu, tentu bukan hal yang susah bagi PKP2A I LAN untuk melakukan perubahan menuju ke arah yang lebih baik. Perubahan yang dimaksudkan adalah dalam segala aspek, baik itu dalam hal tertib administrasi, penataan internal organisasi ataupun penataan/penempatan pegawai di setiap unit kerja.

Hal yang menarik dalam konteks penelitian ini adalah penataan/penempatan pegawai di setiap unit kerja. Jika kita mau jujur, penempatan pegawai yang selama ini berlaku di lingkungan birokrasi selalu didasarkan pada aspek kedekatan personal bahkan hubungan keluarga dan bukan penilaian rasional. Dalam konteks ini, upaya membangun karier berbasis merit system menjadi tidak terlaksana dengan baik. Padahal, pijakan yang seharusnya dijadikan basis penilaian adalah penilaian objektif yang disertai dengan parameter yang jelas, baku dan terukur. Penataan/penempatan pegawai yang tepat harus dimulai dengan pola karir (*career path*) yang jelas. Hal ini dimaksudkan agar sistem promosi dan mutasi pegawai dikelola secara profesional sesuai dengan potensi yang dimiliki setiap pegawai.

Hal yang tidak bisa kita pungkiri dan terjadi di internal PKP2A I LAN adalah penempatan (*career path*) yang tidak sesuai bagi sebagian pegawai. Tidak sesuai karena hasil rekrutmen pegawai yang dilakukan dengan menjunjung standar kompetensi tinggi seringkali tidak sesuai dengan peruntukannya. Akibatnya, kekecewaan secara implisit seringkali muncul dari pegawai meski kadang samar-samar muncul di permukaan. Beberapa hal yang dikeluhkan adalah menyangkut karir ke depannya. Kekhawatiran itu menjadi wajar bagi sebagian pegawai yang masuk dengan semangat dan ekspektasi tinggi serta didukung kompetensi dan kualitas yang cukup mumpuni. Namun semua ekspektasi itu pada kenyataannya harus terbentur oleh kebutuhan organisasi. Fenomena ini tentu tidak sehat untuk mencapai tujuan organisasi. Karena bisa berdampak negatif bagi motivasi pegawai yang bersangkutan, pun demikian bagi organisasi.

Kondisi berbeda dalam hal penataan karir atau penempatan pegawai mungkin juga dirasakan oleh para pegawai yang masuk dengan latar belakang tingkat pendidikan SD - SMU, terlebih bagi pegawai yang diangkat dari honorer (satpam & supir). Kebutuhan penataan karir mungkin sudah bukan menjadi prioritas utama, mengingat masa kerjanya yang pada kurun waktu 5 sampai 8 tahun mendatang sudah memasuki masa pensiun. Namun masalah penempatan di unit kerja mungkin menjadi hal utama bagi mereka ketika rotasi.

Tidak adanya standar baku dalam melakukan rotasi atau penempatan pegawai, bisa menimbulkan spekulasi di internal pegawai. Di tengah perkembangan PKP2A I LAN yang saat ini telah memiliki Unit Assesment Centre, setidaknya hal itu bisa dijadikan sebagai dasar pijakan dalam menempatkan pegawai ketika akan melakukan rotasi di internal organisasi, khususnya bagi mereka yang menduduki jabatan fungsional umum. Sehingga prinsip "*right man on the right place*" terpenuhi dengan dilandasi unsur objektifitas.

Tidak hanya itu saja, keberadaan Assesment Centre ini bisa menjadi rujukan dalam menentukan pola karir seperti apa yang akan dibangun oleh individu pegawai ke depannya. Meskipun mungkin hasil penilaian yang dilakukan oleh Assesment Centre ini dianggap tidak memuaskan, namun setiap pegawai hendaknya menyadari bahwa gelombang perubahan menuju birokrasi profesional sudah melanda LAN secara organisasi.

Penelitian ini mencoba untuk mengetahui bagaimana penilaian pegawai terhadap penataan pola karir di internal organisasi dan bagaimana harapan pegawai di lingkungan PKP2A I LAN terhadap pengelolaan sistem kepegawaian?

## B. KARIR

Karir merupakan suatu rangkaian pekerjaan - pekerjaan, jabatan - jabatan, dan kedudukan yang mengarah pada kehidupan dalam dunia kerja (Super dalam Dewa Ketut Sukardi, 1989:17). Karir adalah semua pekerjaan atau jabatan yang ditangani atau dipegang selama kehidupan kerja seseorang (Hani Handoko, 2000:123).

Menurut Gibson dkk (1995: 305), karir adalah rangkaian sikap dan perilaku yang berkaitan dengan pengalaman dan aktivitas kerja selama rentang waktu kehidupan seseorang dan rangkaian aktivitas kerja yang terus berkelanjutan. Mathis dan Jakson (2002:62), karir merupakan urutan posisi yang terkait dengan pekerjaan yang diduduki seseorang sepanjang hidupnya. Karir adalah sebagai pola pengalaman berdasarkan pekerjaan (work-related experiences) yang merentang sepanjang perjalanan pekerjaan

yang dialami oleh setiap individu/pegawai dan secara luas dapat dirinci ke dalam *objeactive events*.

Menurut Greenhaus yang dikutip oleh Irianto (2001: 93) terdapat dua pendekatan untuk memahami makna karir, yaitu : pendekatan pertama memandang karir sebagai pemilikan (*a property*) dan/atau dari *occupation* atau organisasi. Pendekatan ini memandang bahwa karir sebagai jalur mobilitas di dalam organisasi yang tunggal seperti jalur karir di dalam fungsi marketing, yaitu menjadi *sales representative*, manajer produk, manajer marketing distrik, manajer marketing regional, dan wakil presiden divisional marketing dengan berbagai macam tugas dan fungsi pada setiap jabatan.

Pendekatan kedua memandang karir sebagai suatu properti atau kualitas individual dan bukan *occupation* atau organisasi. Pendekatan ini memandang bahwa karir merupakan perubahan-perubahan nilai, sikap, dan motivasi yang terjadi pada setiap individu/pegawai. Berdasarkan kedua pendekatan tersebut definisi karir adalah sebagai pola pengalaman berdasarkan pekerjaan (*work-related experiences*) yang merentang sepanjang perjalanan pekerjaan yang dialami oleh setiap individu/pegawai dan secara luas dapat dirinci ke dalam *objeactive events*.

Salah satu contoh untuk menjelaskannya melalui serangkaian posisi jabatan/pekerjaan, tugas atau kegiatan pekerjaan, dan keputusan yang berkaitan dengan pekerjaan (*workrelated decisions*).

Dari berbagai pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa karir adalah suatu status atau jenjang pekerjaan atau jabatan seseorang sebagai sumber nafkah apakah itu sebagai pekerjaan utama maupun pekerjaan sambilan.

### **C. REKAPITULASI PENILAIAN PEGAWAI DI LINGKUNGAN PKP2A I LAN**

Penataan karir dalam sebuah organisasi merupakan hal yang mutlak dilakukan. Profesional tidaknya sebuah organisasi dapat dilihat dari kesinambungan proses regenerasi yang dilakukan di internalnya. Pada organisasi yang sudah terlembaga dengan baik, dimana aturan main, hukuman, penghargaan dan sistem sudah berjalan, maka masalah pola karir tidak menjadi persoalan. Karena setiap SDM yang ada di organisasi dipandang sebagai aset dan akan dikembangkan sesuai dengan minat, bakat, kompetensi dan kapasitas yang bersangkutan.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh tim menemukan beberapa temuan yang disampaikan pegawai di internal PKP2A I LAN terhadap pengembangan karir pegawai.

**Tabel 2.2**  
**Rekapitulasi**  
**Penilaian Pegawai di lingkungan PKP2A I LAN Jatinangor**

| No  | Aspek/Item Pertanyaan   | Rerata<br>(Skala 4) |
|-----|---|---------------------|
| 1.  | Penilaian kinerja sebagai dasar perencanaan karir   | 2.11                |
| 2.  | Konseling (konsultasi) karir dari atasan langsung   | 2.20                |
| 3.  | Konseling (konsultasi) karir dari bagian kepegawaian  | 2.07                |
| 4.  | Pernah mengikuti acara/program bimbingan mengenai jalur karir di organisasi                       | 1.97                |
| 5.  | Acara bimbingan yang diselenggarakan organisasi bermanfaat  | 2.25                |
| 6.  | Organisasi menyediakan buku-buku dan / atau pamflet tentang isu-isu karir                         | 2.07                |
| 7.  | Organisasi menghargai dan mendukung upaya pengembangan individu pegawai                           | 2.76                |
| 8.  | Organisasi menyediakan informasi lengkap tentang program pengembangan pegawai                     | 2.32                |
| 9.  | Organisasi mengembangkan rencana karir masing-masing individu pegawai                             | 1.93                |
| 10. | Organisasi cepat merespon adanya kekosongan jabatan/posisi di lingkungan kerja                    | 2.35                |
| 11. | Organisasi memberi penghargaan terhadap kompetensi pegawai melalui promosi dan rotasi yang tepat. | 2.39                |
| 12. | Organisasi telah melakukan rotasi pegawai sesuai dengan komampuan pegawai yang bersangkutan       | 2.55                |
| 13. | Organisasi menyelenggarakan program persiapan pensiun   | 2.88                |
| 14. | Manajemen mendorong untuk mengambil pendidikan formal sebagai bagian dari pengembangan karir      | 2.52                |
| 15. | Puas dengan kemajuan karir saya di organisasi ini.  | 2.62                |

Sumber : Olahan data penelitian, 2013

Berdasarkan sebaran data yang didapatkan melalui kegiatan penyebaran questioner diperoleh hasil bahwa aspek bimbingan karir dan perencanaan karir melalui kebijakan organisasi kurang mendapatkan respon yang positif dari pegawai. Responden yang tersebar dalam 3 klaster yakni lama pengabdian kurang dari 4 tahun, 5-10 tahun dan lebih dari 10 tahun menyatakan kurang mendapatkan kegiatan bimbingan teknis terkait

perencanaan karir serta kurang merasakan adanya upaya formal mengenai perencanaan karir dari organisasi.

Alasan yang dikemukakan responden antara lain, pelayanan yang diberikan oleh pihak kepegawaian selama ini hanya sebatas rutinitas, yakni mengurus absensi kehadiran pegawai saja. Bahkan, pegawai berpendapat jika pengembangan sistem kepegawaian sampai saat ini tidak memberikan hasil dan manfaat yang nyata, meskipun kegiatan pengembangan sistem sudah dianggarkan di APBN selama kurang lebih 3 (tiga) tahun.

Dalam hal pengembangan karir pegawai, pengaturannya belum merata dan kebermanfaatannya tidak ada, terlebih dalam pola karir dinilai masih cukup jauh dari harapan dan ideal. Pernyataan lain yang berkaitan dengan pengelolaan kepegawaian adalah minimnya pihak Sekretariat/manajemen mengadakan rapat dengan mengangkat isu kepegawaian atau mengenai pengelolaan karir pegawai. Padahal, setiap tahun selalu ada rapat konsolidasi kepegawaian. Seharusnya, hasil-hasil rapat konsolidasi itu disampaikan kepada pegawai. Sehingga pegawai menjadi mengetahui perkembangan dan perubahan yang saat ini dilakukan organisasi. Hal ini menunjukan bahwa ruang komunikasi yang selama ini dibangun, khususnya dalam pengelolaan karir pegawai masih belum dilakukan.

Disisi lain, pembinaan karir (diklat, penempatan, rotasi dan mutasi) tidak pernah dilandasi dengan alasan yang jelas. Padahal hal itu menjadi faktor utama agar tidak timbul saling curiga di antara pegawai. Faktor lain yang disampaikan oleh responden menyangkut pengembangan karir pegawai adalah penentu karir pegawai. Bagaimanapun, pengembangan karir pegawai ditentukan oleh dua pihak, yakni organisasi dan individu yang bersangkutan. Pengembangan karir ini bisa digali dengan banyak cara, apakah dari formasi yang dilamar, kuesioner, minat bakat, hingga penilaian kompetensi dan kapasitas pegawai. Karena bisa jadi meskipun organisasi kurang mendukung tapi secara individu proses pengembangan dirinya berjalan secara optimal sehingga kepuasan 'karir' pun tetap bisa diperoleh. Peran organisasi disini hanya membantu atau mendukung seseorang dalam menentukan pilihan karirnya.

Intervensi organisasi yang terlalu jauh dalam campur tangan karir seseorang tidak bisa dibenarkan. Semua harus didasari pada alasan dan penilaian yang jelas. Artinya *fit and proper test* untuk suatu posisi harus dilaksanakan secara sungguh-sungguh. Maksudnya, *fit and proper test* yang dilakukan bukan hanya sekedar "kebutuhan sekelompok orang atau orang per orang" untuk menempatkan "*not the right man on the right place*" demi menjaga kepentingannya semata. Kondisi ini tentu tidak akan fair dan menyebabkan organisasi mengalami disfungsi dan *distrust* karena proses

yang tidak fair. Jika mekanisme ini terpenuhi, maka pegawai pun akan termotivasi dan memiliki kepercayaan diri bahwa setiap orang punya kesempatan yang sama untuk maju dan berkembang.

Adapun pegawai yang menjadi responden dalam penelitian ini menilai pemetaan jenjang karir yang dirasakan saat ini belum jelas. Penilaian ini muncul karena dalam pengembangan pegawai masih dirasakan unsur ‘kedekatan’ antara pegawai dengan atasan atau top manajemen. Contoh utamanya adalah pegawai yang diikutsertakan diklat adalah “yang itu-itu saja” sementara yang lainnya seolah tidak memiliki kesempatan. Perilaku seperti ini sama saja membiarkan yang bodoh tambah bodoh – yang pintar semakin pintar.

Penilaian lain yang diberikan responden menyangkut penataan karir di lingkungan PKP2A I LAN sebenarnya sudah mulai cukup baik. Hal ini ditandai dengan adanya nama formasi jabatan yang dilamar pegawai pada saat perekrutan. Namun kenyataannya, proses rekrutmen yang pada awalnya mencantumkan formasi yang dibutuhkan, setelah dinyatakan diterima justru tidak ada tindak lanjut yang jelas mengenai bagaimana kelanjutan pola karir pegawai tersebut di dalam organisasi (PKP2A I LAN).

Pada aspek pemberdayaan dan pengembangan pegawai, dukungan organisasi juga dirasakan masih minim. Hal ini ditandai dengan alasan keterbatasan anggaran yang digunakan untuk pengembangan pegawai. Sehingga setiap pegawai yang memiliki inisiasi untuk mengikuti diklat sudah terkendala dulu dalam hal akses penggunaan anggaran.

Pegawai juga tidak mengetahui secara rinci peruntukan penggunaan anggaran pengembangan pegawai dan akan digunakan untuk apa. Idealnya, bagian kepegawaian harusnya membuat rancangan secara transparan mengenai bentuk dan sistem pola karir pegawai yang ada di lingkungan PKP2A I LAN. Sehingga setiap pegawai dapat mempelajari dan memilih jalur karirnya masing-masing sesuai dengan kemampuannya. Peran pimpinan di setiap unit pun diharapkan dapat mendorong pegawai untuk lebih termotivasi dan terus meningkatkan kapasitas individualnya. Bukan justru sebaliknya malah melemahkan semangat pegawai yang ingin berkembang.

Penilaian lain yang diberikan pegawai yang menjadi responden dalam penelitian ini merujuk pada kepemimpinan. Menurut responden, perhatian terhadap pengembangan karir dari Kepala PKP2A I LAN yang terdahulu lebih baik daripada yang sekarang. Meskipun bagian kepegawaian yang sekarang dirasa lebih baik dari sisi SDM maupun sistem kerja. Namun jika tidak diiringi oleh dukungan pimpinan maka akan hal itu akan menjadi lemah secara fungsi.

Pendapat lain yang cukup tajam adalah menyangkut pengelolaan yang dilakukan manajemen di internal PKP2A I LAN, yakni agar manajemen berbenah dalam segala aspek khususnya jika menyangkut kesejahteraan pegawai. Manajemen jangan hanya memandang pegawai yang ada sebagai robot pekerja yang hanya bisa dipakai dan dimanfaatkan saja dengan dasar jabatan yang dimiliki. Manajemen sudah harus mulai memandang bahwa SDM pegawai itu merupakan aset yang harus dikembangkan dan menjadi sumber investasi untuk pengembangan organisasi ke depan lebih baik.

Harapan yang disampaikan responden dalam penelitian ini adalah adanya dukungan pimpinan bagi pegawai yang masih berminat untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang lebih tinggi agar difasilitasi. Khusus untuk pegawai yg mengambil jalur fungsional tertentu, pihak kepegawaian agar terus melakukan pembinaan/monitoring. Sehingga keterlambatan dalam mengumpulkan angka kredit bisa diminimalisasi.

Selain memperlihatkan nilai terendah atas apresiasi pegawai terhadap sistem pengelolaan kepegawaian yang dilangsungkan selama ini di lingkungan PKP2A I LAN, hasil penelitian lapangan juga memperlihatkan adanya apresiasi positif terhadap beberapa aspek manajemen kepegawaian itu sendiri. Beberapa aspek yang mendapat penilaian positif diantaranya upaya organisasi dalam menyelenggarakan program persiapan pensiun, upaya organisasi dalam mendorong pegawai untuk mengambil pendidikan formal serta kepuasan terhadap kemajuan karir.

Beberapa aspek yang mendapatkan penilaian di atas rerata tersebut pada satu sisi memperlihatkan bahwa secara individual para pegawai menangkap upaya positif pihak manajemen dalam rangka memikirkan karir para pegawai. Meski demikian, beberapa aspek justru memperlihatkan penilaian di bawah rata-rata menyiratkan adanya kontradiksi atas penilaian positif mengenai perhatian organisasi terhadap pengelolaan karir pegawai.

Rendahnya beberapa penilaian pegawai pada aspek operasional manajemen kepegawaian, terutama menyangkut tindak lanjut dari perhatian terhadap pengembangan karir seakan menunjukkan bahwa pihak manajemen belum secara konsisten menjabarkan strategi pengelolaan karir dalam langkah-langkah praktis. Penyelenggaraan bimbingan teknis mengenai pola karir individu, pemberian konseling secara intens terhadap perencanaan karir serta strategi perencanaan karir yang sifatnya komprehensif dan praktis kepada pegawai tampaknya belum dirasakan sepenuhnya.

Hasil penelitian lapangan yang dilakukan tim peneliti ini tampaknya cukup memberi gambaran awal bahwa manajemen kepegawaian di lingkungan PKP2A I LAN ini masih *lack of practice*, masih pada tataran konseptual. Secara individual sebenarnya pegawai telah memahami tanggungjawab dan fungsi mereka sebagai bagian dari organisasi, namun pada sisi lain kurangnya informasi dan pembelajaran mengenai mekanisme pemetaan karir menjadi penghalang utama dalam memahami konsep perencanaan karir kedepannya.

#### D. KONDISI PEGAWAI DI PKP2A I LAN

Pengembangan karir di lingkungan PKP2A I LAN dapat kita lihat dengan merujuk pada daftar pengembangan pegawai berikut ini :

**Tabel 2.3**  
**Penempatan Pegawai di PKP2A I LAN**

| No  | Nama                         | Formasi Awal              | Penempatan                                   | Keterangan                      |
|-----|------------------------------|---------------------------|--|---------------------------------|
| 1.  | Putri Wulandari, S.si, ME    | Pengolah Data Statistika  | Peneliti Pertama Bidang Kebijakan Pelayanan  |                                 |
| 2.  | Susy Ella, S.Si              | Operator Komputer         | Peneliti Pertama Bidang Otomasi Administrasi | Tugas belajar (Jepang)          |
| 3.  | Wuri Indri Pramesti, S.Sos   | Pustakawan                | Koordinator Perpustakaan                     | Tugas belajar (Australia)       |
| 4.  | Muhammad Afif M, S.Sos       | Pustakawan                | Pengelola Kajian                             |                                 |
| 5.  | Pratiwi, S.Sos               | Peneliti Bidang Sosiologi | Pengadministrasi Umum Kajian                 | Telah mengikuti diklat peneliti |
| 6.  | Octarian Wirahadi Kusuma, SH | Peneliti Bidang Hukum     | Pengadministrasi Umum Diklat                 |                                 |
| 7.  | Krismiyati, ST,              | Peneliti                  | PKKA   | Telah mengikuti diklat peneliti |
| 8.  | Yudiantarti Safitri, SE      | Akuntan                   | Pengelola Kajian                             | Tugas Belajar (Jepang)          |
| 9.  | Agus Wahyuadianto, S.Psi     | Konselor                  | Peneliti Pertama                             | Tugas belajar (Australia)       |
| 10. | RR. Harida Indraswari, S.Sos | Peneliti                  | Peneliti Pertama                             | Tugas belajar (Australia)       |
| 11. | Shafiera Amalia, S.IP        | Assesor                   | Pengelola Kajian                             | Telah mengikuti                 |

| No  | Nama                                | Formasi Awal   | Penempatan   | Keterangan                            |
|-----|-------------------------------------|--|--|---------------------------------------|
| 12. | Rosita Andari, S.Sos                | Novi Novi<br>Peneliti Bidang<br>Administrasi<br>Negara | Pengelola Kajian   | diklat peneliti                       |
| 13. | Danik Wijayanti, S.Psi, M.Psi       | Assesor  | Pengadministrasi<br>Umum<br>Dokumentasi dan<br>Informasi | Pengajuan JFT<br>Assesor              |
| 14. | Iman Arisudana, S.Sos, MA           | Assesor Bidang<br>SDM                                  | Pengadministrasi<br>Umum<br>Pengembangan<br>Instrumen    | Pengajuan JFT<br>Assesor              |
| 15. | Nurhusna Frinovia, ST, S.Psi, M.Psi | Assesor  | Pengadministrasi<br>Umum<br>Pengembangan<br>Instrumen    | Pengajuan JFT<br>Assesor              |
| 16. | Dewi Ariani Hertina, S.Psi          | Assesor  | Pengadministrasi<br>Umum Penilaian                       |                                       |
| 17. | M. Dani Ramadansyah, ST, M.Si       | Operator<br>Komputer                                   | Pengevaluasi<br>Diklat                                   |                                       |
| 18. | Sulistyaningsih, S.Pd               |  | Pengelola<br>Kepesertaan dan<br>Alumni                   |                                       |
| 19. | Pupung Puad Hasan, SE, M.ec.Dev     | Widyaiswara<br>Bidang<br>Ekonomi                       | Pengadministrasi<br>Umum Diklat                          |                                       |
| 20. | Budi Prayitno, S.IP, M.Si           | Widyaiswara<br>Bidang Politik                          | Pengelola Kajian<br>KMKPOA                               | Telah<br>mengikuti<br>diklat peneliti |
| 21. | RR. Esty Widyaningsih, S.Psi, M.Si  | Widyaiswara<br>Bidang MSDM                             | Pengadministrasi<br>Umum Diklat                          |                                       |
| 22. | Candra Setya Nugroho, SH            | Analis Hukum   | Pengadministrasi<br>Umum<br>Perencanaan dan<br>Pelaporan |                                       |
| 23. | Kezia Larasati, AMk                 | Petugas<br>Layanan<br>Kesehatan                        | Sekretaris Kapus   | Perawat<br>Terampil                   |
| 24. | Kurnia Angraeni Dewi, ST            |  | Pemroses Adm.<br>Pengadaan Barjas                        |                                       |
| 25. | Tia Setiawati, S.Si                 |  | Pemroses Adm.<br>Pengadaan Barjas                        |                                       |

| No  | Nama                      | Formasi Awal       | Penempatan                                | Keterangan            |
|-----|---------------------------|--------------------|---|-----------------------|
| 26. | Depdi Respatiawan, SE     | Pengelola Gedung   | Pemroses Pelaporan                        | Pengajuan JFT Assesor |
| 27. | Ade Suhendar, ST          |                    | Pemroses Adm. Pengadaan Barjas            |                       |
| 28. | M. Fahrurrozi R.N, S.Psi  | Assesor            | Pemroses Administrasi Kepegawaian         |                       |
| 29. | Yunni Susanti, SE         | Peneliti           | Pengelola Keuangan Unit                   |                       |
| 30. | Yuyu Yuningsih,SE         |                    | Bendahara Pengeluaran                     |                       |
| 31. | Rizky Fitri, SE           | Peneliti           | Pengelola Keuangan Unit                   |                       |
| 32. | Dikdik Hendarin, A.Md     |                    | Pengelola Keuangan Unit                   |                       |
| 33. | Tanti Piani Puspita, A.Md | Arsiparis Penyelia | Pengelola Keuangan Unit                   |                       |
| 34. | Rahmawati, Amd            |                    | Pemroses Perencanaan Program dan Kegiatan |                       |
| 35. | Erni Driyantini           |                    | Pranata Humas Pelaksana                   |                       |
| 36. | Indra Risni Utami         |                    |   |                       |
| 37. | Budi Permana, S.sos       | Pengemudi          | Pranata Humas                             |                       |

Dari tabel diatas dapat kita lihat bahwa secara umum sudah banyak pegawai yang memangku jabatan fungsional tertentu. Tidak hanya itu saja, banyak pegawai di lingkungan PKP2A I LAN yang saat ini sedang/masih menyelesaikan pendidikan ke jenjang selanjutnya, baik di dalam maupun di luar negeri.

Meski demikian, ada beberapa hal yang patut dicermati bersama, khususnya menyangkut kesesuaian antara formasi jabatan yang dilamar dengan penempatan pegawai yang bersangkutan ketika sudah dinyatakan diterima sebagai PNS di lingkungan PKP2A I LAN. Dalam beberapa kasus, dengan alasan "kebutuhan organisasi", maka yang bersangkutan ditempatkan tidak sesuai dengan peruntukannya. Bagi sebagian pegawai yang bisa mengikuti pola ini, tentu hal ini tidak menjadi masalah. Sebaliknya, penempatan jabatan yang tidak sesuai dengan formasi yang dilamar pada saat dinyatakan diterima tentu akan menimbulkan demotivasi dan sikap kontradiktif lain yang terpendam.

Hal-hal semacam ini harus disikapi oleh manajemen kepegawaian dengan mencari jalan tengah agar tidak merugikan pegawai dari sisi pengembangan karir. Sebagai upaya perbaikan bersama, tidak ada salahnya jika kita merujuk pada formasi peneliti. Ada beberapa pegawai yang masuk untuk formasi peneliti, namun karena kebutuhan organisasi, maka yang bersangkutan ditempatkan di unit lain. Demikian juga dengan formasi assesor, pustakawan, penelaah hukum dan perundang-undangan ataupun widyaiswara. Dengan kondisi ini, yang terjadi kemudian adalah kegagahan pegawai dalam membangun karirnya di lingkungan PKP2A I LAN. Semua tergantung pada kebijakan manajemen. Padahal, manajemen harusnya menjadi pendukung bagi pengembangan karir individu.

**Tabel 2.4**  
**Pegawai PKP2A I LAN dari Tenaga Honorer**

| No. | Nama             | Penempatan                                     |
|-----|------------------|--|
| 1.  | Herdi Erawan     | Pengadministrasi Ketatausahaan Kajian          |
| 2.  | Tata Tardiyat    | Pengelola Penyelenggaraan Diklat               |
| 3.  | Sumarna          | Pengadministrasi Ketatausahaan Diklat          |
| 4.  | Denar Lukmansyah | Pengadministrasi Ketatausahaan Diklat          |
| 5.  | Opan Sopandi     | Pengadministrasi Ketatausahaan Dok & Info      |
| 6.  | Hidajat          | Pengelola Ur. Kebersihan dan Keamanan Kantor   |
| 7.  | Maman Suparman   | Pengadministrasi Ketatausahaan Kepeg. & Umum   |
| 8.  | Nasep Soviana    | Pengelola Ur. Gedung, Mekanikal dan Elektrikal |
| 9.  | Andi Sutisna     | Pengadministrasi Ketatausahaan Kepeg. & Umum   |
| 10. | Ano              | Pengadministrasi Ketatausahaan Kepeg. & Umum   |
| 11. | Jeje Hidayat     | Pengadministrasi Ketatausahaan Kepeg. & Umum   |
| 12. | Enang            | Pengadministrasi Ketatausahaan Kepeg. & Umum   |
| 13. | Didi Supriyadi   | Pengadministrasi Ketatausahaan Keuangan        |
| 14. | Dana Sutisna     | Pengelola Keuangan Unit                        |
| 15. | Mujiono          | Pengadministrasi Ketatausahaan Keuangan        |

| No. | Nama          | Penempatan                                   |
|-----|---------------|--|
| 16. | Jujun Junaedi | Pengadministrasi Ketatausahaan Kepeg. & Umum |

## E. POLA PENGEMBANGAN KARIR DI LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA

Persoalan pengembangan pola karir di lingkungan Lembaga Administrasi Negara (tingkat pusat) dan PKP2A LAN (perwakilan) tidak berdiri sendiri. Artinya ada sinergi di antara kedua pihak selaku pemangku kepentingan. Dalam konteks pengembangan pegawai, Kepala Bagian Kepegawaian LAN, Erna Irawati, S.Sos, M.Pol.Admin, mengakui bahwa LAN memang belum memiliki pola karir (*carrier path*) yang terpola atau secara gamblang bisa dikatakan tidak ada pola karir yang dibakukan. Bahkan dalam Rapat Konsolidasi Urusan Kepegawaian LAN Tahun 2013 yang diselenggarakan di Hotel Inna Garuda Jogjakarta, 12 – 15 Juni silam, berhasil diidentifikasi beberapa persoalan terkait kepegawaian, diantaranya masih minimnya jumlah Jabatan Fungsional Tertentu dibanding Jabatan Fungsional Umum.

Menurut dia, toh pun pernah disusun pola karir, namun hal itu digunakan dalam rangka pemenuhan kebutuhan Reformasi Birokrasi. Pola karir yang disusun pun lebih kepada pemenuhan prasyarat administratif dan tidak benar-benar bisa diaplikasikan.

Menurutnya, persoalan pola karir kembali mengemuka di bawah kepemimpinan Kepala LAN Agus Dwiyanto. Kepala LAN menghendaki diperbanyaknya jabatan fungsional tertentu untuk mengoptimalkan peran setiap pegawai. Keinginan Kepala LAN itu menjadi pekerjaan rumah bagi Bagian Kepegawaian untuk mengidentifikasi minat dan bakat pegawai yang saat ini masih banyak di fungsional umum.

Masing-masing unit pun diharapkan dapat mengidentifikasi minat pegawai di lingkungan LAN mau jadi apa (jabatan fungsional tertentu yang ingin diambilnya). Identifikasi mengenai minat dan bakat untuk fungsional umum ini merupakan pekerjaan rumah yang akan segera diproyeksikan untuk diselesaikan pada tahun 2014.

Diakui atau tidak, penataan pola karir di lingkungan LAN memang menghadapi banyak persoalan. Salah satunya adalah benturan antara kepentingan individu dengan kepentingan organisasi. Contohnya yakni ketika seseorang melamar untuk jabatan peneliti, namun di tengah jalan yang bersangkutan dinilai memiliki pengetahuan manajerial yang dibutuhkan oleh instansi, maka yang bersangkutan diberi pilihan apakah bersedia menduduki jabatan struktural atau meneruskan jabatan fungsional

penelitinya. Ini pun bukan persoalan yang mudah untuk diatasi karena menyangkut berbagai faktor.

Namun demikian, kondisi ini berangsur berubah jika melihat pola rekrutmen pegawai yang saat ini mulai diterapkan. Pola rekrutmen saat ini yang dilamar adalah jabatan. Sehingga dalam proses seleksi pegawai, pengetahuan calon pegawai mengenai kompetensi bidang yang akan dihadapinya menjadi prasyarat mutlak.

Erna menyadari, karakteristik organisasi seperti LAN itu memang cukup unik, yakni semi akademis dan birokrat. Jika dikomparasikan dengan perguruan tinggi, maka tugas dosen itu hanya mengajar dan tidak terlibat hal-hal yang sifatnya administratif. Demikian juga dengan peneliti. Nah, hal demikian ini di LAN tidak bisa bersikap satu arah saja. Namun harus keduanya, yakni ketika menjadi dosen, mau tidak mau yang bersangkutan juga mengerjakan hal-hal yang bersifat administratif.

Menurutnya, penataan pegawai itu di internal LAN benar-benar membuat *klenger* kalau memang mau diterapkan secara konsisten. Karena di internal LAN ada kecenderungan bahwa orang yang bergelut dengan bidang yang sama itu harusnya profesional karena sudah bertahun-tahun. Namun kenyataannya justru sebaliknya yakni semakin *ngaco* karena jemu dan bosan dengan bidang pekerjaan yang digelutinya.

Persoalan lain yang saat ini menghadang menyangkut pengangkatan karir pegawai ke dalam jabatan fungsional tertentu adalah berkaitan dengan anggaran. Karena ketika seseorang sudah berada dalam jabatan fungsional tertentu, otomatis yang bersangkutan akan mengalami kenaikan grade dalam level pemberian tunjangan kinerja. Nah persoalannya utama yang berkaitan dengan anggaran yaitu belanja pegawai menjadi naik tetapi anggaran tidak dapat ditambah melainkan harus diambilkan dari kegiatan lain. Kondisi inilah yang membuat Biro POK dan Keuangan menolak usulan-usulan tersebut.

Sementara itu menyangkut penataan karir di level struktural, saat ini sudah dilakukan pola rekrutmen secara terbuka (*open bidding*) untuk seleksi Eselon I dan II. Sedangkan untuk seleksi Eselon III dan IV, sejauh ini sudah dilakukan pemetaan kompetensi untuk pengembangan dan bukan untuk tujuan seleksi.

## **F. MEMBANGUN KARIR DI PKP2A I LAN MELALUI TALENT MANAGEMENT**

Jika melihat karakteristik PNS di Indonesia, secara umum masalah jenjang karir ini menjadi persoalan yang tidak ada habisnya karena tiada kejelasan seperti di dunia swasta. Namun demikian, upaya pemerintah untuk membenahi karir di lingkungan PNS sudah mulai dilakukan dengan

menetapkan bahwa setiap PNS akan diarahkan memangku jabatan fungsional. Hal ini sekaligus menjadi penanda bahwa upaya menciptakan birokrasi yang profesional dan handal sudah dimulai dengan adanya niat dan iktikad tersebut.

Lantas darimana hal itu sebaiknya dimulai ? dari berbagai referensi yang tim peneliti eksplorasi, penataan karir PNS bisa dilakukan dengan beberapa alternatif. Alternatif pertama, jika merujuk pada pola rekrutmen PNS yang sekarang berjalan, *baseline* yang digunakan dalam merekrut PNS adalah berdasarkan nama jabatan. Penentuan nama jabatan/formasi itu pun tidak bisa dengan seenaknya sendiri dilakukan. Namun harus didasarkan pada kebutuhan riil formasi yang dibutuhkan. Sehingga tidak heran jika pemerintah melalui pintu Kemenpan dan RB mensyaratkan adanya Analisis Beban Kerja dan Analisis Jabatan untuk melihat kebutuhan formasi di setiap instansi.

Jika merujuk pada Lembaga Administrasi Negara dan PKPK2A I LAN, perekrutan yang selama ini dijalankan sebenarnya menunjukkan mekanisme yang berbeda dibandingkan perekrutan-perekrutan sebelumnya. Apalagi jika dibandingkan dengan pola perekrutan di lingkungan pemerintah daerah. Proses seleksi CPNS di lingkungan LAN sudah melihat aspek kompetensi masing-masing calon pegawai sejak dini. Mulai dari psikotest, tes pengetahuan umum, kemampuan bahasa inggris dan pengetahuan terhadap substansi formasi yang dilamarnya sudah harus diketahui oleh kandidat. Artinya, upaya untuk mendapatkan pegawai dengan kualitas yang mumpuni dimulai dengan mencari yang terbaik dari kandidat pilihan terbaik yang ada.

Setelah proses seleksi selesai dan masing-masing kandidat dinyatakan diterima, langkah selanjutnya yang cukup penting adalah membangun karir pegawai yang bersangkutan.

Pada aspek inilah kadang muncul persoalan sebagaimana disinggung di awal. Ada beberapa ketidakpuasan pegawai, khususnya menyangkut penempatan yang dianggap tidak sesuai dengan formasi awalnya. Idealnya, formasi yang dilamar oleh calon PNS yang bersangkutan ini menjadi dasar bagi yang bersangkutan untuk meniti karir sepanjang yang bersangkutan aktif menjadi PNS hingga pensiun. Demikian juga ketika yang bersangkutan memiliki kemampuan manajerial yang bagus, maka peluang untuk menduduki jabatan struktural akan terbuka. Tentu dengan parameter yang jelas.

Dalam konteks pengembangan karir pegawai di lingkungan PKP2A I LAN, kita bisa mengambil contoh untuk formasi widyaaiswara (Staff pengajar). Untuk formasi Widyaaiswara, langkah yang bisa diambil untuk meniti kariernya adalah mengikuti magang dengan Widyaaiswara yang

sudah berpengalaman. Hal ini sudah harus dilakukan sejak yang bersangkutan masuk menjadi CPNS hingga mengikuti Diklat Prajabatan. Lantas selepas diklat prajabatan, kesempatan untuk mengikuti *sit in* harus terus intensif dilakukan sambil menunggu kesempatan untuk mengikuti Diklat Fungsional Widyaaiswara. Setelah mengikuti Diklat Fungsional Widyaaiswara, kegiatan mengajar menjadi kawah candra dimuka/tempat penggodokan bagi setiap Widyaaiswara baru dalam menunjukkan kapasitas, kompetensi dan kemampuan individualnya dalam mengampu pembelajaran. Penguasaan akan materi, dan pengetahuan setidaknya akan bisa dimulai dari pembelajaran-pembelajaran tersebut.

Demikian juga dengan formasi peneliti. Para pegawai yang dinyatakan diterima menjadi pegawai dengan formasi peneliti, seharusnya juga ditempatkan sejak awal di unit peneliti. Hal ini dimaksudkan agar calon peneliti itu memahami seluruh substansi penelitian dan juga mekanisme administrasi dalam mengurus masalah penelitian. Dalam konteks swasta, hal ini bisa disebut dengan magang terlebih dahulu.

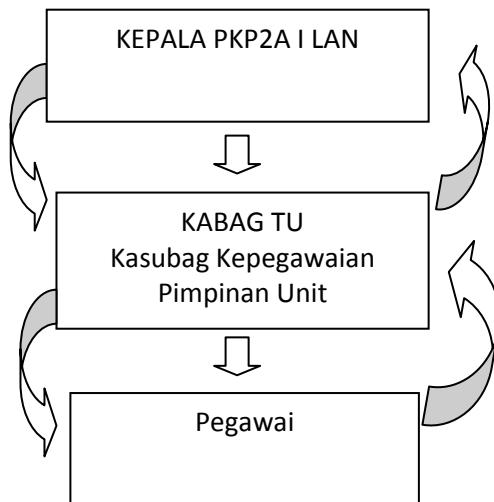
Atau jika kita mau menggunakan *benchmark* di instansi lain, kita bisa mengambil contoh pada program pengembangan pegawai di lingkungan Bank Indonesia. Dengan kontrol ada di Direktorat Sumber Daya Manusia (DSDM) BI, seluruh pegawai yang dinyatakan diterima kemudian akan mengikuti proses pemagangan di seluruh kantor perwakilan selama 5 bulan. Namun sebelumnya mereka akan diperkenalkan dengan unit-unit kerja di internal BI selama tiga bulan pertama. Tentu dengan dipasrahi tugas-tugas yang sifatnya managerial dan strategis. Bukan pekerjaan yang sifatnya teknis karena mengingat rekrutmen mereka dimulai dengan mendapatkan calon yang terbaik. Dalam proses seleksi ini, BI tidak menerapkan nama formasi jabatan sehingga tidak ada spesifikasi penempatan di awal. Proses penempatan pegawai biasanya dilakukan di akhir masa pendidikan dengan melihat keseluruhan rangkaian pendidikan yang diikuti seluruh pegawai. Tentu menggunakan parameter yang jelas dalam penempatannya. Mungkin perbandingan ini bagi sebagian orang sangat tidak tepat, karena tidak apple to apple. Namun setidaknya hal ini memberikan gambaran awal bagaimana pengembangan karir itu bisa dilakukan.

Untuk membangun karir di PKP2A I LAN dengan memperhatikan berbagai faktor dan hasil temuan penelitian, maka langkah pertama yang bisa dilakukan adalah melakukan pemetaan. Namun, sebelum melakukan pemetaan, setidaknya kita menentukan terlebih dahulu siapa aktor yang terlibat dalam program pengembangan karir. Aktor yang dimaksud disini adalah orang yang terlibat dalam pengambilan keputusan pemilihan program pengembangan karir pegawai. Aktor-aktor yang terlibat dalam

pengambilan keputusan pemilihan program pengembangan karir melalui pada PKP2A I LAN antara lain.

1. Kepala PKP2A I LAN
2. Kabag TU
3. Kasubag Kepegawaian
4. Kabid di tiap unit
5. Pegawai yang bersangkutan

Kelima aktor inilah yang seharusnya saling berperan dalam menentukan pola pengembangan karir pegawai sebagaimana digambarkan berikut :



**Gambar 2.1**  
**Aktor yang Terlibat dalam Pola Karir Pegawai**

Penjelasan di atas dapat dideskripsikan bahwa Kepala PKP2A I LAN sebagai pemimpin kantor perwakilan melakukan supervisi kepada Kabag TU, Kasubag Kepegawaian dan pimpinan unit untuk melakukan pemetaan terhadap karir yang akan dibangun pegawai dibawah koordinasinya. Pemetaan ini tentu tidak hanya berjalan secara sepahak saja, namun harus melibatkan pegawai itu sendiri sebagai pihak yang akan dikembangkan dalam karirnya ke depan. Sehingga dalam hal ini organisasi tidak berjalan sendiri namun ada sinergitas di level pimpinan, manajemen dan pegawai.

## 1. Mapping Strategi Menggunakan Analisis Swot

Aktor - aktor yang terlibat dalam program pengembangan pegawai di lingkungan PKP2A I LAN, khususnya mereka yang ada di level struktural dan memiliki posisi strategis sebagai pengambil kebijakan harus pula melakukan pemetaan (*mapping*) untuk melihat komposisi pegawai yang ada di wilayah tanggung jawabnya. Pemetaan (*mapping*) bisa dilakukan dengan menggunakan langkah yang cukup sederhana, semisal menggunakan analisis SWOT.

**Tabel 2.5**  
**Analisis SWOT Kondisi Kepegawaian PKP2A I LAN**

|   | <b>Kekuatan (S)</b>  | <b>Kelemahan (W)</b>  |
|---|--|---|
| <b>Internal</b>   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Adanya peraturan perundang-undangan</li> <li>2. Komitmen dalam pelaksanaan program pengembangan karir</li> <li>3. Adanya penilaian prestasi kerja sebagai dasar menggali potensi pegawai</li> <li>4. Banyaknya pegawai dengan kompetensi yang memadai</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. SDM terbagi dalam dua kategori yakni yang berangkat dari tingkat pendidikan tinggi dan honorer</li> <li>2. Pengembangan pegawai masih dianggap tertutup dan dapat diakses oleh orang-orang tertentu saja</li> <li>3. Model urut kacang/senioritas masih mendominasi dalam pengembangan pegawai</li> <li>4. Organisasi belum sepenuhnya menganggap SDM sebagai aset</li> </ol> |
| <b>Eksternal</b>  |  |   |
| <b>Peluang (O)</b>  | Strategi SO  | Strategi WO   |
| <b>1. Banyaknya tawaran beasiswa pendidikan ataupun <i>short course</i> bagi pegawai</b><br><b>2. Peluang mengikuti diklat teknis</b> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan bagi pegawai</li> <li>2. Menyelenggarakan ujian dinas dan ujian kepangkatan</li> <li>3. Menyelenggarakan pembinaan jabatan fungsional</li> </ol>   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menyelenggarakan bimbingan teknis bagi pegawai dan penyelenggara</li> <li>2. Menyelenggarakan coaching dan mentoring</li> <li>3. Menyelenggarakan action learning</li> <li>4. memberikan penugasan</li> </ol>   |
| <b>Ancaman (T)</b>  | Strategi (ST)  | Strategi (WT)   |
| <b>1. Mindset manajemen organisasi yang masih tertutup</b><br><b>2. Budaya kerja</b>  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mengadakan forum terbuka dengan pegawai PKP2A I LAN</li> </ol>   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Melaksanakan diklat sesuai dengan kebutuhan pegawai</li> </ol>  |

organisasi yang  
menganggap bahwa  
manajemen organisasi  
paling mengetahui  
kebutuhan pegawai

Sumber : diadaptasi dari Analisis program pengembangan karir melalui *talent management* pada Kemenakertrans, Dini Marliani, 2011

Dari matrik SWOT yang disajikan diatas, aktor pengambil kebijakan harus mampu secara jernih mengidentifikasi apa yang menjadi kekuatan, ancaman, peluang dan kelemahan yang ada di PKP2A I LAN.

Kelemahan yang bisa diidentifikasi dalam pengembangan pegawai di lingkungan PKP2A I LAN antara lain : SDM terbagi dalam dua kategori yakni yang berangkat dari tingkat pendidikan tinggi dan honorer, pengembangan pegawai masih dianggap tertutup dan dapat diakses oleh orang-orang tertentu saja, Model urut kacang/senioritas masih mendominasi dalam pengembangan pegawai, Organisasi belum sepenuhnya menganggap SDM sebagai aset.

Strategi yang bisa diambil untuk mengatasi hal itu antara lain adalah menyelenggarakan bimbingan teknis. Bimbingan teknis kepegawaian harus sering dilakukan dengan membuka forum dialog dan komunikasi dengan para pegawai. Hal ini bisa dilakukan secara rutin semisal setiap dua bulan sekali. Tujuannya untuk menampung berbagai aspirasi, keluhan dan masukan yang akan berguna bagi perbaikan penataan kepegawaian dan pengembangan karir ke depan.

Alternatif lain adalah melakukan *coaching* dan *mentoring* kepada pegawai-pegawai yang ada di lingkungan PKP2A I LAN sesuai dengan proporsi masing-masing pegawai. Maksud lebih jelasnya adalah pembinaan secara langsung kepada pegawai sesuai dengan formasi jabatannya. Misalnya bagi para peneliti, coaching dan mentoring bisa dilakukan dengan melakukan model magang kepada para calon peneliti. Magang yang dimaksud adalah para calon peneliti diikutsertakan pada kegiatan-kegiatan penelitian, mulai dari penyusunan research design sampai turun ke lapangan dalam mengumpulkan data penelitian. Sehingga para calon peneliti ini akan memiliki pengetahuan mengenai apa saja tantangan dan hambatan yang didapatkan ketika memperoleh data di lapangan.

Bagi para calon widyaiswara, model magang yang bisa dilakukan adalah mengikutsertakan mereka pada setiap proses pembelajaran di kelas yang diampu oleh widyaiswara-widyaiswara profesional. Sehingga secara bertahap para calon widyaiswara ini memahami berbagai metode

pembelajaran dan mampu mengatasi kesulitan-kesulitan ketika melakukan proses pembelajaran.

Demikian juga dengan para calon assesor, khususnya assesor di lingkungan PKP2A I LAN yang saat ini masih terus membangun sistem penilaian bagi aparatur pemerintah hingga benar-benar stabil. Pelibatan para calon assesor baru dalam setiap kegiatan assessment akan sangat membantu mereka untuk membangun kompetensinya. Bahasa mudahnya, mereka tidak akan gagap ketika menghadapi berbagai kesulitan di lapangan.

Beberapa metode di atas selain sebagai bentuk penerjemahan atas coaching dan mentoring, juga menjadi bentuk action learning dari setiap pegawai agar terus mengembangkan potensinya. Peran lain yang bisa dilakukan oleh bagian kepegawaian untuk mendukung beberapa hal di atas adalah memberikan penugasan singkat dalam hal pengembangan kompetensi individu pegawai.

Ada beberapa catatan sebenarnya yang harus diperhatikan, khususnya menyangkut coaching, mentoring, action learning dan penugasan singkat, yakni batasan-batasan pengembangan pegawai seringkali harus berhadapan dengan masalah SK Kegiatan. Keberadaan SK Kegiatan ini apapun alasannya seringkali menghambat pegawai untuk aktif mengikuti setiap kegiatan yang sekiranya relevan dengan pengembangan karirnya. Dengan sistem remunerasi yang saat ini dijalankan, sudah seharusnya batasan-batasan itu bisa diminimalisasi dengan mengedepankan pengembangan pegawai.

## 2. Analisis dan Pemetaan Kompetensi

Selain itu, model pengembangan pegawai di lingkungan PKP2A I LAN bisa dilakukan dengan terlebih dahulu melakukan analisis dan pemetaan kompetensi pegawai. Jika kita perhatikan komposisi SDM di lingkungan PKP2A I LAN, setidaknya ada dua kategori yang bisa kita bagi, yakni *pertama* mereka yang masuk melalui proses seleksi tes kepegawaian dengan latar belakang pendidikan sarjana. *Kedua*, mereka yang sudah lama diangkat menjadi PNS di lingkungan PKP2A I LAN. Namun dari segi pendidikan masih belum sarjana. *Ketiga*, mereka yang berasal dari tenaga honorer (satpam dan supir/rekrutmen PNS angkatan 2009-2007). Dari segi pendidikan, rata-rata cukup bervariasi, dari SD, SMP, dan SMU. Untuk lebih mudah dalam melakukan pemetaan sejak dulu, kita bisa mengamati dari Nomor Induk Pegawai (NIP) dan tingkat pendidikannya.

Pembagian ini bukan bermaksud untuk membangun dikotomi namun bisa menjadi dasar dalam memberikan *treatment* pengembangan kepada setiap pegawai dengan memperhatikan latar belakang pendidikan dan

karakteristiknya. Kompetensi pegawai di lingkungan PKP2A I LAN yang ada di kategori pertama tentu akan sangat jauh berbeda jika dibandingkan dengan mereka yang ada di kategori kedua atau ketiga. Sehingga treatmentnya pun harus berbeda. Pegawai di kategori kedua atau ketiga, ketika dipaksakan menggunakan standar kategori pertama tentu akan mengalami kesulitan. Untuk itu, pihak manajemen bisa melakukan *talent scouting* pada setiap pegawai. *Talent scouting* ini digunakan untuk mengetahui profil kompetensi setiap pegawai yang ada di lingkungan PKP2A I LAN. Lebih jelasnya lihat gambar berikut :



**Gambar 2.2**  
*Talent Scouting PKP2A I LAN*

Sebagaimana disinggung di awal, pada tahap awal rekrutmen pegawai, sebenarnya sudah dilakukan beragam tes untuk memperoleh pegawai yang memiliki kompetensi yang dibutuhkan oleh PKP2A I LAN. Langkah selanjutnya yang bisa dilakukan oleh manajemen kepegawaian PKP2A I LAN adalah melakukan *talent scouting* (penelusuran minat, bakat dan kompetensi pegawai). Dalam hal *talent scouting*, pihak manajemen bisa menggandeng Assesment Centre (PKKA). Upaya ini sebenarnya sudah dilakukan oleh manajemen, namun nampaknya tindak lanjut riil dari hasil

kegiatan ini tidak banyak dilakukan. Jika kita melihat merujuk pada Laporan Akhir Pelaksanaan Pengembangan Kepegawaian, tertanggal 6 September 2012, mengenai pelaksanaan konseling (*feedback*) Laporan Hasil Assesment Psikologi tidak berjalan optimal. Setahun sejak proses assessment psikologi hingga dilakukannya penelitian ini, banyak pegawai yang merasa selama ini pihak kepegawaian kurang responsif dalam memberikan konseling dan bimbingan kepada pegawai, khususnya menyangkut masalah pola karir.

Setelah dilakukan *talent scouting*, pihak manajemen sebenarnya bisa memanfaatkan hasilnya dengan membangun basis data profil kompetensi setiap pegawai. Basis data inilah yang menjadi pegangan bagi pihak kepegawaian untuk melakukan pengembangan pada setiap individu pegawai untuk memangku jabatan fungsional tertentu atau bahkan proyeksi untuk jabatan struktural ke depannya.

Data profil kompetensi ini bisa digunakan untuk memetakan mana saja kebutuhan diklat yang harus diikuti oleh setiap pegawai. Setelah mengikuti diklat pengembangan pegawai, baik itu teknis maupun non teknis, menjadi tanggung jawab bagi pegawai yang bersangkutan dan juga pihak kepegawaian untuk saling mengingatkan dalam peningkatan kompetensi ataupun tanggung jawab angka kredit sesuai dengan persyaratan dari instansi yang menjadi pembina jabatan fungsional tertentu tersebut.

Menyinggung mengenai basis data atau profil kompetensi, hal yang paling mudah bisa diaplikasikan adalah model form anjab yang saat ini ada (khususnya syarat jabatan).

### 3. *Career Center*

Pengembangan karir pegawai tidak bisa ditumpukan secara sepikah kepada pihak manajemen atau bagian kepegawaian semata. Keberadaan asesment center di lingkungan PKP2A I LAN Jatinangor bisa dioptimalkan dalam mengatasi masalah penataan maupun pengembangan karir pegawai. Sebagaimana digambarkan pada bagan berikut ini, PKKA dengan kemampuannya selama ini melakukan asesment kompetensi terhadap sejumlah instansi setidaknya layak untuk dilibatkan dalam pengembangan dan penataan pegawai.



**Gambar 2.3**  
**Alur Pembentukan Pola Karir**

PKKA secara unit ditempatkan pada posisi paling atas terkait dengan perannya sebagai unit yang melakukan talent scouting terhadap keseluruhan pegawai. Hasil pemetaan sebagaimana disinggung di atas selanjutnya diserahkan kepada Bagian Tata Usaha dan Bagian Kepegawaian untuk kemudian ditindaklanjuti. Namun, hal yang dirasa penting sebenarnya adalah *career center*. Kedepannya, *career center* ini menjadi pusat pelatihan karir, pelatihan mengenai topik yang berhubungan dengan pekerjaan (seperti: manajemen waktu), dan menyediakan pelatihan karir individu untuk membimbing karir pegawai. Tentu yang paling utama adalah tersedianya pembimbing karir yang akan berfokus pada pengarahan karir dan nasehat pengembangan. Keberadaan pembimbing karir ini akan sangat membantu pegawai dalam membuat perencanaan dalam rentang waktu satu hingga lima tahun ke depan. Sehingga akan mampu menuntun pegawai dalam menentukan karirnya.

Selain itu, *career center* ini juga dapat melakukan pelatihan perencanaan dan pengembangan karir. Pada intinya, *career center* ini menjadi rujukan bagi Bagian Tata Usaha dan Bagian Kepegawaian,

Pimpinan Unit maupun pegawai itu sendiri ketika menghadapi persoalan-persoalan yang berkaitan dengan pengembangan karir.

Jika memang tidak memungkinkan dibangun *career center*, maka PKP2A I LAN bisa melekatkannya ke Bagian Kepegawaian atau ke PKKA. Tim peneliti menilai, PKKA sebagai unit asesment center memiliki pendekatan profesi yang dirasa tepat untuk mengemban tanggung jawab tersebut.

## G. KESIMPULAN DAN SARAN

Data yang didapatkan selama tim peneliti menggali informasi baik secara langsung maupun tidak langsung kepada setiap pegawai di lingkungan PKP2A I sebenarnya sudah merepresentasikan penilaian masing-masing individu terhadap mekanisme pengelolaan kepegawaian, khususnya dalam hal peta karir. Memang hasil survey maupun interview di lingkungan PKP2A I ini tidak serta merta ditujukan untuk memaparkan sisi negatif dari penilaian pegawai terhadap mekanisme pengelolaan karir, namun setidaknya tim penilai mampu memformulasikan beberapa temuan ke dalam kesimpulan dan saran kedepan yang dapat membawa ke arah yang lebih baik.

Persepsi pegawai bukan semata terbentuk sebagai akibat dari kebijakan yang mereka terima saja, namun terkadang nilai, stigma maupun label yang diberikan kepada pihak manajemen dapat muncul sebagai akumulasi atas ketidakpuasan maupun referensi rekan kerja (peer reference) yang kemudian diberlakukan secara global. Untuk itu pula tim peneliti berharap kepada pembaca agar hasil paparan ini mampu dijadikan salah satu pemacu untuk merumuskan sistem atau mekanisme yang lebih baik kedepannya.

Beberapa kesimpulan yang dapat dirumuskan berdasarkan proses lapangan maupun penelaahan hasil olah data adalah sebagai berikut:

1. Pengelolaan karir sebagai salah satu kisi penting manajemen kepegawaian sebenarnya bukan menjadi satu isu strategis yang berdiri sendiri. Maksud dari pernyataan tersebut adalah, bahwa ketika berbicara mengenai pengelolaan karir maka organisasi sebenarnya harus menanggung konsekuensi dari siklus manajemen SDM yang sifatnya integral, dari mulai rekrutmen, penempatan sampai dengan pengembangan pegawai. Baik pegawai maupun pihak manajemen memiliki andil yang sama pentingnya dalam menunjang sistem pengelolaan karir yang ideal dalam organisasi. Manajemen harus memiliki road map yang jelas dan baku, sedangkan pegawai harus

memahami pola karir yang nantinya disusun sebagai acuan utama dalam mengembangkan diri selama mengabdi di organisasi.

2. Formulasi pengelolaan karir dalam organisasi akan mendapatkan respon yang moderat dari pegawai apabila memiliki dasar akademis maupun profesionalitas yang jelas dalam penyusunannya. Saat ini memang ada beberapa perangkat peraturan di lingkungan PNS yang dapat dijadikan alasan utama kenapa diperlukan peta karir, namun yang lebih penting untuk diperhatikan adalah apakah mekanisme penyelenggaraan peta karir tersebut sudah mampu mempertemukan kebutuhan organisasi dengan kebutuhan individu masing-masing pegawai. Tersirat bahwa diperlukan adanya dasar hukum yang jelas untuk mengatur proses pemetaan karir ini agar dapat membangun komitmen dari masing-masing pihak.
3. Transparansi manajemen kepegawaian merupakan harga mutlak yang harus dipenuhi ketika organisasi menginginkan adanya kepuasan terhadap sistem pengelolaan kepegawaian. Dari sebaran data yang dihimpun dari penelitian ini masih banyak ditemui kurangnya wawasan pegawai terhadap mekanisme pengembangan pegawai. Kendati sudah ada aturan yang mewadai teknis pengembangan pegawai, namun tetap saja dalam lingkungan organisasi seperti PKP2A I LAN ini perlu adanya penyampaian informasi secara objektif dan transparan mengenai distribusi pengembangan pegawai yang dilangsungkan secara periodik.
4. Temuan lapangan yang memperlihatkan gejala *Lack of Practice* dalam pengelolaan kepegawaian sebenarnya dapat diartikan bahwa masing-masing individu dalam organisasi membutuhkan jalur atau wadah komunikasi yang memadai untuk bertukar masukan mengenai mekanisme pengelolaan kepegawaian. Secara konseptual dan didukung kebijakan dari pusat, sebenarnya pihak manajemen telah berupaya melaksanakan tugas dan fungsinya dalam ranah pengelolaan karir, namun terkadang praktik-praktik yang sifatnya teknis belum sampai dirasakan oleh pegawai, termasuk bimbingan teknis yang secara periodik ditujukan untuk memberi pemahaman pegawai tentang pengelolaan karir.

Kesimpulan yang diambil dari hasil telaahan data lapangan di atas sebenarnya merupakan beberapa intisari di antara kemungkinan-kemungkinan lain yang nantinya dapat ditindaklanjuti kedepan. Meski demikian, peneliti juga berupaya untuk mampu merumuskan beberapa saran atau masukan bagi organisasi maupun kegiatan penelitian serupa

yang diselenggarakan di lingkungan PKP2A I LAN pada khususnya maupun LAN pada umumnya. Saran tersebut diantaranya:

1. Perlu dibukanya satu forum atau wadah pertukaran informasi yang sifatnya periodik sebagai sarana menampung aspirasi maupun masukan konstruktif dari setiap pihak dalam organisasi. Munculnya berbagai tuntutan yang disampaikan secara parsial maupun dari mulut ke mulut hanya akan membangun stigma atau label yang kurang bermanfaat bagi proses bisnis organisasi secara keseluruhan.
2. Sudah saatnya pihak manajemen dan individu pegawai PKP2A I LAN saling berkomitmen untuk membangun pola karir di lingkungan organisasi melalui langkah-langkah praktis. Salah satu langkah praktis yang dapat dilakukan di lingkungan PKP2A I LAN adalah dengan berkomitmen menindaklanjuti hasil penilaian kompetensi dan potensi pegawai yang ada. Melalui kesediaan untuk menindaklanjuti penilaian potensi dan kompetensi tersebut, maka nantinya akan terbangun kesepahaman mengenai objektivitas dan keabsahan pengambilan kebijakan internal mengenai pengelolaan dan pengembangan pegawai.
3. Perlu dilakukan penelitian dan penjajagan lebih dalam mengenai penggalangan minat dan bakat pegawai di lingkungan PKP2A I LAN. Sebagaimana konsep talent management yang dipaparkan pada bab-bab sebelumnya, maka untuk membangun organisasi yang berpusat pada aspek in-tangible, maka bakat atau talent pegawai harus dipetakan lebih dini melalui berbagai cara (multi method). Selain telah diadakannya mekanisme pemetaan potensi pegawai maka dapat dilakukan pendekatan secara interpersonal antara atasan dengan bawahan, ataupun dengan mengandalkan alat ukur minat dan bakat (survey perorangan).

## REFERENSI

Armenakis, A A & Bedeian, A G 1999, "Organizational Change: A Review of Theory and Research in the 1990's", *Journal of Management*, 25(3).

Box, R C 1999, "Running Government Like a Business: Implications for Public Administration Theory and Practice", *American Review of Public Administration*, 29(1).

Buku Saku Pengembangan Sistem Pengelolaan SDM, diterbitkan oleh Kementerian Pendidikan Nasional dalam rangka Reformasi Birokrasi, 2010

Hall, D.T., 1996, *Protean Careers of the 21st Century*, *Academy of Management Executive*, Vol. 10, No. 4: <http://www.rudyct.com/STRATPSDM.htm>

Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada (MAP UGM) dan The Japan International Cooperation Agency (JICA). 2004. Manajemen PNS dan Rightsizing di Indonesia.

Piderit, S.K. (2000) *Rethinking resistance and recognizing ambivalence: a multi-dimensional view of attitudes towards organizational change*, *Academy of Management Review*, 25, pp. 783–794.

## **BAB III**

### **Evaluasi Kinerja Pelayanan Persampahan Di Wilayah Metropolitan Bandung Raya<sup>1</sup>**

Oleh :

Krismiyati, ST., MEc., MSE.  
Shafiera Amalia S.IP.

#### **A. PENDAHULUAN**

Dewasa ini kesadaran dan tuntutan masyarakat akan kebutuhan pelayanan publik yang lebih baik semakin meningkat. Perkembangan ini memaksa pemerintah sebagai penyedia layanan juga terus berubah untuk memperbaiki kualitas pelayanan. Dalam upaya mewujudkannya, pemerintah mencanangkan agenda Reformasi Birokrasi. Berdasarkan PER/15/M.PAN/7/2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi, dan Perpres No. 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025, pada hakekatnya reformasi birokrasi merupakan upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan, terutama menyangkut aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan (*business process*) dan sumber daya manusia aparatur. Adapun urgensi reformasi disini berkaitan dengan adanya tuntutan akan pengelolaan pemerintahan khususnya birokrasi pemerintah dalam menjalankan fungsinya, yaitu pelayanan kepada masyarakat (*services*), membuat kebijakan atau ketentuan bagi kepentingan masyarakat (*regulation*), dan mengupayakan pemberdayaan (*empowerment*).

Dengan demikian, upaya melakukan perbaikan dan pembaharuan birokrasi pemerintah diarahkan pada upaya memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat. Selain itu, juga untuk mempertanggungjawabkan penerimaan maupun penggunaan sumber-sumber keuangan publik dan meningkatkan efisiensi dan efektivitas internal instansi pemerintah, terutama menjadikan anggaran publik sebagai salah satu basis keputusan (Prasojo & Kurniawan, 2008). Dengan kata lain, keberhasilan reformasi birokrasi dapat dilihat salah satunya dengan adanya peningkatan kualitas pelayanan publik. Oleh karenanya di sini, pemerintah harus responsif terhadap kebutuhan (*needs*) dan preferensi (*preferences*),

---

<sup>1</sup> Tulisan ini di angkat dari Hasil Penelitian Mandiri yang Berjudul " Inovasi Pelayanan Publik di Wilayah Metropolitan Bandung Raya" yang diterbitkan oleh PKP2A I LAN pada Tahun 2013

termasuk di dalamnya berbagai perkembangan persoalan yang terjadi di masyarakat

Provinsi Jawa Barat merupakan salah satu dari 33 provinsi yang menjadi *pilot project* reformasi birokrasi. Dan di dalam lingkup wilayah Provinsi Jawa Barat ini terdapat wilayah Metropolitan Bandung Raya yang merupakan bagian dari sistem kota-kota. Bandung Raya atau disebut juga wilayah Metropolitan Bandung Raya adalah salah satu wilayah metropolitan yang meliputi: Kota Bandung, Kabupaten Bandung, Kabupaten Bandung Barat dan Kota Cimahi. Wilayah Metropolitan Bandung Raya mempunyai populasi terbanyak ketiga setelah kawasan Jabodetabek dan Gerbangkertosusila dan kawasan tersebut merupakan kawasan dengan tingkat kepadatan penduduk kedua setelah kawasan Jabodetabek.

Perkembangan wilayah Metropolitan Bandung Raya dimulai dari perkembangan Kota Bandung sebagai ibukota Provinsi Jawa Barat. Selanjutnya perkembangan wilayah-wilayah di sekitar Kota Bandung terjadi seiring dengan meluasnya aktivitas ekonomi, sosial dan budaya dari Kota Bandung ke wilayah sekitarnya. Sebagai akibat dari perkembangan aktivitas ekonomi, sosial dan budaya tersebut, wilayah Bandung Raya kemudian tumbuh dengan berbagai persoalan yang harus segera ditangani. Salah satu persoalan yang cukup krusial di Wilayah Metropolitan Bandung Raya adalah terkait dengan persoalan sampah. Sampai saat ini, persoalan persampahan merupakan "PR" besar bagi pemerintah daerah di wilayah Metropolitan Bandung Raya.

Berdasarkan penelitian PD. Kebersihan dengan LIPPI tahun 1994, timbulan sampah yang dihasilkan per orang per hari adalah sebesar 3 liter/orang/hari. Dengan jumlah penduduk Kota Bandung sebesar 2.437.874 jiwa (data 2011), maka jumlah timbulan sampah yang dihasilkan per hari adalah sebanyak  $7.314 \text{ m}^3/\text{hari}$ . Dengan menggunakan asumsi besaran produksi sampah yang sama, yaitu 3 liter/orang/hari, maka untuk Kabupaten Bandung Barat dengan jumlah penduduk sebanyak 1.537.402 jiwa, jumlah timbulan sampah yang dihasilkan per hari adalah sebanyak  $4.612.206 \text{ liter/hari}$  atau setara dengan  $4.612 \text{ m}^3/\text{hari}$ . Sementara untuk Kabupaten Bandung, jumlah timbulan sampah yang dihasilkan per hari adalah sebanyak  $9.706.845 \text{ liter/hari}$  atau setara dengan  $9.707 \text{ m}^3/\text{hari}$  dan untuk Kota Cimahi adalah sebanyak  $1.653 \text{ m}^3/\text{hari}$ . Lebih rinci mengenai hasil perhitungan timbulan sampah di wilayah Metropolitan Bandung Raya dapat dijelaskan sebagai berikut:

**Tabel 3.1**  
**Hasil Perhitungan Timbulan Sampah di Wilayah**  
**Metropolitan Bandung Raya**

| Kabupaten/Kota            | Jumlah Penduduk (jiwa) | Jumlah Timbulan Sampah (m <sup>3</sup> /hari) | Berat Sampah (Ton) |
|---------------------------|------------------------|---|--------------------|
| Kab. Bandung              | 3.235.615              | 9.707   | 2,427              |
| Kab. Bandung Barat        | 1.537.402              | 4.612   | 1,153              |
| Kota Bandung              | 2.437.874              | 7.314   | 1,828              |
| Kota Cimahi               | 550.894                | 1.653   | 0,413              |
| Metropolitan Bandung Raya | 7.761.785              | 23.285  | 5,821              |

*Sumber: Hasil Perhitungan dengan menggunakan asumsi produksi sampah = 3 liter/orang/hari; berat jenis sampah = 0.25 kg/m<sup>3</sup>*

Sebagaimana terlihat dalam Tabel 3.1, dengan menggunakan asumsi berat jenis sampah adalah sebesar 0.25 km/m<sup>3</sup>, maka dapat dihitung berat sampah per wilayah, dan selanjutnya diperoleh total berat sampah untuk keseluruhan Wilayah Metropolitan Bandung Raya adalah sebanyak 5,821 Ton. Apabila berat rata-rata seekor Gajah Asia adalah 5.821 kg, maka total berat sampah di wilayah Metropolitan Bandung Raya setara dengan 1.000 ekor Gajah Asia setiap harinya. Dengan mempertimbangkan begitu krusialnya persoalan sampah di wilayah Metropolitan Bandung Raya, maka selanjutnya dipandang perlu untuk melihat potret kondisi eksisting pelayanan publik di bidang persampahan, terutama dilihat dari sudut pandang pemberi layanan (*service provider*) yaitu pemerintah daerah.

## **B. REFORMASI BIROKRASI DAN PENINGKATAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK**

Reformasi Birokrasi merupakan bagian integral dari perjalanan reformasi nasional yang sudah bergulir lebih dari lima belas tahun terakhir. Reformasi Birokrasi juga merupakan istilah dan kebijakan yang cukup populer bagi kalangan aparatur pemerintah belakangan ini. Setiap instansi pemerintah, baik kementerian/ lembaga pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota, didorong bahkan dituntut untuk melaksanakan Program Reformasi Birokrasi. Secara umum dapat dikatakan bahwa reformasi birokrasi merupakan kebijakan yang ditempuh untuk memperbaiki dan menyempurnakan birokrasi pemerintah menjadi lebih baik. Osborne & Plastrik (1966) dalam Anwarudin (2004) mengemukakan

definisi reformasi birokrasi yaitu transformasi sistem dan lembaga pemerintah secara fundamental guna menciptakan peningkatan dramatis dalam efisiensi, efektivitas dan kemampuan untuk melakukan inovasi, dengan cara melakukan perubahan tujuan, sistem insentif, akuntabilitas, struktur kekuasaan, dan budaya sistem dan lembaga pemerintahan.

Reformasi dilakukan karena ada kondisi yang tidak baik dan harus diperbaiki. Kondisi tidak baik ini terjadi pada sistem pemerintahan (birokrasi) Republik Indonesia. Para ahli sepakat bahwa di dalam birokrasi pemerintahan Indonesia banyak hal yang perlu segera diperbaiki agar penyelenggaraan pemerintahan dan perjalanan reformasi bidang lainnya dapat berjalan lancar dan berhasil. Rewansyah (2010) mengemukakan ada beberapa masalah yang terjadi dalam birokrasi pemerintahan Indonesia, yaitu :

1. **Aspek Kelembagaan;** organisasi yang gemuk, perbandingan jumlah lembaga di pusat dan daerah tidak seimbang; banyak lembaga non struktural (*ad hoc*) yang tumpang tindih tugas dan kewenangannya dengan kementerian/lembaga formal; jabatan struktural lebih banyak pemangkunya daripada jabatan fungsional/profesi. Prinsip organisasi yang sehat dan rasional serta prinsip *hemat struktur dan kaya fungsi* tidak diterapkan. Penataan organisasi dilakukan dengan mendahulukan orangnya (orangnya sudah ada dulu), kemudian jabatannya dikarang-karang atau dicari-cari.
2. **Aspek Kepegawaian/SDM Aparatur;** distribusi pegawai tidak merata antar instansi maupun antar daerah; Banyak pegawai tidak jelas *job description*-nya; Penempatan pegawai masih berdasarkan *like and dislike*; dan belum menerapkan prinsip *the right man on the right job* dan prinsip *equal work for equal pay*.
3. **Aspek Ketatalaksanaan;** banyak kementerian/lembaga/SKPD pemda yang tidak memiliki SOP yang jelas dalam melaksanakan tugas dan menyelesaikan pekerjaan; Belum optimal memanfaatkan TIK (teknologi, informasi dan komunikasi). Hal ini mengakibatkan kesulitan menentukan kebutuhan 4M+T yang sebenarnya (*man, money, material, machine* dan *time*) untuk menyelesaikan pekerjaan.
4. **Aspek Kultural,** masih banyak pegawai negeri sipil (PNS) yang tidak disiplin, malas-malasan, dan kurang sopan santun dalam memberikan pelayanan dan suka melakukan perbuatan KKN.

Untuk menyelesaikan masalah birokrasi tersebut dan mengubah kondisi birokrasi pemerintahan menjadi lebih baik, pemerintah mengeluarkan kebijakan reformasi birokrasi yang tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi

2010-2025. Peraturan ini menuntut seluruh lembaga pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota untuk melakukan upaya-upaya reformasi yang telah ditetapkan. Menurut aturan ini, reformasi birokrasi merupakan sebuah perubahan besar dalam paradigma dan tata kelola pemerintahan Indonesia.

Sementara itu, tujuan dari kebijakan reformasi birokrasi adalah untuk menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik adaptif, berintegritas, berkinerja tinggi, bersih dan bebas KKN, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi, dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur Negara. Ada delapan area perubahan yang menjadi tujuan reformasi birokrasi, yaitu :

**Tabel 3.2**  
**Area Perubahan dan Hasil yang Diharapkan**

| No | Area  | Hasil yang diharapkan  |
|----|---|--|
| 1. | Organisasi  | Organisasi yang tepat fungsi dan tepat ukuran ( <i>right sizing</i> ).   |
| 2. | Tata laksana  | Sistem, proses dan prosedur kerja yang jelas, efektif, efisien, terukur dan sesuai dengan prinsip <i>good governance</i> . |
| 3. | Peraturan Perundang-undangan  | Regulasi yang lebih tertib, tidak tumpang tindih dan kondusif.   |
| 4. | Sumber daya manusia aparatur  | SDM aparatur yang berintegritas, netral, kompeten, <i>capable</i> , profesional, berkinerja tinggi dan sejahtera.          |
| 5. | Pengawasan  | Meningkatnya penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN.   |
| 6. | Akuntabilitas   | Meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi.  |
| 7. | Pelayanan publik  | Pelayanan prima sesuai kebutuhan dan harapan masyarakat.   |
| 8. | Pola pikir ( <i>mind set</i> ) dan budaya kerja ( <i>culture set</i> ) aparatur | Birokrasi dengan integritas dan kinerja yang tinggi.   |

*Sumber : Peraturan presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025*

Selain itu, ditetapkan pula sasaran reformasi birokrasi diantaranya adalah :

1. Terwujudnya pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme;
2. Meningkatnya kualitas pelayanan publik kepada masyarakat;
3. Meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi.

Dari rumusan sasaran reformasi birokrasi di atas, terlihat jelas bahwa reformasi birokrasi yang dilaksanakan saat ini diharapkan mampu untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat. Hal ini dikarenakan masyarakat menilai pelayanan publik yang selama ini diselenggarakan birokrasi kurang baik dan kurang memuaskan.

## C. KEBIJAKAN PELAYANAN SAMPAH

Subbagian ini menjelaskan tentang berbagai kebijakan yang mengatur tentang pengelolaan sampah baik pada skala nasional maupun regional Jawa Barat yang menjadi payung bagi pengambilan kebijakan pada skala wilayah Metropolitan Bandung Raya. Pada skala nasional, Undang-Undang No. 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah pada Pasal 4 menyebutkan bahwa pengelolaan sampah bertujuan untuk meningkatkan kesehatan masyarakat dan kualitas lingkungan serta menjadikan sampah sebagai sumber daya.

Menurut Undang-Undang No. 18 Tahun 2008 pasal 1 dan 2 disebutkan bahwa sampah merupakan sisa kegiatan sehari-hari manusia dan/atau proses alam yang berbentuk padat. Ada tiga jenis sampah yang dikelola yaitu : Sampah rumah tangga; Sampah sejenis sampah rumah tangga; dan Sampah spesifik. Dalam kajian ini, pembahasan difokuskan pada penanganan dan pengelolaan jenis sampah rumah tangga dan sampah sejenis sampah rumah tangga. Hal ini dikarenakan sampah spesifik memerlukan penanganan yang berbeda dari sampah rumah tangga.

Terkait dengan penanganan persampahan, dalam Pasal 5 disebutkan bahwa pemerintah dan pemerintahan daerah bertugas menjamin terselenggaranya pengelolaan sampah yang baik dan berwawasan lingkungan sesuai dengan tujuan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No. 18 Tahun 2008 tersebut. Dilihat dari sisi pembiayaan, Pasal 24 Undang-Undang No. 18 Tahun 2008 menjelaskan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah wajib membiayai penyelenggaraan pengelolaan sampah. Di sini pembiayaan bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Penanganan sampah rumah tangga secara lebih spesifik diatur dalam Peraturan Pemerintah No 81 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Rumah Tangga. Dalam aturan tersebut, dikemukakan bahwa penyelenggaraan pengelolaan sampah dilakukan dengan :

- a. Pengurangan sampah; kegiatan ini dilakukan diantaranya dengan pembatasan timbulan sampah; pendauran ulang sampah; dan pemanfaatan kembali sampah.
- b. Penanganan sampah, kegiatan ini dilakukan diantaranya dengan pemilahan; pengumpulan; pengangkutan; pengolahan dan pemrosesan akhir sampah. Kegiatan pengolahan sampah diantaranya dilakukan dengan pemanfaatan; pengomposan, daur ulang materi dan/atau daur ulang energi. Sementara untuk pemrosesan akhir sampah dilakukan dengan metode lahan urug terkendali; metode lahan urug saniter; dan/atau teknologi ramah lingkungan.

#### **D. INDIKATOR KINERJA PELAYANAN PERSAMPAHAN**

Dalam upaya menjelaskan kinerja pengelolaan dan pelayanan persampahan, perlu disusun variabel dan indikator. Variabel dan indikator yang disusun diambil dari aspek-aspek prioritas yang harus diubah melalui kebijakan reformasi birokrasi. Ada dua variabel yang digunakan, yaitu variabel kinerja *input* pelayanan persampahan dan kinerja *output* pelayanan persampahan. Yang dimaksudkan dengan indikator kinerja *input* adalah indikator masukan yang dipergunakan oleh pemerintah daerah untuk mengukur jumlah sumberdaya dalam melaksanakan kegiatan pengelolaan dan pelayanan persampahan di Wilayah Metropolitan Bandung Raya. Indikator dimaksud mengacu kepada 4 (empat) aspek yaitu: kelembagaan, infrastruktur, sumber daya manusia (SDM), dan anggaran (dana). Sementara itu, yang dimaksud dengan indikator kinerja *output* pelayanan persampahan adalah hasil (keluaran) organisasi yang menjadi landasan untuk menilai keberhasilan suatu organisasi penyedia layanan persampahan. Kinerja *output* pelayanan persampahan diukur berdasarkan 3 (tiga) indikator kinerja, yaitu : prosentase terangkutnya timbulan sampah ke TPPAS; pola pengelolaan sampah yang diterapkan di masing-masing TPS dan TPPAS, dan tingkat partisipasi masyarakat. Berikut disajikan matriks variabel dan indikator pelayanan persampahan yang digunakan dalam tulisan ini.

**Tabel 3.3**  
**Variabel dan Indikator Kinerja Pelayanan Bidang Persampahan**

| No. | Variabel   | Aspek       | Indikator Kinerja   |
|-----|--|-------------|---|
| 1.  | Kinerja <i>Input</i><br>Pelayanan<br>Persampahan | Kelembagaan | ✓ Bentuk kelembagaan dan implikasinya pada : 1) cakupan kewenangan yang ditangani; 2) |

| No. | Variabel                                    | Aspek                          | Indikator Kinerja   |
|-----|---|--------------------------------|---|
|     |   |                                | <i>aksesibilitas terhadap sumber daya (infrastruktur, SDM dan anggaran); dan 3) fleksibilitas penanganan urusan.</i>  |
|     |   | Sumber Daya Manusia            | ✓ Kuantitas dan kualitas SDM pengelola dan pelayanan persampahan.   |
|     |   | Infrastruktur                  | ✓ Jumlah dan jenis sarana dan prasarana pengelolaan dan pelayanan persampahan.  |
|     |   | Anggaran                       | ✓ Besaran anggaran pengelolaan dan pelayanan persampahan  |
| 2.  | Kinerja <i>Output</i> Pelayanan Persampahan | Kegiatan Pelayanan persampahan | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Prosentase terangkutnya timbulan sampah ke TPPAS</li> <li>✓ Teknik pengolahan sampah di TPS dan TPPAS;</li> <li>✓ Tingkat partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sampah</li> </ul> |

Sumber : Hasil Olahan Penelitian, 2013.

## E. EVALUASI KINERJA PELAYANAN PERSAMPAHAN DI WILAYAH METROPOLITAN BANDUNG RAYA

Seperti sudah dikemukakan dalam sub bagian sebelumnya, Evaluasi kinerja pelayanan persampahan yang akan dijelaskan dalam bagian ini terdiri dari dua indikator, yaitu indikator kinerja *input* dan indikator kinerja *output* (hasil) organisasi pengelola sampah.

### 1. Indikator *Input* Pelayanan Persampahan

Indikator kinerja *input* organisasi pengelola pelayanan persampahan yang akan dijelaskan dalam sub bagian ini meliputi 4 (empat) aspek yaitu: kelembagaan, infrastruktur, sumber daya manusia (SDM), dan anggaran (dana).

#### a. Aspek Kelembagaan Pelayanan Persampahan

Sejak kebijakan desentralisasi digulirkan di Indonesia dengan diberlakukannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang selanjutnya direvisi dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, terjadi transfer kewenangan dan tanggungjawab penanganan berbagai fungsi publik dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Salah satu kewenangan yang

didesentralisasikan adalah kewenangan Bidang Pekerjaan Umum yang didalamnya mencakup kewenangan Sub bidang Persampahan. Secara umum, masing-masing kewenangan yang didesentralisasikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tersebut harus dilaksanakan dan penanganannya dapat diwadahi kedalam kelembagaan tertentu. Di sini, kelembagaan tersebut dapat bersifat berdiri sendiri/mandiri atau merupakan penggabungan dari beberapa bidang kewenangan. Demikian pula halnya dengan urusan pengelolaan persampahan, dimana masing-masing daerah Kabupaten/Kota memiliki kelembagaan khusus untuk menanganinya. Secara rinci pada tabel berikut ini akan dijelaskan tentang kelembagaan pengelolaan sampah di Wilayah Metropolitan Bandung Raya.

**Tabel 3.4**  
**Kelembagaan Pengelolaan Persampahan di Wilayah Metropolitan Bandung Raya**

| No. | Kabupaten/<br>Kota   | Nomenklatur<br>Kelembagaan   | Dasar Hukum   | Bentuk Kelembagaan<br>Pengelolaan<br>Persampahan                                     |
|-----|----------------------|--|---|--|
| 1.  | Kota<br>Bandung      | PD Kebersihan<br>Kota Bandung  | Perda No:<br>02/PD/1985 jo<br>Perda No. 15<br>Tahun 1993 jo<br>Perda No. 14<br>Tahun 2011   | Kelembagaan Mandiri<br>berbentuk Badan<br>Usaha Milik<br>Daerah/Perusahaan<br>Daerah |
| 2.  | Kabupaten<br>Bandung | Dinas<br>Perumahan<br>Penataan Ruang<br>dan Kebersihan<br>(Bidang<br>Kebersihan) | Perda No. 20<br>Tahun 2007<br>tentang<br>Pembentukan<br>Organisasi Dinas<br>Daerah<br>Kabupaten<br>Bandung dan<br>Peraturan<br>Bupati Bandung<br>No. 5 Tahun 2008<br>tentang Rincian<br>Tugas, Fungsi<br>dan Tata Kerja<br>Dinas Daerah<br>Kabupaten<br>Bandung | Berbentuk bidang<br>dalam Dinas (Eselon<br>III) yang meliputi 3<br>seksi             |
| 3.  | Kota<br>Cimahi       | Dinas<br>Kebersihan dan<br>Pertamanan  | Peraturan<br>Daerah Kota<br>Cimahi No. 2  | Berbentuk bidang<br>dalam Dinas (Eselon<br>III) yang meliputi 2                      |

| No. | Kabupaten/<br>Kota            | Nomenklatur<br>Kelembagaan                                | Dasar Hukum  | Bentuk Kelembagaan<br>Pengelolaan<br>Persampahan            |
|-----|-------------------------------|---|--|---|
|     |                               | (Bidang<br>Kebersihan)                                    | Tahun 2011<br>tentang Dinas<br>Daerah Kota<br>Cimahi.  | Seksi   |
| 4.  | Kabupaten<br>Bandung<br>Barat | UPT Kebersihan,<br>Dinas Cipta<br>Karya dan Tata<br>Ruang | Perbub No. 3<br>Tahun 2012<br>tentang<br>Organisasi<br>Perangkat<br>Daerah<br>Kabupaten<br>Bandung Barat | Berbentuk Seksi dan<br>UPTD dari suatu<br>Dinas (Eselon IV) |

*Sumber: Dirangkum dari berbagai sumber*

Dari tabel 3.4 di atas terlihat bahwa bentuk kelembagaan pengelolaan persampahan di setiap kabupaten/kota di Wilayah Metropolitan Bandung Raya cukup bervariasi. Kota Bandung misalnya, memiliki kelembagaan pengelolaan persampahan berbentuk Perusahaan Daerah (PD) yang cenderung mandiri (*independent*) dengan manajemen pengelolaan yang berbeda dengan jenis kelembagaan pengelolaan persampahan yang ada di daerah lain. Sementara itu, untuk Kabupaten Bandung dan Kota Cimahi, penanganan urusan bidang persampahan digabungkan dengan penanganan fungsi lainnya dalam suatu kelembagaan berbentuk Dinas. Di sini, urusan persampahan ditangani oleh Bidang Kebersihan (setingkat Eselon III) yang masing-masing membawahi 3 seksi (untuk Kabupaten Bandung) dan 2 seksi (untuk Kota Cimahi). Hampir sama dengan 2 (dua) kabupaten/kota sebelumnya, penanganan urusan persampahan di Kabupaten Bandung Barat dilakukan oleh kelembagaan berbentuk Dinas yaitu Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang. Namun demikian, untuk Kabupaten Bandung Barat, urusan persampahan dikelola oleh satu Seksi (yaitu Seksi Persampahan) dan satu Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Kebersihan yang setingkat dengan Eselon IV.

Dapat disimpulkan bahwa kelembagaan yang mengelola pelayanan persampahan di Wilayah Metropolitan Bandung Raya sangatlah bervariasi, Variasi bentuk kelembagaan ini tentunya akan berimplikasi pada berbagai perbedaan dalam hal: 1) *cakupan kewenangan yang ditangani*, 2) *aksesibilitas terhadap sumber daya (infrastruktur, SDM dan anggaran)*, dan 3) *fleksibilitas penanganan urusan*. Sebagai sebuah lembaga mandiri berbentuk Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), cakupan kewenangan yang dimiliki oleh PD

Kebersihan Kota Bandung lebih besar dibandingkan dengan bentuk kelembagaan lain sebagaimana yang terdapat pada Kabupaten Bandung, Kota Cimahi dan Kabupaten Bandung Barat. Hal ini terlihat dari adanya kewenangan untuk melakukan kerjasama dengan sektor swasta dalam kerangka meningkatkan pendapatan daerah. Sementara itu, dilihat dari aksesibilitasnya terhadap sumber daya, PD Kebersihan Kota Bandung juga terlihat memiliki aksesibilitas yang lebih baik mengingat pembiayaannya diambil dari aset yang disisihkan dari aset Pemerintah Kota Bandung. Sementara itu pembiayaan pengelolaan persampahan pada kelembagaan dibawah Dinas atau SKPD bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang proses pengajuannya sangat prosedural dan *rigid*. Hal ini selanjutnya juga mempengaruhi fleksibilitasnya terhadap penanganan urusan. Dalam kelembagaan berbentuk Perusahaan Daerah, manajerial sepenuhnya menjadi kewenangan direksi, artinya manajemen memiliki fleksibilitas dalam mengelola tanggungjawabnya dalam penanganan persampahan di Kota Bandung. Sementara itu, pada kelembagaan dibawah Dinas, manajemen pengelolaan sampah harus mengikuti prosedur tertentu, baik dalam hal pengajuan program kegiatan maupun dalam hal pengadaan sarana dan prasarana.

Itulah mengapa bentuk kelembagaan berupa BUMD ini sesungguhnya dapat dipandang cukup sesuai untuk menangani pelayanan publik bidang persampahan yang memang memiliki karakteristik berbeda dibandingkan dengan bidang-bidang lain. Dilihat dari sifatnya, penanganan sampah mengandung unsur "misi sosial" artinya sampah akan selalu ada atau diproduksi setiap harinya. Dan idealnya, pembiayaan pengelolaan sampah diambil dari biaya jasa atau retribusi yang dibayarkan oleh masyarakat selaku sumber sampah. Di sini masyarakat membayar jasa untuk pengangkutan sampah dari rumah tangga ke Tempat Pembuangan Sementara (TPS). Berbeda dengan penanganan sektor lainnya seperti air dan listrik yang sangat tergantung pada tingkat pembayaran masyarakat selaku pelanggan, maka bila pelanggan tidak membayarkan jasa penggunaan air dan listrik, maka pihak Perusahaan Daerah tinggal "memutus" sambungan kepada yang bersangkutan. Namun tidak demikian halnya dengan sampah. Ketika seseorang tidak membayar jasa retribusi pengangkutan, maka tetap saja mau tidak mau petugas angkut sampah akan mangangkut sampahnya dari tempat sampah ke TPS. Inilah mengapa pelayanan bidang persampahan mengandung unsur "pelayanan sosial" di dalamnya.

Namun demikian, bentuk kelembagaan berupa BUMD tidak selalu menjamin terjadinya efektifitas dan efisiensi pelayanan persampahan. Hal ini dapat dilihat dari kasus Kota Bandung yang pada mulanya membentuk

PD Kebersihan dengan maksud dan tujuan selain untuk menangani persoalan persampahan di Kota Bandung juga dimaksudkan untuk tujuan memperoleh keuntungan (*profit*). Namun demikian, dalam perkembangannya PD Kebersihan Kota Bandung hingga kini belum mampu men-generate *income* bagi Pemerintah Kota Bandung.

### **b. Aspek Infrastruktur Pelayanan Persampahan**

Ketersediaan infrastruktur merupakan salah satu aspek krusial yang menunjang kelancaran pelayanan pengelolaan persampahan. Itulah kenapa salah satu indikator *input* yang digunakan dalam penelitian ini adalah terkait dengan ketersediaan infrastruktur pelayanan persampahan. Infrastruktur dimaksud meliputi infrastruktur yang digunakan pada proses *pengumpulan* dan *pengangkutan* maupun *pengolahan* sampah. Pada proses pengumpulan dan pengangkutan sampah, sarana dan prasarana yang dimaksudkan misalnya bak/tempat sampah, sementara pada proses pengangkutan, armada angkutan sampah beserta kemampuan daya angkut masing-masing jenis armada. Informasi mengenai hal ini dipandang penting mengingat jumlah dan kapasitas armada angkut akan menentukan berapa banyak sampah yang bisa terangkut ke TPS dan titik komunal lainnya ke Tempat Pengolahan dan Pemrosesan Akhir Sampah (TPPAS). Sementara pada proses pengolahan sampah, sarana dan prasarana yang dimaksudkan adalah jumlah TPS dan TPPAS berikut luasan dan kapasitasnya.

Secara umum bila dilihat dari indikator infrastruktur yang digunakan pada proses *pengumpulan* dan *pengangkutan* sampah, maka dapat disimpulkan bahwa rata-rata sarana prasarana yang dimiliki oleh pemerintah daerah kabupaten dan kota di Wilayah Metropolitan Bandung Raya belum memadai. Ketidakcukupan sarana prasarana pengumpulan dan pengangkutan sampah ini disebabkan karena paradigma pengolahan sampah pada umumnya masih mengacu pada *sistem kumpul – angkut – buang*. Sementara produksi sampah terus meningkat sebagai akibat dari pertambahan jumlah penduduk dan peningkatan intensitas dari berbagai aktivitas baik ekonomi, sosial, budaya dan sebagainya, maka kebutuhan ketersediaan sarana prasarana pengumpulan dan pengangkutan sampah kian meningkat.

Demikian pula halnya dengan indikator sarana prasarana yang digunakan pada proses *pengolahan* sampah yang meliputi Tempat Pembuangan Sementara (TPS) dan Tempat Pengolahan dan Pemrosesan Akhir Sampah (TPPAS). Sampai dengan saat ini, persebaran lokasi TPS memang sudah cukup merata terutama di Kota Bandung dan Kota Cimahi. Namun karena keterbatasan sarana dan prasarana pengangkutan sampah

dari TPS ke TPPAS maka seringkali ditemukan sampah masih menumpuk di TPS. Sementara itu untuk Kabupaten Bandung, dikarenakan cakupan wilayahnya yang sangat luas, maka titik persebaran TPS masih kurang. Sementara itu, di Kabupaten Bandung Barat, sebagai kabupaten baru hasil pemekaran, sampai dengan saat ini masih terus berbenah dalam hal pengolahan sampah termasuk di dalamnya terkait dengan penyediaan sarana TPS.

Selanjutnya, terkait dengan infrastruktur pembuangan akhir sampah, sampai dengan saat ini, Kota Bandung yang memang memiliki persoalan keterbatasan lahan untuk TPPAS, sehingga harus bekerjasama dengan Provinsi Jawa Barat dalam hal pengadaan TPPAS. Demikian pula halnya dengan Kota Cimahi dan Kabupaten Bandung Barat. Ketiga pemerintah kabupaten dan kota ini kemudian bekerjasama dengan Pemerintah Provinsi Jawa Barat untuk membuang sampahnya melalui TPPAS Sarimukti yang berada di Kecamatan Cipatat, Kabupaten Bandung. TPPAS Sarimukti merupakan TPPAS hasil kerjasama regional Pemerintah Propinsi Jawa Barat dengan Kota Bandung, Kota Cimahi dan Kabupaten Bandung Barat yang dikelola oleh Balai Pengelolaan Sampah Regional (BPSR) dibawah Dinas Pemukiman dan Perumahan Pemerintah Propinsi Jawa Barat.

### **c. Aspek Sumber Daya Manusia Pelayanan Persampahan**

Sumber daya manusia merupakan faktor yang tidak dapat diabaikan dalam suatu organisasi. Keberhasilan organisasi untuk mencapai tujuannya sangat dipengaruhi oleh faktor sumber daya manusia yang dimiliki. Demikian pula halnya untuk menyelenggarakan pengelolaan dan pelayanan persampahan, aspek *input* Sumber Daya Manusia (SDM) juga memegang peranan penting. Di sini, SDM yang tersedia menjadi salah satu faktor penentu keberhasilan pelayanan persampahan. Setiap kabupaten/kota di Wilayah Metropolitan Bandung Raya memiliki kuantitas dan kualitas sumber daya manusia yang berbeda-beda dalam pengelolaan dan pelayanan sampah. Dalam tabel berikut dijelaskan mengenai kondisi eksisting SDM pengelola pelayanan persampahan di masing-masing kabupaten dan kota di Wilayah Metropolitan Bandung Raya.

**Tabel 3.5**  
**SDM Pengelola Pelayanan Sampah**  
**di Kabupaten/Kota Wilayah Metropolitan Bandung Raya**

| No. | Kabupaten/Kota | Kuantitas SDM |             | Kualitas SDM/Pendidikan |
|-----|----------------|---------------|-------------|-------------------------|
| 1.  | Kota Bandung   | Pegawai       | Perusahaan: | Tidak tersedia data     |

| No. | Kabupaten/Kota          | Kuantitas SDM   | Kualitas SDM/Pendidikan  |
|-----|-------------------------|---|--|
|     |                         | 1502 orang<br>Calon Pegawai: 14 orang<br>Harian : 103 orang           |  |
| 2.  | Kabupaten Bandung       | PNS : 167 orang<br>TKK : 14 orang<br>PHL : 174 orang                  | D3/S1/S2 : 25 orang<br>SLTA/D1 : 88 orang<br>SLTP : 66 orang<br>SD : 169 orang |
| 3.  | Kota Cimahi             | PNS : 70 orang<br>TKK : 55 orang<br>THL : 77 orang                    | Tidak tersedia data  |
| 4.  | Kabupaten Bandung Barat | PNS : 27 orang<br>CPNS : 15 orang<br>PTT : 4 orang<br>PHL : 106 orang | Tidak tersedia data  |

*Sumber: Dirangkum dari berbagai sumber*

Berdasarkan tabel tersebut di atas, selanjutnya dapat disimpulkan bahwa PD Kebersihan Kota Bandung memiliki keunikan karakteristik SDM dibandingkan dengan SDM pada kelembagaan pengelolaan sampah di Kota Cimahi, Kabupaten Bandung dan Kabupaten Bandung Barat. Keunikan ini terletak pada status pegawai PD Kebersihan yang merupakan pegawai perusahaan, sementara status pagawai pada kelembagaan lain adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS). Hal ini merupakan konsekuensi dari bentuk kelembagaan pengelolaan sampah di Kota Bandung yang berbentuk Badan Usaha Milik Daerah sementara kelembagaan lain di Kota Cimahi, Kabupaten Bandung dan Kabupaten Bandung Barat merupakan bagian dari Dinas atau SKPD.

Selain itu, terlihat bahwa sebagian besar sumber daya pelaksana pelayanan sampah adalah tenaga kontrak atau tenaga harian lepas dengan tingkat pendidikan yang tidak terlalu tinggi. Hal ini dikarenakan pekerjaan pengelolaan dan pelayanan sampah lebih bersifat pekerjaan teknis seperti kegiatan pengumpulan sampah, pengangkutan sampah dan pengolahan sampah yang memerlukan pengetahuan dan keterampilan yang relatif sedikit. Walau demikian, pekerjaan tersebut memiliki resiko yang cukup besar, baik resiko terpapar polusi udara, air dan tanah maupun resiko kecelakaan kerja dalam pengumpulan, pengangkutan maupun pengolahan sampah. Dengan demikian, pelaksana pengelola pelayanan persampahan perlu diperhatikan kesejahteraannya baik dalam bentuk upah yang memadai maupun asuransi yang dapat memberikan perlindungan finansial ketika pekerja sakit atau terjadi kecelakaan kerja.

#### d. Aspek Anggaran Pelayanan Persampahan

Anggaran merupakan aspek *input* yang juga penting dalam pengelolaan dan pelayanan persampahan. Anggaran diperlukan terutama untuk menggerakkan kegiatan termasuk didalamnya untuk menyediakan berbagai sarana dan prasarana pelayanan persampahan, membiayai program/kegiatan dan untuk pembiayaan gaji pegawai. Setiap kabupaten/kota di wilayah Metropolitan Bandung Raya memiliki kemampuan yang berbeda-beda untuk menyediakan anggaran yang memadai bagi pengelolaan persampahan di wilayahnya. Berikut disajikan rangkuman anggaran pengelolaan sampah di Kabupaten/Kota di wilayah Metropolitan Bandung Raya.

**Tabel 3.6**  
**Anggaran Pengelolaan Sampah di Kabupaten/Kota Wilayah Metropolitan Bandung Raya**

| No. | Kabupaten/Kota          | Anggaran  |
|-----|-------------------------|---|
| 1.  | Kota Bandung            | Tahun 2012: Rp. 80 Milyar<br>Tahun 2013: Rp. 84 Milyar.                               |
| 3.  | Kabupaten Bandung       | Tahun 2010 : 9.045.339.450,-<br>Tahun 2009 : 9.150.208.000                            |
| 4.  | Kota Cimahi             | Tahun 2013: Rp. 52.135.997.105,-  |
| 5.  | Kabupaten Bandung Barat | Tahun 2013 : ± Rp. 4.369.000.000,-<br>Penerimaan retribusi 2013 : ± Rp. 1.128.000.000 |

*Sumber: Dirangkum dari berbagai sumber*

Dari tabel di atas, terlihat bahwa Kota Bandung memerlukan anggaran pengelolaan sampah sebesar Rp. 80 Milyar pada tahun 2012 dan jumlah ini meningkat pada tahun 2013 menjadi sebesar Rp. 84 Milyar. Pemenuhan kebutuhan anggaran ini selama ini bersumber dari jasa pelayanan kebersihan (retribusi) dan bantuan APBD Kota Bandung (subsidi/*public service*). Berdasarkan hasil wawancara, kontribusi retribusi untuk pengelolaan persampahan di Kota Bandung berkisar antara 48 – 50%, sementara sisanya dipenuhi dengan bantuan/subsidi dari APBD. Sebenarnya, setelah hampir 11 tahun tidak pernah ada kenaikan tarif retribusi sampah, per 1 Mei 2013 yang lalu melalui Peraturan Walikota No. 316 Tahun 2013, tarif jasa pengelolaan sampah mengalami kenaikan.

Meskipun telah mengalami kenaikan tarif, namun sampai dengan saat ini, pemasukan dari retribusi sampah belum sepenuhnya mampu membiayai penyelenggaraan pengelolaan sampah di Kota Bandung. Demikian pula halnya dengan Kabupaten Bandung, dimana dari total

kebutuhan anggaran pengelolaan sampah pada tahun 2010 sebesar Rp. 9.045.339.450,-, realisasi pendapatan dari retribusi jasa persampahan hanya sebesar Rp. 1.804.057.950,- atau sebesar 19,94%. Persentase ini meningkat dari tahun 2009 yang memerlukan anggaran pengelolaan sampah sebesar Rp. 9.150.208.000,- dan realisasi pendapatan sebesar Rp. 1.482.324.500,- atau sebesar 16,20%. Sementara itu, untuk Kabupaten Bandung Barat, dari total kebutuhan anggaran pengelolaan sampah pada tahun 2013 sebesar ± Rp. 4.369.000.000,-, total penerimaan retribusi adalah sebesar ± Rp. 1.128.000.000 atau ± 30%. Secara umum, persoalannya sama yaitu masih rendahnya kesadaran masyarakat untuk membayar retribusi sampah. Sementara di sisi lain, penegakan hukum berupa pemberian sanksi terhadap masyarakat yang tidak mau membayar retribusi sampah tidak ada sama sekali.

Semestinya pemasukan dari retribusi jasa pelayanan sampah menjadi komponen utama pembentukan pengelolaan sampah, namun ternyata hal ini belum dapat dilakukan secara optimal. Dalam beberapa peraturan daerah mengenai pengelolaan sampah dan retribusi pelayanan persampahan, tidak disebutkan secara tegas sanksi yang dapat diterima masyarakat/swasta bila tidak membayar retribusi sampah. Pembayaran retribusi sampah saat ini masih tergantung pada kesadaran masyarakat dan peran aktif organisasi pengelola sampah dalam memungutnya. Tidak adanya sanksi ini menyebabkan penerimaan retribusi tidak optimal. Tidak optimalnya penerimaan retribusi ini sangat dirasakan dampaknya oleh PD Kebersihan Kota Bandung. PD Kebersihan Kota Bandung menempatkan penerimaan retribusi sebagai penerimaan utama dalam pelaksanaan pelayanan sampah. Bila retribusi yang diterima sedikit, tentu saja operasional pelayanan akan terganggu. Dengan demikian, perlu adanya ketegasan dari pemerintah daerah untuk menetapkan aturan sanksi bagi yang tidak membayar retribusi pelayanan sampah.

Lebih lanjut, bila ditinjau dari sisi fleksibilitas pengelolaan anggaran, bentuk kelembagaan berupa Badan Usaha Milik Negara seperti PD Kebersihan Kota Bandung memiliki pola pengelolaan atau mekanisme anggaran yang berbeda bila dibandingkan dengan bentuk kelembagaan lainnya. Di sini, jasa pelayanan kebersihan (retribusi) yang dipungut dari masyarakat tidak harus masuk ke Kas Daerah terlebih dahulu, namun langsung dapat dikelola oleh PD Kebersihan. Pola ini memungkinkan PD Kebersihan memiliki keleluasaan dalam mengatur pola pengeluaran anggaran setiap bulan sepanjang tahun tanpa banyak dipengaruhi oleh pihak eksternal di lingkungan Pemerintahan Kota Bandung. PD Kebersihan memiliki keleluasaan mekanisme untuk mengatur anggaran bagi kegiatan operasional maupun pembelian sarana kebersihan baru yang diperlukan.

Sementara itu, anggaran pelayanan kebersihan di Pemerintah Kabupaten Bandung, Kota Cimahi dan Kabupaten Bandung Barat bersumber dari APBD Daerah. Di sini, retribusi pelayanan sampah yang dipungut dari masyarakat masuk dahulu ke kas Daerah sebagai PAD dan kemudian SKPD pengelola kebersihan menyusun rencana permintaan anggaran kepada Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Daerah. Permintaan anggaran ini pun belum tentu dapat disetujui seluruhnya oleh Dinas Pengelola Keuangan dan DPRD setempat, karena berbagai pertimbangan seperti kebutuhan dan prioritas. Dengan demikian, anggaran yang dimiliki oleh SKPD pengelola kebersihan sangat dipengaruhi oleh persetujuan pihak lain yang sering kali jumlahnya lebih sedikit dari yang dimintakan oleh SKPD pengelola kebersihan. Mekanisme ini cukup menyulitkan bagi SKPD pengelola kebersihan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, misalnya SKPD pengelola kebersihan merencanakan anggaran untuk penambahan sarana kebersihan atau perbaikan alat pengolah sampah, namun karena anggaran yang diajukan tidak disetujui, atau disetujui namun anggaran yang disetujui lebih kecil dari yang dimintakan maka penambahan sarana kebersihan atau perbaikan alat tersebut tidak jadi dilakukan atau jumlah penambahan sarana/perbaikan alat berkurang dari yang direncanakan.

Mekanisme penganggaran APBD yang memiliki jeda waktu misalnya pada awal tahun dimana anggaran yang telah diajukan dan disetujui belum turun karena berbagai kendala juga menyulitkan SKPD pengelola kebersihan. Ketika itu, SKPD pengelola kebersihan tidak memiliki anggaran sementara kegiatan operasional pengelolaan sampah tetap harus berlangsung setiap hari, setiap bulan sepanjang tahun, tidak mungkin dihentikan karena alasan anggaran belum ada, maka SKPD pengelola kebersihan harus mencari cara untuk memperoleh dana talangan terlebih dahulu agar operasional pelayanan sampah tidak berhenti. Misalnya menurut Kepala UPTD Kebersihan Kabupaten Bandung Barat, pihaknya mensiasati kerterlambatan pencairan anggaran ini dengan meminjam dana PAD dari Kas Daerah. Selain itu, menurut Bapak Dartoyo, Staf Ahli BPSR Propinsi Jawa Barat kesulitan lain yang dihadapi adalah dalam pemeliharaan atau perbaikan alat yang rusak. Ada beberapa peralatan dalam pengelolaan sampah termasuk peralatan yang perbaikannya memerlukan biaya yang cukup mahal, seperti perbaikan bulldoser atau eskavator yang digunakan di TPPAS. Perbaikan alat ini dapat memerlukan biaya ratusan juta rupiah. Dalam mekanisme pengadaan barang-jasa, bila ada pembelian atau perbaikan peralatan yang nilainya di atas 100 juta rupiah, harus melalui lelang yang tentunya membutuhkan waktu yang cukup lama. Sementara alat tersebut harus segera diperbaiki agar tidak

mengganggu proses pengolahan sampah di TPPAS. Kendala dalam mekanisme penganggaran ini terjadi karena bentuk organisasi pelayanan sampah di Kabupaten Bandung, Kota Cimahi dan Kabupaten Bandung Barat merupakan SKPD yang harus tunduk pada aturan penganggaran yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, perlu diupayakan bentuk organisasi pelayanan sampah adalah BUMD atau BLUD seperti Kota Bandung sehingga dapat memiliki keleluasaan dalam mekanisme penganggaran kegiatan operasional sehari-hari ataupun unruk pengadaan dan pemeliharaan peralatan.

## **2. Indikator *Output* Pelayanan Persampahan**

Indikator kinerja *output* organisasi pengelola pelayanan persampahan yang akan dijelaskan dalam sub bagian ini meliputi 3 (tiga) aspek yaitu: prosentase terangkutnya timbulan sampah ke TPPAS; pola pengelolaan sampah yang diterapkan di masing-masing TPS dan TPPAS, dan tingkat partisipasi masyarakat.

### **a. Prosentase Terangkutnya Timbulan Sampah ke TPPAS**

Pada dasarnya, sampah merupakan suatu keniscayaan bagi manusia. Artinya, dalam proses untuk memenuhi kebutuhannya manusia dapat dipastikan akan memproduksi/ menghasilkan sampah. Semakin banyak penduduk yang mendiami suatu daerah, maka akan semakin banyak sampah yang dihasilkan. Sebagaimana disebutkan di atas bahwa terkait dengan kinerja *output* dalam pelayanan persampahan, maka salah satu indikator yang digunakan untuk mengevaluasi adalah prosentase terangkutnya sampah ke Tempat Pengolahan dan Pemrosesan Akhir Sampah (TPPAS). Hal ini sebenarnya dikarenakan manajemen pengelolaan sampah di Wilayah Metropolitan Bandung Raya secara umum masih menggunakan paradigma lama yaitu pengelolaan *kumpul – angkut – buang*. Paradigma dimaksud adalah dimana pengelolaan sampah terbatas hanya mengumpulkan, mengangkutnya lalu membuangnya di tempat pembuangan sampah. Hal ini sebagaimana dijelaskan dalam hasil penelitian *West Java Province Metropolitan Development* (2011) yang menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah di Wilayah Metropolitan Bandung Raya masih menggunakan cara atau metode konvensional dalam mengelola sampah. Di sini, sampah yang dihasilkan oleh rumah tangga dikumpulkan tanpa melalui tahap pemisahan jenis sampah terlebih dahulu. Sampah ini selanjutnya dibawa ke TPS (Tempat Penampungan Sementara) di tingkat RW, Kelurahan maupun kecamatan, sebelum akhirnya diangkut ke TPPAS (Tempat Pengolahan dan Pemrosesan Akhir Sampah). Secara umum,

prosentase sampah yang terangkut ke TPPAS di Wilayah Metropolitan Bandung Raya dapat dijelaskan pada Tabel berikut:

**Tabel 3.7**  
**Prosentase Sampah Terangkut Ke TPPAS di**  
**Wilayah Metropolitan Bandung Raya**

| No. | Kabupaten/Kota          | Prosentase   |
|-----|-------------------------|--|
| 1.  | Kota Bandung            | Dari total timbulan sampah 1500 ton per hari, yang dapat terangkut sekitar 1000-1100 ton per hari atau 66-72%.   |
| 2.  | Kabupaten Bandung       | Dari total volume sampah 6655 m <sup>3</sup> /hari (3159 ton/hari), yang dapat diangkut ke TPPAS adalah sebanyak 716 m <sup>3</sup> /hari (340 ton/hari) atau sekitar 10,76% |
| 3.  | Kota Cimahi             | Dari total timbulan sampah sebanyak 1523 m <sup>3</sup> /hari (723 ton/hari), yang terangkut ke TPPAS Sarimukti 251 m <sup>3</sup> /hari (119 ton/hari) atau 16.4%           |
| 4.  | Kabupaten Bandung Barat | Dari total volume sampah sebanyak 933 ton/hari yang terangkut adalah 74,5 ton/hari atau 7,8%   |

*Sumber: dari berbagai sumber*

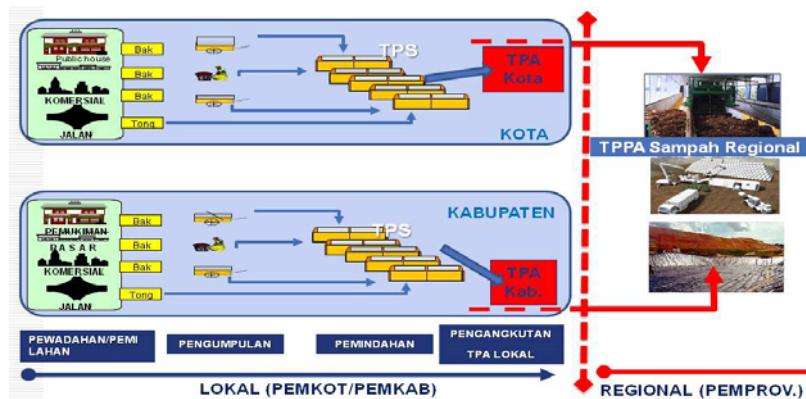
Sebagai catatan, data timbulan sampah ini merupakan data riil pada tahun 2013 yang perhitungannya berbeda dengan data pada tabel 3.1 yang dihitung dengan menggunakan asumsi tertentu. Dari tabel di atas terlihat bahwa bila ditinjau dari prosentase sampah yang terangkut ke TPPAS, kinerja *output* pelayanan persampahan di Kota Bandung adalah yang paling tinggi dibandingkan dengan Kota Cimahi, Kabupaten Bandung dan Kabupaten Bandung Barat. Namun demikian bila dilihat dari sudut pandang pengelolaan sampah maka kinerja *output* pelayanan sampah di Kota Cimahi secara umum paling bagus dibandingkan dengan ketiga kota dan kabupaten lainnya. Hal ini karena meskipun prosentase sampah yang terangkut hanya ke TPPAS Sarimukti hanya 16.4% dari total timbulan sampah, namun sisanya telah dikelola oleh masyarakat.

Sementara itu, untuk Kabupaten Bandung, prosentase sampah yang terangkut ke TPPAS masih sangat rendah yaitu hanya sebesar 10,76% dari total timbulan sampah. Hal ini selain karena faktor luas wilayah juga karena keterbatasan sarana dan prasarana serta SDM dan anggaran yang tersedia, sementara total timbulan sampah yang dihasilkan adalah yang paling banyak dibandingkan produksi timbulan sampah dari kota dan kabupaten lainnya di Wilayah Metropolitan Bandung Raya. Hampir sama dengan

Kabupaten Bandung yang kinerja pelayanan pengangkutan sampah ke TPPAS nya masih sangat rendah, Kabupaten Bandung Barat juga hanya mampu mengangkut sampahnya sebanyak 74.5 ton/hari dari total timbulan sampah 933 ton/hari atau sekitar 7.8%.

### b. Teknik Pengolahan Sampah di TPS dan TPPAS

Indikator yang juga digunakan untuk mengevaluasi kinerja pelayanan persampahan dalam penelitian ini adalah dilihat dari teknik pengolahan sampah yang diterapkan di TPS dan TPPAS, artinya apakah metode yang digunakan masih menggunakan cara konvensional, yaitu ditimbun dan/atau dibakar atau telah menggunakan metode tertentu yang ramah lingkungan. Bila dilihat dari kondisi eksisting saat ini, untuk Wilayah Metropolitan Bandung Raya, beberapa kabupaten dan kota seperti Kota Bandung, Kota Cimahi dan Kabupaten Bandung Barat tidak memiliki TPPAS mandiri sehingga dalam hal pengelolaan akhir sampah harus bekerjasama dengan daerah lain dibawah koordinasi Balai Pengelolaan Sampah Regional (BPSR) yaitu TPPAS Sarimukti yang berlokasi di Kecamatan Cipatat, Kabupaten Bandung. Sementara itu, untuk Kabupaten Bandung telah memiliki TPPAS mandiri yaitu TPPAS Ciparay. Secara lebih rinci lingkup operasional pengelolaan sampah lokal kabupaten/kota dan regional dapat dijelaskan pada gambar berikut:



Sumber: BPSR Pemprov Jawa Barat, 2013

**Gambar 3.1**  
**Lingkup Operasional Pengelolaan Sampah Lokal dan Regional**

Sebagaimana terlihat dari gambar di atas, disini masing-masing kabupaten/kota yaitu Kota Bandung, Kota Cimahi dan Kabupaten

Bandung Barat memiliki tanggungjawab untuk mengangkut sampah dari sumber sampah ke TPS-TPS yang tersebar di seluruh wilayahnya dan dari TPS-TPS tersebut ke TPPAS Sarimukti. Sementara itu, untuk Kabupaten Bandung yang telah memiliki TPPAS Mandiri yaitu TPPAS Ciparay, harus melakukan pengangkutan sampah dari berbagai titik komunal ke TPS dan dari TPS ke TPPAS Ciparay sekaligus bertanggungjawab untuk melakukan pengelolaan sampah di TPPAS tersebut.

Sebagaimana disebutkan di atas bahwa kinerja *output* pelayanan persampahan sendiri dapat dilihat dari teknik pengolahan sampah yang digunakan baik di tingkat TPS maupun TPPAS. Di tingkat TPS, sebagian besar masih sekedar berfungsi sebagai tempat pengumpul sampah sementara sebelum akhirnya diangkut ke TPPAS. Namun demikian, beberapa TPS sudah menggunakan metode 3R: *Reduce, Reuse* dan *Recycle*. Di Kota Bandung, dari 174 TPS yang ada 10 diantaranya merupakan TPS yang memiliki kegiatan 3R, seperti misalnya TPS Pasar Gedebage, TPS Indramayu, dan TPS Ciroyom. Demikian pula halnya dengan Kota Cimahi dimana dari total timbulan sampah yang dihasilkannya, sebanyak 27,5% yaitu 287 m<sup>3</sup>/hari atau 13,8 ton per hari telah dikelola sendiri dengan metode 3R.

Sementara itu, pada tingkat TPPAS, secara teori, berdasarkan sistem operasionalnya, terdapat 3 (tiga) metode pembuangan akhir sampah, yaitu *open dumping*, *controlled landfill* dan *sanitary landfill*. Lebih rinci mengenai ketiga metode tersebut dijelaskan sebagai berikut.

- a. **Sistem Open Dumping**; sistem ini menggunakan prinsip kerja sederhana dimana sampah sekedar dibuang tanpa ada penanganan lebih lanjut. Keuntungan utama dari sistem ini adalah murah dan sederhana, sementara kekurangannya, sistem ini sama sekali tidak memperhatikan sanitasi lingkungan. Karena sampah hanya ditumpuk dan dibiarkan membusuk maka gundukan sampah tersebut menjadi lahan subur bagi berkembangbiaknya berbagai jenis bakteri dan bibit penyakit, selain juga menimbulkan bau yang sangat tidak sedap yang terciup dari puluhan bahkan ratusan meter.
- b. **Sistem Controlled Landfill**; sistem ini merupakan perbaikan atau peningkatan dari sistem *open dumping*. Di sini, pelapis dasar yang digunakan adalah lapisan geomembran, kemudian sampah ditimbun dengan tanah setiap periode waktu tertentu, misalnya tujuh hari. Dalam operasionalnya, untuk meningkatkan efisiensi pemanfaatan lahan dan kestabilan permukaan TPPAS, maka dilakukan juga pemerataan dan pemedatan sampah. Di Indonesia, metode *controlled landfill* ini dianjurkan untuk diterapkan di kota skala sedang dan kecil. Untuk bisa melaksanakan metode ini, perlu penyediaan beberapa fasilitas, di

antaranya: 1) Saluran drainase untuk mengendalikan aliran air hujan; 2) Saluran pengumpul air lindi (*leachate*) dan instalasi pengolahannya; 3) Pos pengendalian operasional; 4) Fasilitas pengendalian gas metan; dan 5) Alat berat.

c. *Sistem Sanitary Landfill*; merupakan sistem pengolahan sampah yang telah memperhatikan aspek sanitasi lingkungan. Di sini, ada proses penyebaran dan pemedatan sampah pada area pengurungan dan penutupan sampah setiap hari. Penutupan sel sampah dengan tanah penutup juga dilakukan setiap hari. Metode ini merupakan metode standar yang dipakai secara internasional. Untuk meminimalkan potensi gangguan timbul maka penutupan sampah dilakukan setiap hari. Namun untuk menerapkannya diperlukan penyediaan prasarana dan sarana yang cukup mahal. Di Indonesia, metode *sanitary landfill* dianjurkan untuk diterapkan di kota besar dan metropolitan. Untuk dapat melaksanakan metode ini diperlukan penyediaan beberapa fasilitas, sama seperti fasilitas dalam sistem *controlled landfill* tentu dengan kebutuhan jumlah dan spesifikasi yang berbeda.

Dilihat dari kondisi eksistingnya, baik untuk TPPAS Sarimukti maupun TPPAS Ciparay, keduanya menggunakan metode *controlled landfill*. Sebagaimana dijelaskan di atas, sebenarnya pilihan terbaik adalah membangun TPPAS dengan sistem *sanitary landfill*, namun sistem ini cukup mahal baik dari sisi investasi maupun operasionalnya. Oleh karenanya, jika pemerintah daerah tidak mampu, sistem *controlled landfill* bisa menjadi pilihan. Hanya saja, sistem ini bersifat sementara sampai sistem *sanitary landfill* dapat dilakukan. Sistem ini secara umum lebih bagus dari sistem *open dumping* meskipun masih tidak seideal sistem *sanitary landfill*. Namun demikian, paling tidak sistem pengolahan sampah dengan *controlled landfill* sudah cukup ramah lingkungan.

### c. Tingkat Partisipasi Masyarakat dalam Pengolahan Sampah

Bila kita sekedar mengacu pada paradigma lama dalam proses pengolahan sampah yaitu: *kumpul – angkut – buang*, maka dua indikator kinerja *output* yang pertama sudah cukup menjelaskan kinerja pelayanan persampahan. Namun, bila kita mencermati Undang-Undang No. 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, dalam Pasal 5 disebutkan bahwa Pemerintah dan Pemerintahan Daerah bertugas menjamin terselenggaranya pengelolaan sampah yang baik dan berwawasan lingkungan. Tugas ini kemudian diuraikan lebih rinci dalam Pasal 6 yang mana pada ayat (1) menyebutkan bahwa Pemerintah dan Pemerintahan daerah bertugas untuk

menumbuhkembangkan dan meningkatkan kesadaran masyarakat dalam pengelolaan sampah. Sementara di sisi lain, dalam Pasal 11 disebutkan bahwa setiap orang berhak untuk:

1. Mendapatkan pelayanan pengelolaan sampah secara baik dan berwawasan lingkungan;
2. Berpartisipasi dalam pengambilan keputusan, penyelenggaraan, dan pengawasan;
3. Memperoleh informasi yang benar, akurat, dan tepat waktu;
4. Mendapatkan perlindungan dan kompensasi akibat dampak negatif;
5. Mendapatkan pembinaan dalam pengelolaan sampah.

Dan dalam Pasal 12 (ayat 1) disebutkan bahwa setiap orang wajib mengurangi dan menangani sampah dengan cara berwawasan lingkungan. Itulah mengapa kemudian penelitian ini menempatkan indikator kinerja output yang ketiga yang menjelaskan tentang tingkat partisipasi masyarakat dalam pengolahan sampah. Indikator ini setidaknya dapat memberikan gambaran tentang sejauhmana Pemerintah mampu menginisiasi tumbuhnya kesadaran masyarakat di wilayahnya untuk berpartisipasi aktif melakukan pengolahan sampah.

Secara umum, tingkat kesadaran masyarakat di masing-masing daerah di Wilayah Metropolitan Bandung Raya masih rendah, hal ini terlihat dari masih banyaknya masyarakat yang tidak membayar retribusi jasa pengangkutan sampah. Selain itu, untuk level membuang sampah pada tempatnya saja masih banyak masyarakat yang belum memiliki kesadaran. Sementara paradigma: *kumpul – angkut – buang*, sudah tidak cocok lagi diterapkan, mengingat keterbatasan anggaran/biaya baik untuk proses pengumpulan dan pengangkutan sampah maupun pada proses pengolahannya, maka keterlibatan masyarakat dalam proses pengolahan sampah mulai dari sumbernya adalah sebuah keharusan. Terlebih lagi bila memperhatikan karakteristik sampah yang mana penyumbang terbesar dari sampah yang dihasilkan di wilayah Metropolitan Bandung Raya setiap harinya bersumber dari daerah permukiman (65,56%) dengan prosentase terbesar adalah sampah organik.

Dari uraian tersebut di atas selanjutnya dapat disimpulkan bahwa perlunya partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sampah dikarenakan masih terbatasnya pelayanan sampah yang dilakukan oleh pemerintah. Keterbatasan pelayanan ini disebabkan oleh beberapa hal yaitu: 1) adanya keterbatasan kapasitas TPPAS; 2) keterbatasan jumlah dan kapasitas pengangkutan sampah dari sumber ke TPS dan TPPAS sehingga tidak dapat menjangkau seluruh masyarakat; serta 3) keterbatasan metode

pengolahan sampah di TPPAS. Adapun bentuk partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sampah dapat berupa:

1. Membayar jasa pelayanan kebersihan. Hal ini menjadi penting mengingat faktanya kontribusi pemasukan dari retribusi sampah masih belum optimal;
2. Menyediakan tempat sampah di sumber;
3. Membuang sampah pada tempatnya;
4. Melakukan pemilahan sampah di sumber untuk tujuan kemudahan pengolahan selanjutnya;
5. Melakukan 3 R (*Reduce, Reuse dan Recycle*);
6. Melakukan pengolahan sampah di sumber;
7. Menjaga kebersihan lingkungan;
8. Menegur masyarakat lain yang tidak berlaku bijak dalam memperlakukan sampah;
9. Mengumpulkan sampah ke TPS dengan tertib;
10. Bermitra dengan organisasi pengelola sampah/LSM/Swasta dalam mengelola sampah di sumber/lingkungannya, seperti di Kota Bandung terdapat beberapa komunitas/LSM yang berperan aktif dalam pengelolaan sampah, yaitu GPS, GPPI, LPP, LPTT, Pepeling, Yayasan Saung Kedeudeuh, My Darling.

## F. PENUTUP

Berdasarkan hasil analisis sebagaimana dijelaskan pada sub bagian sebelumnya, maka beberapa kesimpulan yang dapat dibuat adalah sebagai berikut:

- *Dilihat dari sisi kelembagaan*, bentuk kelembagaan pengelolaan persampahan di setiap kabupaten/kota di Wilayah Metropolitan Bandung Raya cukup bervariasi. Variasi ini berimplikasi pada berbagai perbedaan dalam hal: 1) cakupan kewenangan yang ditangani, 2) aksesibilitas terhadap sumber daya (infrastruktur, SDM dan anggaran), dan 3) fleksibilitas penanganan urusan.
- *Dari sisi infrastruktur* yang digunakan, pada proses pengumpulan dan pengangkutan sampah dapat disimpulkan bahwa rata-rata sarana prasarana yang dimiliki oleh pemerintah daerah kabupaten dan kota di Wilayah Metropolitan Bandung Raya belum memadai.
- *Dari sisi Sumber Daya Manusia (SDM)* dapat disimpulkan bahwa PD Kebersihan Kota Bandung memiliki keunikan karakteristik SDM dibandingkan dengan SDM pada kelembagaan pengelolaan sampah di Kota Cimahi, Kabupaten Bandung dan Kabupaten Bandung Barat.

Keunikan ini terletak pada jumlahnya yang banyak dan status pegawai PD Kebersihan yang merupakan pegawai perusahaan, sementara status pagawai pada kelembagaan lain adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS). Hal ini merupakan konsekuensi dari bentuk kelembagaan pengelolaan sampah di Kota Bandung yang berbentuk Badan Usaha Milik Daerah sementara kelembagaan lain di Kota Cimahi, Kabupaten Bandung dan Kabupaten Bandung Barat merupakan bagian dari Dinas atau SKPD.

- Sementara itu, dilihat dari kinerja *output* berupa *prosentase sampah yang terangkut ke TPPAS*, kinerja *output* pelayanan persampahan di Kota Bandung adalah yang paling tinggi dibandingkan dengan Kota Cimahi, Kabupaten Bandung dan Kabupaten Bandung Barat. Namun demikian bila dilihat dari sudut pandang pengelolaan sampah maka kinerja *output* pelayanan sampah di Kota Cimahi secara umum paling bagus dibandingkan dengan ketiga kota dan kabupaten lainnya.
- Dari *indikator teknik pengolahan sampah di TPS/TPPAS*, baik untuk TPPAS Sarimukti maupun TPPAS Ciparay, keduanya menggunakan metode *controlled landfill*. Pilihan metode ini menjadi pilihan sementara yang dapat dilakukan mengingat penggunaan sistem *sanitary landfill*, ini belum dapat dilakukan karena sistem ini cukup mahal baik dari sisi investasi maupun operasionalnya.
- Secara umum, *tingkat kesadaran masyarakat* di masing-masing daerah di wilayah Metropolitan Bandung Raya masih rendah, hal ini terlihat dari masih banyaknya masyarakat yang tidak membayar retribusi jasa pengangkutan sampah. Selain itu, untuk level membuang sampah pada tempatnya saja masih banyak masyarakat yang belum memiliki kesadaran.

## REFERENSI

Anwaruddin, Awang (2004). Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik Melalui Reformasi Birokrasi. *Jurnal Ilmu Administrasi* Volume 1, Nomor 1 Tahun 2004 Halaman 16-37.

Ira Irawati, dkk. 2009. Konsep Industri Sampah (KIS) Sebagai Konsep Pengelolaan Sampah perkotaan di Kota Bandung. Prosiding Seminar Nasional Pendidikan Lingkungan Hidup (Hal 214 – 227) Malang, 20 juni 2009. ([lib.itenas.ac.id/kti/wp-content/.../04/3.-Konsep-Industri-Sampah1.pdf](http://lib.itenas.ac.id/kti/wp-content/.../04/3.-Konsep-Industri-Sampah1.pdf), diakses 25 September 2013).

Prasojo, Eko, & Kurniawan, Teguh. 2008. *Reformasi Birokrasi dan Good Governance: Kasus Best Practices dari Sejumlah Daerah di Indonesia*. Paper presented at the 5th International Symposium of Jurnal Antropologi Indonesia, Banjarmasin.

([http://staff.ui.ac.id/internal/0900300014/publikasi/ReformasiBirokrasi\\_dan\\_GoodGovernance\\_EP\\_TK\\_reviseed.pdf](http://staff.ui.ac.id/internal/0900300014/publikasi/ReformasiBirokrasi_dan_GoodGovernance_EP_TK_reviseed.pdf). Diakses 1 15 Maret 2013).

Rewansyah, Asmawi. 2010. Reformasi Birokrasi dalam Rangka *Good Governance*. CV. Yusantanas Prima : Jakarta.

Suwarno, Yogi. (tanpa tahun). Inovasi Sektor Publik. (<http://www.pkai.lan.go.id/pdf/Inovasi%20Sektor%20Publik.pdf>. Diakses 15 Maret 2013).

Pengelolaan sampah padat perkotaan di wilayah metropolitan di Jawa Barat : Belajar dari Pengalaman di Singapura. West Java Province Metropolitan Development. 2011. ([metropolitan.jabarprov.go.id/file/laporan/LaporanSampah\\_28122011.pdf](http://metropolitan.jabarprov.go.id/file/laporan/LaporanSampah_28122011.pdf). Diakses 4 September 2013)

Jawa Barat dalam Angka. 2012. (<http://jabar.bps.go.id/node/63>, diakses 15 Maret 2013).

Pengelolaan Tempat Pengolahan dan Pemrosesan Akhir Sampah (TPPAS) Regional Jawa Barat. 2013. Bandung : Balai Pengelolaan Sampah Regional Dinas Permukiman dan Perumahan Pemerintah Provinsi Jawa Barat.

Profil Pengelolaan Persampahan di Kabupaten Bandung Barat, 2013

Profil Pengelolaan Kebersihan/Persampahan di Kabupaten Bandung.

Data Sarana Pengangkutan Persampahan Kota Cimahi Tahun 2012.

Undang No. 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah

Peraturan Pemerintah No 81 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Rumah Tangga

Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025.

Peraturan Menteri PAN dan RB No. 11 Tahun 2011 tentang Kriteria dan Ukuran Keberhasilan Reformasi Birokrasi.

Timbulan Sampah Kota Bandung. 2012. (<http://www.bandung.go.id/images/download/timbulanratasampah.pdf>. Diakses pada tanggal 17 Maret 2013).

Reformasi Pengelolaan Sampah! 2006. (<http://indonesiamenggugat.blogspot.com/2007/08/diskusi-masalah-sampah-bandung-dalam.html>, diakses 25 September 2013).

Armada Sampah KBB Minim. 2013. (<http://www.kabarcerah.com/20130602-armada-sampah-kbb-minim>. Diakses 4 September 2013).

Produksi Sampah Capai 933 Ton/Hari. 2013. (<http://www.klikgalamedia.com/nuryadi-terus-terang-kami-kewalahan>. Diakses 4 September 2013)

## **BAB IV**

### **Identifikasi Peran Unit Konseling Dalam Manajemen Perubahan Reformasi Birokrasi<sup>1</sup>**

Oleh:

Agus Wahyuadianto, S.Psi., SE.

Dewi Ariani Hertina, S.Psi.;

Rosita Novi Andari, S.Sos.

#### **A. PENDAHULUAN**

Reformasi birokrasi merupakan program percepatan perbaikan sistem penyelenggaraan pemerintahan di tingkat Pemerintah Pusat, Provinsi, Kabupaten, dan Kota sebagaimana dipaparkan dalam Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010 – 2025. Tujuannya secara khusus adalah menciptakan tata pemerintahan yang baik dan pemerintahan yang bersih baik di tingkat Pemerintahan Pusat maupun Daerah. Meski Sebenarnya reformasi birokrasi yang saat ini dijalankan sudah merupakan gelombang yang kedua, akan tetapi dampak perubahannya masih belum dirasakan secara merata oleh masyarakat. begitu, bagi para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Kementerian dan Lembaga Pusat yang sudah menjalankan program ini, mereka sudah merasakan ada peningkatan efisiensi dan efektivitas kerja(Kementerian PAN dan RB; 2013).

Permasalahan di atas menjadi sangat krusial mengingat bahwa target pencapaian program ini sudah mendekati batas waktu lima tahun pertama, yakni 2014. Meski tinggal terhitung satu tahun lagi, baru 39 Kementerian dan Lembaga Pemerintah Pusat yang dinyatakan lulus program reformasi birokrasi, dari target kuantitatif yang ditetapkan sebelumnya (Setagu; 2013). Oleh karena itu diperlukan upaya yang lebih besar untuk mengejar ketinggalan yang ada.

Permasalahan formalisasi di tingkat organisasi dan internalisasi di tataran individu sesungguhnya sudah diperkirakan pada saat *road map* reformasi birokrasi disusun oleh Kementerian PAN dan RB yakni dengan menerapkan manajemen perubahan. Pada Peraturan Menteri PAN dan RB No. 10 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan

---

<sup>1</sup> Tulisan ini di angkat dari Hasil Penelitian Mandiri yang Berjudul “Identifikasi Peran Unit Konseling Dalam Manajemen Perubahan Reformasi Birokrasi” yang diterbitkan oleh PKP2A I LAN pada Tahun 2013

Program Manajemen Perubahan telah diuraikan secara jelas langkah besar dalam mempersiapkan organisasi dan individu untuk menghadapi konsekuensi akibat diterapkannya program reformasi birokrasi. Karena perubahan yang terjadi pasti akan menimbulkan pro dan kontra di kalangan PNS di suatu instansi pemerintahan.

Pelaksanaan manajemen perubahan dalam reformasi birokrasi mencakup tiga tahapan utama, yakni 1) merumuskan rencana manajemen perubahan; 2) mengelola/melaksanakan perubahan; dan 3) memperkuat hasil perubahan. Meskipun pedoman tersebut sudah dituliskan dengan sistematis, tetapi dalam tataran aplikasi, tidak mudah untuk dilaksanakan. Sebagai buktinya dalam kasus penerapan reformasi birokrasi di Lembaga Administrasi Negara, terjadi beberapa permasalahan yang cukup mendasar sehingga perubahan tidak bisa dikelola dengan baik. Haris Faozan (2013), salah seorang anggota tim manajemen perubahan khususnya di Tim *Design Management*, mengatakan bahwa desain teknis program reformasi birokrasi yang sudah dirancang tidak bisa dilaksanakan sepenuhnya karena permasalahan kelembagaan dan Sumber Daya Manusia (SDM). Permasalahan kelembagaan yang timbul adalah belum diformalkannya Tim *Design Management* sehingga tidak bisa berjalan untuk menerapkan strateginya. Terjadi hambatan struktural untuk menjalankan teknis program reformasi birokrasi ke tataran pejabat struktural yang ada di atasnya. Hambatan tersebut kemudian berlanjut pada penerapan di tingkat individu PNS. Permasalahan kedua adalah kurangnya komitmen dari anggota tim untuk bekerja sepenuhnya mewujudkan strategi tersebut. Masing-masing anggota belum memahami peran dan tanggung jawabnya di dalam tim, sehingga pembagian tugas dan eksekusi atas strategi yang sudah direncanakan menjadi tidak lancar.

Model pendekatan kekuasaan sudah menjadi pendekatan yang umum dilakukan akan tetapi hasilnya tidak selalu efektif, bila diterapkan secara individual. Seharusnya pendekatan kekuasaan dilaksanakan bebarengan dengan model pendekatan non formal, yakni melalui pendekatan sosial, lingkungan, dan personal. Dalam Peraturan Menteri PAN dan RB No. 10 Tahun 2011 disebutkan juga mengenai peran agen perubahan (*agent of change*) yakni individu/kelompok yang terlibat aktif dalam perencanaan dan implementasi perubahan. Agen perubahan ini berperan sebagai *role model* sehingga harus dipilih orang-orang yang dipersepsikan positif oleh PNS lainnya di instansi tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa secara makro ada permasalahan terkait dengan daya paksa dari Pemerintah Pusat dan daya tarik untuk Kementerian, Lembaga Pusat, dan Pemerintah Daerah yang mampu memotivasi mereka menerapkan reformasi birokrasi di instansinya. Secara mikro, permasalahan timbul di dalam instansi pemerintahan tersebut terkait dengan membangun komitmen seluruh PNS untuk mendukung pelaksanaan reformasi birokrasi di organisasinya. Masalah makro mungkin bisa diselesaikan dengan memperbaiki komunikasi antara Presiden dan timnya dengan Pimpinan di Kementerian dan Lembaga Pusat, serta Kepala Daerah. Sedangkan untuk permasalahan mikro bisa digunakan solusi berupa pemberdayaan unit konseling di instansi pemerintah.

Unit konseling sebagai bagian dari sistem Manajemen PNS ditawarkan sebagai alternatif solusi karena unit ini memiliki tugas pokok membantu PNS dalam menyelesaikan permasalahan pribadi dan organisasional yang melibatkan dirinya. Karakter tugas yang dimiliki oleh unit konseling ini akan mendorongnya untuk menguasai teknik pendekatan secara personal dan memahami lingkungan sosial PNS yang berkonsultasi. Sehingga dari segi kompetensi, maka unit konseling mampu melakukan pendekatan non formal yang dibutuhkan untuk mengelola perubahan yang terjadi dalam instansi pemerintah.

Salah satu studi kasus yang terjadi di instansi Pusat yang telah menerapkan program reformasi birokrasi bisa dilihat pada Lembaga Administrasi Negara (LAN). Penulis telah mengobservasi perilaku para PNS khususnya di salah satu satuan kerja LAN, yakni Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I (PKP2A I). Jumlah pegawai di PKP2A I sejumlah 87 orang dengan latar belakang pendidikan yang beragam. Ketika mereka menjalani proses penerapan reformasi birokrasi, masih belum ada gejolak yang berarti, akan tetapi ketika mereka menerima uang remunerasi pada bulan Desember 2012, mulai terlihat kegelisahan di antara sebagian PNS.

Sebenarnya fungsi dan peran konselor bagi PNS telah ada dan saat ini melekat pada pejabat struktural atau atasan langsung dari setiap PNS. Hal ini terkait dengan fungsi pembinaan anak buah yang merupakan bagian dari fungsi pejabat struktural, termasuk di dalamnya menyelesaikan permasalahan personal yang mempengaruhi kinerja pegawai. Meski untuk masalah pekerjaan dan beberapa permasalahan pribadi, masih wajar berkonsultasi dengan atasan, akan tetapi beberapa orang merasa tidak nyaman bila membicarakan

masalah yang terlalu pribadi dengan atasan. Sedangkan bila berkonsultasi dengan konselor dari unit konseling maka kecanggungan bisa diminimalisir, karena konselor bisa menempatkan diri sebagai 'orang luar'. Selain itu kekhawatiran akan bocornya cerita pribadi, bisa dihilangkan, karena konselor memiliki kode etik yang ketat. Dalam kasus di PKP2A I LAN tersebut, sebenarnya kondisi tidak nyaman bisa direduksi seandainya ada unit konseling yang menjadi bagian dari manajemen perubahan program reformasi birokrasi.

Salah satu dari sedikit instansi pemerintah yang memiliki unit konseling adalah Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Provinsi Jawa Barat. Instansi ini menjalankan fungsi manajemen PNS dengan tugas antara lain mengurus kenaikan pangkat, kenaikan gaji berkala, dan cuti pegawai. Sementara kegiatan konseling di BKD Provinsi Jawa Barat dimasukkan dalam kebijakan pemberian kesejahteraan pegawai. Pemerintah Provinsi Jawa Barat, sebagai salah satu Pemerintah Daerah yang sudah memberikan tunjangan kinerja, mengharapkan tambahan penghasilan yang diberikan kepada PNS di lingkungannya akan meningkatkan kinerja PNS dan pada akhirnya meningkatkan kinerja pemerintahan provinsi secara umum. Sehingga tunjangan kinerja di Provinsi Jawa Barat dapat dianalogikan sebagai remunerasi dalam program reformasi birokrasi. Melihat kondisi ini, maka Pemerintah Provinsi Jawa Barat sudah menyandingkan antara tambahan penghasilan dengan fungsi konseling pegawai dalam kerangka reformasi birokrasi *â la* Pemerintah Provinsi Jawa Barat. Meski begitu masih harus diteliti lebih jauh apakah kegiatan konseling di BKD Provinsi Jawa Barat tersebut secara langsung mendukung proses perwujudan *good governance* dan *clean government* yang diinginkan dalam reformasi birokrasi. Selanjutnya, setelah diperoleh gambaran yang memadai, bisa dibuat sebuah model kelembagaan unit konseling yang efektif dalam manajemen perubahan dan sesuai untuk diterapkan di instansi pemerintah yang akan dan telah melaksanakan program reformasi birokrasi.

Berdasarkan uraian tersebut, secara konseptual, unit konseling di instansi pemerintah akan mampu membantu pelaksanaan reformasi birokrasi sebagai bagian dari penyelenggaraan manajemen perubahan. Akan tetapi bisa jadi tidak ada hubungan di antara keduanya karena belum ada bukti secara nyata. Oleh karena itu melalui penelitian ini, kami akan menjawab pertanyaan penelitian sebagai berikut:

- a. Bagaimana Peran Unit Konseling di BKD Provinsi Jawa Barat dalam penyelenggaraan reformasi birokrasi di Provinsi Jawa Barat?
- b. Bagaimana model kelembagaan Unit Konseling yang mampu mendukung manajemen Perubahan dalam program Reformasi Birokrasi?

## **B. KONSELING DALAM MANAJEMEN PERUBAHAN REFORMASI BIROKRASI**

Pada saat ini baik di Kementerian, Lembaga Non-Kementerian maupun Pemerintah Daerah telah dilaksanakan Reformasi Birokrasi yang mengacu pada Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025 serta Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 20 Tahun 2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014. Sebagai panduan teknis dalam pelaksanaan kedua kebijakan tersebut kemudian disusun berbagai pedoman yang termuat dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 7 s.d 15 Tahun 2011 (Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, 2013).

Reformasi birokrasi menuntut adanya suatu perubahan dalam birokrasi yang ada saat ini. Disadari atau tidak perubahan adalah suatu hal yang pasti terjadi dalam kehidupan manusia, begitupun dalam kehidupan berorganisasi. Menurut Wibowo (dalam Suhairi, 2011) di satu sisi untuk memperbaiki kemampuan organisasi untuk menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan dan di sisi lain mengupayakan perubahan perilaku karyawan (pegawai). Yang dimaksud dengan perubahan lingkungan dalam hal ini bisa jadi merupakan lingkungan eksternal maupun lingkungan internal organisasi.

Perubahan yang terjadi dalam suatu organisasi dapat didorong oleh dua faktor yang saling mempengaruhi, yaitu faktor internal organisasi serta faktor eksternal organisasi. Adapun yang terkait dengan faktor internal pada dasarnya dapat dikontrol, meskipun faktor pendorong perubahan tersebut dapat berpengaruh secara langsung terhadap kinerja organisasi. Sedangkan faktor eksternal tentu sulit untuk dapat diprediksi maupun dikendalikan.

Penolakan atau resistensi terhadap suatu perubahan merupakan suatu reaksi yang sangat mungkin terjadi dan dapat mengganggu stabilitas kinerja organisasi. Menurut Wibowo (dalam Suhairi, 2011), resistensi terhadap perubahan merupakan kecenderungan bagi para pegawai untuk tidak ingin berjalan seiring dengan perubahan organisasi. Penyebab utama dari kecenderungan ini secara umum adalah tidak adanya kemampuan (*ability*) dan kemauan (*willingness*) dari para pegawai tersebut.

Guna menghadapi penolakan terhadap perubahan, Siagian (dalam Suhairi, 2011) mengemukakan beberapa strategi yang dapat dilakukan oleh pimpinan, antara lain :

- a. Sajikan citra baru yang tidak mengandung ancaman;
- b. Ajukan berbagai argumentasi yang diarahkan pada pemeliharaan kepentingan klien/pegawai;
- c. Kurangi oposisi dan tangani konflik secara terbuka;
- d. Bentuk persekutuan dengan berbagai pihak pendukung yang kuat;
- e. Tawar-menawar dan penyajian keuntungan pengganti;
- f. Mulai melaksanakan perubahan dalam bentuk eksperimen;
- g. Mulai secara kecil-kecilan.

Kurt Lewin (1951) mengungkapkan suatu suatu pendekatan dalam menghadapi perubahan organisasi yang mencakup tiga langkah, yaitu :

- a. *Unfreezing the status quo*, yaitu upaya yang dilakukan untuk mengatasi berbagai tekanan dari kelompok penentang dan pendukung perubahan.
- b. *Movement to the new state*, yaitu secara bertahap namun pasti dilakukan perubahan
- c. *Refreezing the new change to make it permanent*, yaitu ketika kondisi yang diinginkan telah tercapai, stabilkan melalui aturan baru, sistem kompensasi baru, dan cara pengelolaan organisasi yang baru lainnya.

Untuk mengantisipasi kecenderungan perubahan perilaku seseorang karena perubahan pada sebuah organisasi, maka dibutuhkan suatu layanan konseling yang memadai. Dalam memahami perilaku seseorang dalam kehidupan sehari-hari termasuk dalam kehidupan berorganisasi, kita dapat mengetahui tingkat kesehatan mental mereka dalam merespon terhadap stimulus yang ada di lingkungannya berada. Kesehatan mental sering kali dikaitkan dengan kemampuan seseorang dalam menyesuaikan diri dengan perubahan yang tengah

terjadi. Kondisi kesehatan mental seseorang merupakan kunci dari penyesuaian diri yang sehat. Di samping itu, kesehatan mental juga merupakan bagian yang terintegrasi dari sebuah proses penyesuaian diri secara keseluruhan. Oleh karena itu, kualitas kesehatan mental seseorang merupakan faktor dasar yang penting bagi terjadinya "penyesuaian diri yang baik."

Akan tetapi, saat kita berbicara mengenai kehidupan manusia yang normal yang menjadi fokus utama dalam mengukur tingkat kesehatan mental seseorang lebih dititikberatkan pada sejauh mana ia mampu beradaptasi dengan lingkungan serta perubahan yang terjadi. Begitupun dengan individu yang terlibat dalam kehidupan suatu organisasi atau biasa disebut sebagai pegawai. Organisasi merupakan lingkungan tempat seorang pegawai berinteraksi dengan berbagai hal, baik itu rekan kerja maupun situasi kerja. Interaksi pegawai dengan lingkungan organisasi yang selalu dinamis tentu menuntut yang bersangkutan untuk dapat selalu beradaptasi dengan baik untuk dapat menunjukkan performa kinerja terbaiknya.

Kesehatan mental seseorang tentunya bukanlah suatu keadaan yang statis, akan tetapi dinamis berinteraksi dengan tuntutan lingkungan. Sehingga keadaan mental seseorang, dalam hal ini seorang pegawai, dapat merupakan suatu keadaan yang fluktuatif mengikuti perubahan lingkungan yang mempengaruhinya. Saat menghadapi perubahan situasi kerja, seorang pegawai bisa saja menjadi kurang percaya diri dalam bertindak, serta merasa kurang aman dan nyaman dengan situasi perubahan yang tengah terjadi.

Kondisi demikian, tentunya perlu ditanggulangi sedemikian rupa sehingga tidak akan berdampak pada performa kinerja yang bersangkutan, yang mungkin saja dapat berdampak pula pada kinerja organisasi jika hal tersebut terjadi secara kolektif dan dalam waktu yang bersamaan. Salah satu tindakan pencegahan yang sering dilakukan di berbagai organisasi, terutama swasta, adalah tersedianya layanan konseling bagi pegawai. Hughes dan Kinder (2007) mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan konseling adalah suatu kegiatan ketika konselor bertemu dengan seorang klien secara pribadi dan rahasia yang dilakukan guna menggali kesulitan yang tengah dihadapi oleh klien, kondisi stress yang tengah dialami, atau mungkin pula ketidakpuasan mereka terhadap kehidupan, atau perasaan kehilangan arah atau tujuan.

Dalam konseling, penerimaan dan rasa hormat terhadap klien merupakan hal yang krusial bagi seorang konselor dan seiring dengan

berkembangnya hubungan antara konselor dan klien, maka semakin bertambah pula tingkat kepercayaan yang terbangun diantaranya. Hal ini membuat klien dapat meninjau kembali berbagai aspek dalam kehidupan mereka, hubungan yang ia jalin, dan juga diri mereka sendiri yang mungkin tidak pernah ia hayati sebelumnya. Konselor dapat membantu klien untuk menilai secara lebih detil perilaku maupun situasi yang menjadi penyebab permasalahan serta guna mencari tahu perubahan seperti apa yang dapat dilakukan sebagai permulaan. Konselor dapat membantu klien untuk meninjau berbagai pilihan yang terbuka bagi mereka serta membantu untuk memilih yang terbaik.

Konselor yang bertugas di suatu lingkungan kerja atau organisasi, perlu untuk memahami budaya organisasi serta berbagai faktor yang terdapat dalamnya yang dapat berdampak bagi kinerja organisasi. Di samping itu, konselor pun harus memperhatikan beragam pemangku kepentingan yang terkait serta mengetahui potensi konflik antara kebutuhan klien, organisasi, ketentuan konseling, dan berbagai pihak lainnya.

Pada pelaksanaannya, kegiatan konseling dapat dibagi menjadi dua kategori, yaitu *self-referrals* (mengajukan diri) dan *manager-referrals* (direkomendasikan oleh atasan). Pada umumnya konseling yang dilakukan berdasarkan *self-referrals* dilakukan oleh para pegawai terkait permasalahan yang sangat rahasia. Keuntungan dari kategori ini adalah bahwa pegawai bertanggung jawab sendiri atas permasalahan dan mendapatkan dukungan dari konselor tanpa diketahui oleh siapapun dalam organisasi.

Pada situasi yang lain, terkadang pihak manajemen menginginkan untuk dilakukannya usaha penuh terhadap para pegawai yang sangat membutuhkan, seperti mereka yang sering tidak hadir, atau mereka yang mengalami stres. Inilah yang disebut sebagai kategori *manager-referrals*. Hal yang menjadi fokus dalam pelaksanaan kategori ini lebih pada masalah kesehatan kerja dan mungkin terjadi ketika pimpinan memberikan perhatian pada masalah ketidakhadiran pegawai karena sakit (terkait kesehatan mental, seperti kecemasan atau depresi). Berbeda dengan *self-referrals*, dalam *manager-referral* pihak yang memberikan rekomendasi konseling atas seorang pegawai bisa mendapatkan ringkasan laporan hasil awal yang bertujuan untuk menentukan tindak lanjut yang diperlukan. Akan tetapi, dalam prosesnya pegawai mungkin akan merasa dipaksa untuk melakukan

konseling. Hal tersebut tentunya dapat mengurangi efektifitas dari proses konseling itu sendiri.

Saat dilakukan sesi konseling, konselor mungkin akan mendapati permasalahan klien terkait pekerjaan maupun lingkungan kerja. Dengan tetap menjaga kerahasiaan identitas, konselor dimungkinkan untuk menyampaikan permasalahan yang dikemukakan oleh klien kepada organisasi terkait sejumlah contoh perilaku menyimpang yang terjadi.

Dalam rangka melakukan perubahan perilaku aparatur, maka misi reformasi birokrasi perlu dikomunikasikan dengan baik. Komunikasi pembangunan (*development communication*) atau dalam istilah yang lain adalah jurnalisme pembangunan, dilaksanakan untuk menyosialisasikan program-program yang diselenggarakan oleh pemerintah kepada masyarakat. Dalam substansinya, komunikasi pembangunan perlu memperhatikan tiga hal berikut: 1) kesesuaian antara tujuan proyek dengan kebutuhan nasional dan lokal; 2) kesenjangan antara rencana proyek dengan pelaksanaannya; dan 3) kesenjangan antara tujuan proyek dengan dampak yang dirasakan masyarakat (Dilla, 2007).

Dalam komunikasi pembangunan diperlukan identifikasi atas faktor determinan yang bisa menunjang kelancaran komunikasi dan terlaksananya perubahan. Terdapat dua unsur yang mempengaruhi efektivitas komunikasi yakni faktor internal dan eksternal, dimana masing-masing masih dibagi lagi menjadi lima dan empat sub unsur, secara berurutan (Dilla, 2007).

a. Faktor internal komunikasi.

Dalam model komunikasi Laswell (Dilla, 2007) dijelaskan bahwa unsur utama komunikasi meliputi lima aspek, yaitu: komunikator (*source*); pesan (*message*); saluran (*channel*); komunikan (*audience/receiver*); dan efek (*effect*).

b. Faktor eksternal komunikasi.

Di luar dari faktor internal di atas, sebuah proses komunikasi akan dipengaruhi faktor ekstrinsik, seperti nilai, norma dan stigma yang muncul dari sistem sosial yang ada (misalnya keluarga, kelompok, masyarakat, dan negara).

Dapat disimpulkan, bahwa dalam komunikasi pembangunan, tujuan yang ingin dicapai adalah terjadinya perubahan perilaku dalam masyarakat untuk mendukung proses pembangunan yang dirancang oleh pihak penguasa/pengambil keputusan. Untuk mencapai tujuan

tersebut, diperlukan strategi yang integratif dengan memperhitungkan berbagai aspek internal maupun eksternal komunikasi. Dalam konteks berorganisasi, konsep komunikasi pembangunan digunakan untuk menjembatani antara rencana program organisasi dengan para pelaksana program (yakni anggota organisasi) dan sasaran program (yakni anggota organisasi dan masyarakat di luar organisasi). Sehingga pada akhirnya, efek dari program yang dilaksanakan bisa sesuai dengan tujuan program yang telah direncanakan sebelumnya.

## **C. PERAN UNIT KONSELING DALAM MANAJEMEN PERUBAHAN REFORMASI BIROKRASI**

### **1. Identifikasi Peran Unit Konseling di BKD Provinsi Jawa Barat**

Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Lembaga Teknis Daerah dan Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Jawa Barat, BKD yang merupakan Lembaga Teknis Daerah mempunyai tugas pokok melaksanakan Penyusunan dan Pelaksanaan Kebijakan Daerah yang bersifat spesifik serta berkedudukan dan bertanggung jawab kepada Gubernur Jawa Barat melalui Sekretaris Daerah. Selain terdiri dari unsur-unsur manajemen, BKD pun memiliki rumpun kelompok jabatan fungsional yang membantu pelaksanaan teknis berbagai kegiatan dan kebijakan terkait dengan sumber daya aparatur yang bekerja di lingkung Pemerintah Provinsi Jawa Barat. Salah satu dari kelompok jabatan fungsional tersebut yaitu jabatan fungsional analis kepegawaian.

Merujuk pada Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara No.162 Tahun 2000, yang dimaksud dengan Analis Kepegawaian adalah PNS yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan pengelolaan kepegawaian pada instansi pemerintah. Lebih lanjut, seperti yang tertuang dalam Lampiran II Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 36 Tahun 2006 tentang Rincian Butir Kegiatan Jabatan Fungsional Analis Kepegawaian dan Angka Kreditnya Tingkat Ahli, salah satu ranah yang menjadi tugas dari analis kepegawaian adalah dalam rangka pengembangan jabatan bagi PNS.

Dilihat dari struktur organisasi BKD Provinsi Jawa Barat yang ada, nampak bahwa kelompok jabatan fungsional termasuk analis

kepegawaian berkoordinasi secara langsung dengan Kepala Badan. Dalam pelaksanaan tugas sehari-hari, para analis kepegawaian tersebut bertugas guna menunjang pelaksanaan tugas berbagai bidang yang ada. Sari (2013) pun menambahkan bahwa pelaksanaan tugas konseling yang dilekatkan pada pejabat fungsional analis kepegawaian juga merupakan salah satu langkah guna mendukung pelaksanaan reformasi birokrasi yang menekankan efektifitas kelembagaan dari organisasi.

Terkait dengan pelaksanaan reformasi birokrasi, Pemerintah Provinsi Jawa Barat pun membidik sumber daya aparatur atau Pegawai Negeri Sipil Daerah agar dapat lebih profesional, akuntabel, dan amanah. Hal ini tertuang dalam pernyataan visi BKD Provinsi Jawa Barat. Dalam uraian Rencana Strategisnya, salah satu tujuan dari Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat adalah mengembangkan kompetensi dan kinerja aparatur yang profesional dan akuntabel. Tujuan tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam uraian sasaran antara lain meningkatnya kualitas aparatur yang berkualifikasi sesuai dengan kebutuhan organisasi; meningkatnya kinerja aparatur yang akuntabel; terwujudnya penerapan penghasilan berdasarkan kinerja.

Sebagai salah satu upaya guna mencapai sasaran tersebut, konseling pegawai yang dilakukan oleh BKD turut berperan dalam rangka peningkatan kinerja aparatur atau PNSD yang bekerja di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Barat ini. Lebih lanjut, salah satu upaya yang dilakukan dalam rangka pengembangan jabatan maupun sumber daya aparatur itu sendiri antara lain melalui penelusuran bakat pegawai yang dilakukan oleh analis kepegawaian dan melakukan konseling terhadap pegawai yang memiliki permasalahan tertentu terkait pelaksanaan tugas mereka. Pelaksanaan konseling tersebut lebih dimaksudkan pada upaya pengembangan pegawai dalam rangka penyelesaian tugas mereka di lingkungan kerja.

Permasalahan yang seringkali ditangani oleh para konselor di lingkungan BKD Provinsi Jawa Barat, yang dalam hal ini diemban oleh tiga orang analis kepegawaian, merupakan berbagai persoalan yang dihadapi oleh pegawai seperti adaptasi di lingkungan kerja, motivasi kerja pegawai, hingga hasil penelusuran potensi dan kompetensi pegawai. Sedangkan permasalahan terkait disiplin pegawai menjadi hal lain yang bukan menjadi kewenangan dari para konselor tersebut. Adapun pelaksanaan penegakkan disiplin para

pegawai yang ada di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Barat ini lebih mengacu pada aturan kepegawaian yang berlaku, yaitu PP No. 53 tahun 2010. Di dalam peraturan tersebut dengan jelas disebutkan bahwa pembinaan pegawai terkait masalah disiplin menjadi kewenangan pimpinan dari pegawai yang bersangkutan secara berjenjang.

Sari (2013) menjelaskan jika dirata-rata, dalam satu bulan unit konseling ini dapat melaksanakan kegiatan konseling sebanyak 20 sampai dengan 30 kali. Sebagian besar dari konseling yang dilakukan adalah konseling yang terkait dengan proses penelusuran potensi pegawai. Pegawai yang melakukan konseling tidak hanya mereka yang bekerja di Pemerintah Provinsi Jawa Barat saja, tetapi juga para pegawai Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Jawa Barat. Kepada para pegawai yang datang untuk melakukan sesi konseling mereka, tidak dipungut biaya apapun. Mereka mendapatkan pelayanan secara gratis dari unit konseling. Sari (2013) menjelaskan bahwa hal tersebut diberlakukan karena hal tersebut sudah menjadi bagian dari tugas pokok para konselor di sana yang memang merupakan pejabat fungsional analis kepegawaian. Mereka dengan senang hati dan terbuka kepada siapapun yang datang, dalam hal ini para pegawai dari seluruh pelosok Provinsi Jawa Barat.

## 2. Potensi Kebutuhan Unit Konseling di PKP2A I LAN

Potensi kebutuhan unit konseling di PKP2A I LAN dalam manajemen perubahan reformasi birokrasi dapat dilihat dari sejauhmana tanggapan pegawai di PK2A I LAN dalam menghadapi perubahan yang tengah terjadi terkait dengan pelaksanaan reformasi birokrasi. Dalam hal ini terdapat beberapa pokok permasalahan yang berusaha digali dari pegawai PKP2A I LAN yang menjadi responden pada kajian ini antara lain pendapat pegawai tentang ketersediaan informasi sosialisasi reformasi birokrasi, ketidaknyamanan pegawai saat terjadi perubahan, bagaimana mengkomunikasikan ketidaknyamaan tersebut kepada pimpinan dan respon yang diperoleh pegawai terhadap berbagai masalah yang mereka hadapi serta sejauhmana kebutuhan adanya unit konseling bagi pegawai.

Berdasarkan hasil pengumpulan data yang telah dilakukan dapat diketahui jumlah pegawai yang menjadi responden adalah sebanyak 30 orang. Secara umum, identitas responden dapat dilihat berdasarkan: *Pertama*, jenis kelamin. Sebanyak 36,67% responden yang memiliki jenis kelamin laki-laki, 26,67% memiliki jenis kelamin

perempuan dan 36,67 % lainnya tidak menyebutkan jenis kelaminnya. *Kedua*, menurut tingkat pendidikan, dapat diketahui bahwa responden memiliki tingkat pendidikan S1 (30,00%), S2 (23,33%), SLTA (16,67%), dan D3 (3,33%). Sementara itu terdapat 26,67% responden yang tidak menyebutkan tingkat pendidikannya. *Ketiga*, menurut masa kerja dapat diketahui bahwa responden yang memiliki masa kerja 1-5 tahun dan 15-20 tahun masing-masing sebesar 23,33%, masa kerja 6-10 tahun sebesar 16,67%, 11-15 tahun sebesar 6,67% dan >20 tahun sebesar 3,33%. Sementara itu terdapat 26,67% responden yang tidak menyebutkan masa kerjanya.

#### **a. Ketersediaan Informasi Sosialisasi Reformasi Birokrasi**

Ketersediaan informasi yang memadai terkait dengan pelakasanaan reformasi birokrasi merupakan hal yang penting bagi pegawai pada saat menghadapi perubahan yang ada di organisasinya. Berdasarkan hasil pengolahan data dapat diketahui bahwa 40% responden menyatakan setuju bahwa informasi yang mereka dapatkan terkait dengan sosialisasi reformasi birokrasi di PKP2A I LAN sudah memadai, sementara itu 26,67% lainnya menyatakan cukup setuju dan 3,33% menyatakan sangat setuju. Namun demikian, terdapat 30 % lainnya yang menyatakan kurang setuju terhadap ketersediaan informasi sosialisasi reformasi birokrasi yang memadai. Beberapa informasi yang seharusnya diketahui oleh pegawai sebelum dan sesudah program reformasi birokrasi yang diterapkan antara lain: tujuan dan arah reformasi birokrasi di LAN beserta program-programnya, tugas jabatan, pelaksanaan penilaian kinerja pegawai, ketentuan tentang kedisiplinan pegawai, dan tunjangan kinerja. Menurut sebagian responden pihak yang seharusnya menjadi penanggung jawab sosialisasi peraturan/informasi reformasi birokrasi di LAN adalah LAN Pusat (45,65%), PKP2A I LAN (38,60%) dan pihak lain (15,79%). Adapun yang dimaksud pihak lain disini antara lain adalah Menpan dan RB, pimpinan unit dan pegawai secara keseluruhan.

#### **b. Ketidaknyamanan Pegawai Saat Terjadi Perubahan**

Setiap perubahan yang terjadi pada lingkungan organisasi akan memberikan dampak kepada pegawai antara lain seperti ketidaknyamanan dalam bekerja. Namun demikian, sebagian besar responden menyatakan tidak setuju (54,55%) dan kurang setuju (40,91%) terhadap perasaan yang tidak nyaman dalam bekerja saat

terjadi perubahan tersebut. Beberapa alasan yang mereka sebutkan antara lain menganggap bahwa perubahan tersebut ditujukan untuk mencapai tujuan yang lebih baik, merasa nyaman dengan kondisi yang ada dan merasa biasa-biasa saja. Sementara itu, terdapat responden yang menyatakan cukup setuju (22,73%) dan setuju (18,87%) terhadap perasaan yang tidak nyaman dalam bekerja saat terjadi perubahan tersebut. Hal ini antara lain karena pegawai membutuhkan waktu untuk menyesuaikan diri terhadap perubahan tersebut.

### **c. Cara Mengkomunikasikan Ketidaknyamaan Pada Saat Terjadi Perubahan**

Salah satu upaya yang dapat dilakukan oleh pegawai dalam menghadapi permasalahan saat terjadi perubahan adalah dengan mengkomunikasikannya kepada atasan/pimpinan. Dari keseluruhan responden yang ada, terdapat 40% yang menyatakan setuju dan 20% menyatakan cukup setuju dengan upaya untuk berkonsultasi dengan atasan langsung guna mengatasi ketidaknyamanan dalam bekerja ketika terjadi perubahan. Hal tersebut dilakukan antara lain karena atasan langsung merupakan pihak pertama yang mengetahui situasi dan kondisi kerja bawahannya, sehingga diharapkan atasan tersebut dapat memberikan perhatian terhadap seluruh bawahannya. Selain itu, atasan tersebut diharapkan dapat menilai kekurangan dan kelebihan potensi yang dimiliki bawahannya sehingga dapat melakukan pembinaan pegawai dengan tepat. Sementara itu, 13,33% menyatakan kurang setuju dan 13,33 % tidak setuju. Beberapa alasan mereka antara lain belum pernah berkonsultasi dan cederung bersikap menerima kondisi dan situasi yang ada. Permasalahan yang biasanya dikonsultasikan oleh pegawai antara lain masalah penyelesaian tugas (33,33%), masalah perubahan kebijakan/kebijaksanaan (26,09%), masalah beban kerja (23,19%), masalah rekan kerja (13,40%), dan masalan lainnya (4,35%) seperti masalah pribadi. Tanggapan atau jawaban yang diberikan oleh pimpinan dirasakan berbeda-beda bagi pegawai. Dari keseluruhan responden, 36,67% merasa cukup puas, 16,67% merasa puas, dan 3,33% merasa sangat puas. Namun demikian, terdapat 33,33 % merasa kurang puas dan 10% merasa tidak puas. Perasaan tidak puas atau kurang puas tersebut antara lain

dikarenakan pengambilan keputusan atasan dinilai tidak dapat tepat sasaran dan tidak ada solusi yang tepat dan konsisten, pimpinan cenderung tertutup, apa yang disampaikan oleh atasan tidak sesuai dengan kenyataan, kurangnya ketegasan dan kepedulian dari atasan. Oleh karena itu, jawaban dalam bentuk tindakan nyata dari atasan yang tidak sekedar lisan sangat diharapkan pegawai.

Di lain pihak, untuk hal-hal tertentu termasuk permasalahan pribadi maupun kinerja terkadang muncul perasaan kurang nyaman dari pegawai untuk dikonsultasikan kepada atasan. Dari keseluruhan responden, 36,67% menyatakan cukup setuju dengan hal tersebut, 23,33 % menyatakan setuju dan 3,33% menyatakan setuju. Sementara itu, 23,33% menyatakan kurang setuju dan 13,33% menyatakan tidak setuju. Permasalahan yang kurang nyaman untuk dikonsultasikan kepada atasan antara lain masalah perubahan kebijakan/kebijaksanaan (41,94%), masalah rekan kerja (25,81%), masalah beban kerja (16,13%), dan masalah penyelesaian tugas (16,13%). Upaya yang dilakukan guna menyelesaikan permasalahan tersebut antara lain berdiskusi atau sharing dengan rekan kerja, berusaha mengatasinya sendiri, dan mengkonsultasikan kepada pimpinan yang lebih atas lagi.

#### **d. Kebutuhan Adanya Unit Konseling Bagi Pegawai**

Unit konseling adalah unit atau personel independen yang berguna untuk mengatasi permasalahan yang dirasa sulit diungkapkan kepada atasan langsung. Dari keseluruhan responden yang ada, 40% menyatakan setuju, 36,67% menyatakan sangat setuju, dan 6,67% menyatakan cukup setuju apabila dibentuk unit konseling. Unit konseling yang diharapkan adalah unit yang benar-benar diisi oleh para pakar konseling bukan staf atau pegawai yang tidak atau kurang berpengalaman, menilai secara independen dan objektif, berkompeten dan memiliki jiwa profesionalisme sebagai konselor, mampu menjaga kerahasiaan, akomodatif, sabar, dan mampu memotivasi pegawai. Sementara itu, 13,33% menyatakan kruang setuju dan 3,33% menyatakan tidak setuju dengan unit konseling. Hal tersebut dikarenakan tidak perlu dibentuk unit yang independen tetapi dapat melekat pada unit kerja yang sudah ada.

## D. DESAIN ORGANISASI UNIT KONSELING

Berdasarkan uraian mengenai permasalahan dan informasi yang sudah diperoleh, maka dapat disimpulkan bahwa pengembangan unit kerja konseling menjadi suatu kebutuhan yang tidak bisa dielakkan. Unit kerja konseling sebagai bagian integral dari organisasi PKP2A I, pada khususnya, dan LAN, pada umumnya, akan mengembangkan tanggung jawab yang cukup spesifik untuk menjawab permasalahan yang pertama masih lemahnya komunikasi pembangunan sebagai media menyosialisasikan perubahan organisasi serta, kedua, belum terpenuhinya kebutuhan pegawai untuk mendapatkan kenyamanan kerja dalam bentuk pemecahan masalah kerja maupun pribadi. Oleh karena itu, dapat dirumuskan desain organisasi unit kerja konseling, yang selanjutnya akan disebut Unit Konseling. Pembuatan desain organisasi Unit Konseling akan dimulai dengan penyusunan visi dan misi, dilanjutkan dengan struktur organisasi dan tata laksana, lalu ditutup dengan perencanaan SDM, dengan menggunakan konsep penyusunan desain organisasi dari Fabbriek (2006) sebagai dasar berpikir.

### 1. Visi dan Misi Unit Konseling

Unit Konseling merupakan sub organisasi di bawah LAN dan PKP2A, maka visi yang akan disusun disesuaikan dengan visi organisasi induknya. Adapun visi LAN adalah sebagai berikut “Menjadi Institusi Yang Handal Dalam Pengembangan Sistem Administrasi Negara dan Peningkatan Kompetensi Sumber Daya Manusia (SDM) Penyelenggara Negara” (Humas dan Publikasi, 2013). Sedangkan visi PKP2A, dalam hal ini Penulis mengambil contoh dari PKP2A I, adalah “Menjadi Institusi Profesional dalam Kajian Administrasi Negara dan Kediklatan Aparatur Negara” (PKP2A I LAN, 2013). Dari kedua visi organisasi di atas, dapat dilihat bahwa tanggung jawab utama (*core business*) dari LAN dan PKP2A I adalah pengembangan sistem administrasi Negara, pengembangan SDM nasional, penelitian, dan diklat. Karena Unit Konseling kurang tepat bila dikaitkan dengan salah satu dari butir visi tersebut, maka Penulis akan melihat kesesuaianya dengan misi dari kedua organisasi tersebut. Adapun misi dari LAN adalah (1) Perumusan kebijakan dalam bidang administrasi negara; (2) Pengkajian, penelitian, dan pengembangan dalam bidang administrasi negara; (3) Penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan aparatur negara; (4) Pembinaan pelaksanaan pendidikan dan pelatihan aparatur negara; (5)

Perkonsultasian dan advokasi dalam bidang administrasi negara; (6) Pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi administrasi; dan (7) Peningkatan kapasitas organisasi LAN (Humas dan Publikasi, 2013). Sedangkan misi PKP2A I yaitu: (1) Menyelenggarakan kajian, perkonsultasian dan advokasi yang berkualitas; (2) Menyelenggakan diklat dan membina badan diklat secara berkualitas; dan (3) Menyelenggarakan pelayanan internal yang berkualitas (PKP2A I LAN, 2013). Bila melihat dari misinya, maka akan terlihat fungsi pengelolaan SDM internal di LAN dan PKP2A I. Melihat dari tantangan yang akan dijawab oleh unit kerja konseling, maka Unit Konseling memposisikan diri sebagai organisasi yang akan mendukung pelaksanaan misi pengelolaan SDM internal. Sehingga visi Unit Konseling adalah "Melayani pegawai LAN dalam mewujudkan kehidupan mental yang sehat dan mengatasi perubahan organisasi".

Untuk mewujudkan visi di atas, maka dirumuskan misi Unit Konseling, yakni (1) Membantu pegawai LAN untuk mengatasi permasalahan pribadinya sendiri; (2) Membantu mengkomunikasikan rencana perubahan dalam organisasi LAN dan secara proaktif mengantisipasi konsekuensinya; (3) Mempertahankan profesionalisme tenaga konselor di Unit Konseling. Selain visi dan misi di atas, Unit Konseling juga menetapkan motto "*Help our friends to help themselves*" atau membantu pegawai mengatasi masalahnya sendiri.

Berdasarkan visi dan misi di atas, maka dapat diuraikan bahwa Unit Konseling memiliki tujuan untuk menjadi tempat konsultasi bagi para pegawai LAN dalam menghadapi permasalahan yang sulit diselesaikan sendiri ataupun yang tidak bisa dikonsultasikan dengan pimpinan. Seperti yang dijelaskan pada BAB IV, bahwa lebih dari 60% responden menyatakan kurang/tidak nyaman untuk mengungkapkan permasalahan pribadinya terhadap atasan langsung. Selain itu, Unit Konseling memiliki peran dalam melakukan komunikasi pembangunan, yakni program kegiatan organisasi LAN, terutama yang berhubungan dengan manajemen perubahan di LAN. Hal ini dilakukan dikarenakan perubahan organisasi LAN, secara langsung maupun tidak langsung akan menimbulkan efek bagi pegawai. Apabila efek tersebut bersifat positif, maka akan mudah adaptasinya. Tetapi bila bersifat negatif, maka harus dilakukan langkah-langkah tertentu untuk mengantisipasi (preventif) atau menyembuhkannya (kuratif). Seperti yang dirasakan oleh lebih dari 40% responden yang

menyatakan kurang/tidak nyaman dengan perubahan yang terjadi pada organisasi LAN saat dilaksanakan program Reformasi Birokrasi.

Secara formal peran Unit Konseling akan meliputi hal-hal berikut (1) konseling pegawai; (2) promosi kesehatan mental; (3) komunikasi pembangunan; (4) antisipasi perubahan organisasi; dan (5) administrasi unit. Melihat dari fungsi tersebut, teridentifikasi potensi duplikasi fungsi dan tugas jabatan dalam organisasi yang secara lebih jelas terpetakan dalam Tabel 5.1. Idealnya pengembangan organisasi, terutama di instansi pemerintah, diarahkan untuk menghindari duplikasi fungsi unit kerja atau jabatan. Akan tetapi dalam kondisi tertentu, duplikasi justru akan meningkatkan efektivitas kerja terutama bila dikaitkan dengan penciptaan inovasi. Dalam penciptaan inovasi, duplikasi peran antara satu tim/unit kerja dengan yang lain justru akan meningkatkan jumlah dan kualitas ide, sekaligus mempersingkat waktu penggerjaan suatu proses kerja, seperti yang diilustrasikan Nonaka sebagai pendekatan sashimi (*sashimi approach*) di dunia industri Jepang (Nonaka, 1990). Identifikasi atas duplikasi peran antara Unit Konseling dengan jabatan/unit lainnya di LAN, dapat dibagi menjadi dua, yakni duplikasi akses informasi dan duplikasi kewenangan. Solusi atas duplikasi akses informasi justru tidak diperlukan, karena duplikasi akses informasi pegawai LAN akan bisa digunakan untuk menganalisa permasalahan pegawai secara lebih mendalam dan menggunakan perspektif yang lebih beragam. Sehingga pada akhirnya rekomendasi atas pegawai bisa mendekati tingkat kebenaran yang lebih baik. Hal ini juga diperkuat oleh Nonaka dalam penelitiannya terhadap industri Jepang, dimana permasalahan yang tidak terdeteksi justru sering muncul dari luar departemen yang bertanggung jawab, selain itu duplikasi informasi juga mempercepat transfer *tacit knowledge* (pengetahuan implisit) di antara anggota tim (Nonaka, 1990).

**Tabel 4.1**  
**Potensi Duplikasi Peran Unit Konseling**

| No. | Peran                    | Potensi duplikasi dengan jabatan/unit lainnya  |
|-----|--------------------------|--|
| 1.  | Konseling pegawai        | <ul style="list-style-type: none"><li>• Atasan langsung pegawai</li><li>• Unit kepegawaian</li></ul> |
| 2.  | Promosi kesehatan mental | <ul style="list-style-type: none"><li>• Unit kepegawaian</li><li>• Unit klinik kesehatan</li></ul>   |
| 3.  | Komunikasi pembangunan   | <ul style="list-style-type: none"><li>• Pejabat struktural</li><li>• Unit umum/ tata usaha</li></ul> |

| No. | Peran                           | Potensi duplikasi dengan jabatan/unit lainnya                        |
|-----|---------------------------------|--|
|     |                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unit humas</li> </ul>       |
| 4.  | Antisipasi perubahan organisasi | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unit kepegawaian</li> </ul> |
| 5.  | Administrasi unit               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unit tata usaha</li> </ul>  |

## 2. Struktur Organisasi Unit Konseling

Sebagai sebuah organisasi pemerintah, maka setiap elemen dalam LAN harus bisa dipertanggungjawabkan secara transparan dan akuntabel. Oleh karena itu diperlukan desain struktur organisasi yang bisa memenuhi tuntutan tersebut. Meskipun begitu, dalam era reformasi ini, LAN juga dituntut untuk menyederhanakan struktur organisasinya dan menghindari pengeluaran yang berlebihan akibat proliferasi struktur dan formalisasi yang eksesif. Dengan mempertimbangkan kedua tuntutan yang tampak bertolak belakang tersebut, maka rancangan struktur Unit Konseling akan menggunakan bentuk organisasi selular/atom (*cellular* atau *atomized organization*).

**Gambar 4.1**  
**Bentuk Organisasi Selular/Atom**



Sumber: Olahan Penulis

Bentuk organisasi selular/atom (Gambar 3.) memiliki karakter sebagai organisasi yang (1) berbentuk jaringan; (2) mengorganisasikan dirinya sendiri; (3) menarik SDM yang memiliki kesamaan minat; (4) bekerja dalam aktivitas bersama; dan (5) meminimalisir atau meniadakan bentuk organisasi formal (Stanford, 2005). Alasan pemilihan bentuk ini adalah karena pertama, organisasi seperti ini tidak mengharuskan adanya struktur formal sehingga terhindar dari

penambahan unit kerja formal baru, akan tetapi tetap ada unsur pimpinan atau pengambil keputusan sehingga garis komando dan pertanggungjawaban tetap bisa dilakukan. Kedua, bentuk organisasi ini juga dinilai bisa mengatasi beberapa permasalahan internal di PKP2A I, yakni kurangnya SDM yang bisa menjadi konselor. Karena berdasarkan observasi Penulis, unit kerja di PKP2A I memiliki beban kerja berlebih, sehingga kecil kemungkinannya untuk mendapatkan SDM yang bisa ditugaskan khusus di Unit Konseling ini.

Ketiga, karena Unit Konseling berada di bawah kelembagaan PKP2A, maka pengorganisasian secara formal akan menggunakan peraturan yang mengatur kelembagaan PKP2A. Dengan berinduk pada organisasi PKP2A, maka semua nilai, norma, ritual, dan simbol yang menjadi karakter budaya organisasi akan mengikuti organisasi induk. Hal ini perlu diperhatikan, karena salah satu kritik dari bentuk organisasi selular/atom adalah hilangnya peran budaya organisasi sehingga proses identifikasi anggota dan kelekatan terhadap organisasi menjadi hilang (Stanford, 2005). Bahaya dari hilangnya identitas dan kelekatan organisasi adalah bubarnya organisasi itu sendiri. Padahal budaya organisasi memegang peranan penting dalam mengendalikan munculnya disfungsi perilaku kerja pada anggota (Van Fleet & Griffin, 2006).

Keempat, bentuk organisasi semi formal seperti ini akan meminimalisir persepsi bahwa Unit Konseling adalah perpanjangan tangan dari pihak manajemen. Hal ini diperlukan agar memberikan rasa nyaman bagi Pegawai apabila mereka ingin membicarakan masalah yang bertentangan dengan kebijakan resmi dari organisasi. Sehingga Unit Konseling tidak dianggap sebagai penegak hukum atau 'polisi' di dalam organisasi. Adapun untuk urusan penegakkan disiplin, sebaiknya perannya tetap diserahkan kepada Bagian Tata Usaha melalui Sub Bagian Kepegawaian dan Umum.

Tugas pokok Unit Konseling adalah sebagai berikut melaksanakan pelayanan konseling, promosi kesehatan mental, dan administrasi unit kerja. Selanjutnya, berdasarkan tugas pokok tersebut, fungsi yang dimiliki oleh Unit Konseling, yaitu:

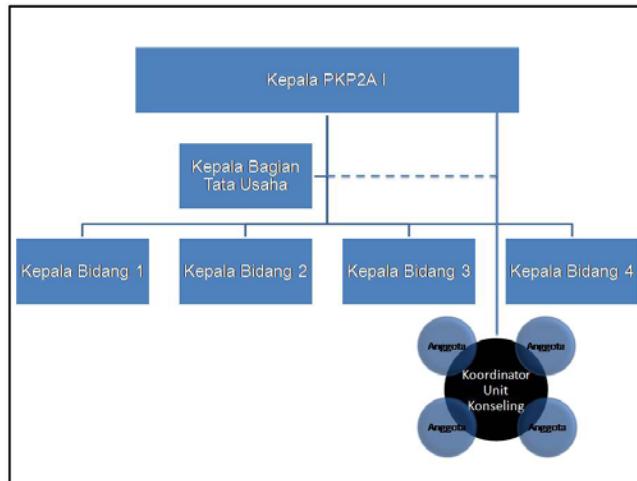
- a. Penyelenggaraan kegiatan konseling bagi pegawai LAN sesuai dengan etika yang disepakati;
- b. Pembuatan analisa atas kebijakan organisasi yang berpotensi mempengaruhi kesehatan mental pegawai dan antisipasinya terhadap pegawai LAN;

- c. Penyelenggaraan promosi kesehatan mental dalam lingkup satuan kerja LAN;
- d. Penyelenggaraan kegiatan administrasi dalam lingkup Unit Konseling;

Tugas pokok dan fungsi Unit Konseling akan diselenggarakan dalam lingkup masing-masing satuan kerja di bawah kepala satuan kerja yang bersangkutan.

Secara visual bentuk struktur organisasi Unit Konseling akan berbentuk seperti pada Gambar 3., yakni menjadikan Koordinator Unit Kerja sebagai sentral dan anggota yang mengelilinginya. Baik koordinator maupun anggota memiliki peran sebagai anggota Tim Konselor. Koordinator Unit Konseling berada langsung di bawah Kepala PKP2A I sehingga bersifat lebih independen. Sedangkan dengan Kepala Bagian Tata Usaha terdapat hubungan koordinasi dikarenakan fungsi unit yang beririsan dan informasi yang digunakan bersama. Lebih lanjut mengenai hubungan antar unit akan dijelaskan dalam bahasan mengenai ketatalaksanaan.

**Gambar 4.2**  
**Struktur Organisasi Unit Konseling**



Sumber: Olahan Penulis

Struktur organisasi internal Unit Konseling akan berbentuk tim fungsional dengan karakter sebagai berikut:

- a. Dipimpin oleh seorang koordinator Tim Konselor;
- b. Beranggotakan pegawai LAN yang bersedia dan merasa memiliki kompetensi sebagai konselor;

- c. Kedudukan koordinator dirotasikan di antara anggota Tim Konselor;
- d. Meskipun keanggotaan bersifat terbuka, akan tetapi masing-masing harus memiliki standar kompetensi tertentu dan disumpah/menandatangani perjanjian terkait etika konseling.

Butir pertama dimaksudkan untuk memberikan bentuk organisasi dalam Unit Konseling ini, sehingga terdapat arah dalam kegiatan unit dan keputusan bisa diambil dengan segera. Butir kedua dimaksudkan agar Tim Konselor yang dibentuk bersifat mandiri dan dapat dipercaya profesionalismenya karena. Butir ketiga dimaksudkan untuk menimbulkan perasaan egaliter terhadap tim itu sendiri sehingga rasa memiliki dan kreativitas anggota bisa dipertahankan serta ditingkatkan. Butir keempat dimaksudkan agar tim selalu memotivasi diri untuk meningkatkan kompetensi dan menegakkan etika dalam melakukan kegiatan konseling.

### **3. Tata Laksana Unit Konseling**

Dalam penyusunan aspek ketatalaksanaan ini akan dibahas mengenai proses kerja yang ada di dalam Unit Konseling, termasuk hubungan antara Unit Konseling dengan pihak-pihak lain di luar unit.

Unit Konseling bekerja dengan melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) untuk menjamin terlaksananya tugas pokok dan seluruh fungsi yang telah diamanatkan sebelumnya. Para pemangku kepentingan ini dapat dibagi menjadi pihak yang berada di dalam organisasi LAN (internal) dan yang berada di luar LAN (eksternal). Nama pemangku kepentingan dan bentuk hubungannya akan dijelaskan di bawah ini.

#### a. Kepala PKP2A;

Merupakan penanggung jawab organisasional di tempat Unit Konseling berada, yakni satuan kerja PKP2A. Kepala PKP2A memiliki kewenangan untuk memberi penugasan kepada Unit Konseling dan memanfaatkan hasil kerja Unit Konseling. Akan tetapi terkait dengan hubungan Konselor dan Klien (dalam hal ini adalah Pegawai LAN), maka Kepala PKP2A harus tunduk kepada etika yang telah disepakati bersama, antara lain untuk menjunjung kerahasiaan dan privasi Klien. Sebaliknya, Unit Konseling juga memiliki hak untuk memperoleh sumber daya yang dibutuhkan (melalui Kepala Bagian Tata Usaha) dan berkonsultasi mengenai permasalahan tertentu yang berada di wilayah kewenangan Kepala PKP2A.

b. Kepala Bagian Tata Usaha;

Merupakan penanggung jawab kegiatan yang berhubungan dengan pengembangan organisasi di lingkungan PKP2A. Kepala Bagian Tata Usaha juga memiliki kewenangan untuk berkoordinasi mengenai kegiatan Unit Konseling dan memanfaatkan hasil kerja Unit Konseling sebatas etika konseling. Sebaliknya, Unit Konseling berhak menggunakan sumber daya yang sudah disediakan oleh Kepala Bagian Tata Usaha dan juga melakukan koordinasi terkait penyelenggaraan kegiatan serta pemanfaatan informasi yang dibatasi aksesnya, misalnya hasil tes psikologi dan laporan penilaian kinerja. Selain itu, bersama Kepala Bagian Tata Usaha, Unit Konseling bisa menganalisa informasi perubahan organisasi dan merancang antisipasi atas perubahan tersebut terhadap pegawai.

c. Kepala Sub Bagian Kepegawaian dan Umum

Merupakan penanggung jawab teknis kegiatan yang berhubungan dengan pengelolaan pegawai dan urusan umum. Kepala Sub Bagian Kepegawaian dan Umum berwenang untuk menugaskan pegawai untuk berkonsultasi dengan Tim Konselor dan menggunakan hasil konseling dalam batas-batas etika. Sebaliknya, Unit Konseling berhak menggunakan informasi yang sudah diberikan kepadanya untuk kepentingan konseling dan memintanya untuk membantu mendesain program untuk mengantisipasi perubahan organisasi. Selain itu, Kepala Sub Bagian Kepegawaian dan Umum juga berperan dalam penugasan pegawai yang berkompeten untuk menjadi Tim Konselor.

d. Pejabat Struktural lainnya

Merupakan penanggung jawab kegiatan di lingkup unit kerjanya masing-masing. Pejabat Struktural lainnya berwenang merekomendasikan pejabat fungsional di unit kerjanya untuk mengikuti kegiatan konseling dan mendapatkan laporan umum hasil konseling sesuai batas yang diatur dalam kode etik. Unit Konseling juga berhak untuk menjadikan pejabat struktural sebagai narasumber dalam penyelesaian masalah pegawai dan diskusi yang berhubungan dengan perubahan organisasi. Bersama dengan pejabat struktural lainnya, Unit Konseling merancang penempatan pejabat fungsional di setiap unit kerja untuk duduk sebagai Tim Konselor.

e. Unit Hubungan Masyarakat (Humas)

Merupakan pelaksana kegiatan yang berhubungan dengan kehumasan baik untuk pihak internal maupun eksternal LAN. Unit Humas bersama Unit Konseling, bersama-sama merancang kegiatan komunikasi pembangunan dalam rangka menyosialisasikan perubahan organisasi dan juga antisipasi atas perubahan tersebut terhadap pegawai.

f. Pegawai LAN

Merupakan Pegawai Negeri Sipil yang ditugaskan di LAN dan ditempatkan di PKP2A serta memiliki jabatan tertentu. Pegawai LAN berhak meminta konsultasi dengan Konselor berdasarkan perjanjian atau sewaktu-waktu bila mendesak. Pegawai juga berhak mendapatkan saran dari Konselor untuk membantu dirinya memecahkan permasalahan yang dihadapi. Unit Konseling berhak menjadwalkan sesi konseling sesuai dengan sumber daya yang tersedia dan memanfaatkan hasil konseling untuk kepentingan tertentu sebatas etika yang telah disepakati.

g. Dokter, Dokter Spesialis, Psikolog Klinis, Penasehat Perkawinan, dan tenaga ahli lainnya.

Tenaga ahli ini berhak mendapatkan informasi mengenai pegawai yang dirujuk kepadanya untuk kepentingan penanganan lebih lanjut. Unit Konseling berhak merekomendasikan pegawai kepada tenaga ahli lainnya, sesuai kebutuhan tindakan preventif maupun kuratif terhadap permasalahan pegawai.

Tujuh kelompok pemangku kepentingan inilah yang untuk sementara menjadi pihak yang diidentifikasi menjadi mitra kerja Unit Konseling dalam melaksanakan tugasnya. Di kemudian hari dimungkinkan untuk melakukan perubahan terhadap jenis pemangku kepentingan atau bentuk hubungan kerjanya.

Selain melakukan kerja sama dengan pemangku kepentingan, Unit Konseling juga perlu mengatur proses kerja (*business process*) yang diselenggarakannya. Proses kerja ini dituangkan dalam bentuk standar operasional prosedur (*standard operating procedure*) yang menunjukkan proses kerja tertentu, termasuk di dalamnya bagaimana langkah pelaksanaannya, siapa yang bertanggung jawab, dan batasan waktunya. Beberapa Standar Operasional Prosedur (SOP) yang teridentifikasi, yaitu:

- a. SOP Penyelenggaraan Kegiatan Konseling Pegawai Secara Sukarela;
- b. SOP Penyelenggaraan Kegiatan Konseling Pegawai Berdasarkan Penugasan;
- c. SOP Penyelenggaraan Administrasi Klien;
- d. SOP Penyelenggaraan Diskusi Pembahasan Kasus Klien;
- e. SOP Penyelenggaraan Analisa Manajemen Perubahan;
- f. SOP Penyelenggaraan Promosi Kesehatan Mental;
- g. SOP Penyusunan Laporan Hasil konseling;
- h. SOP Penyusunan Kode Etik Konselor;
- i. SOP Penyusunan Jadwal Tim Konselor;
- j. SOP Penyusunan Jadwal Konsultasi Klien;
- k. SOP Pemilihan Koordinator Unit Konseling;
- l. SOP Penyelenggaraan Perencanaan Kegiatan Unit Konseling; dan
- m. SOP Penyelenggaraan Evaluasi Kegiatan Unit Konseling.

Ketiga belas SOP tersebut masih dimungkinkan untuk dikembangkan dan dimodifikasi menjadi SOP lainnya, sepanjang penggunaannya masih relevan dengan kondisi Unit Konseling pada saat tersebut.

#### **4. Perencanaan Sumber Daya Manusia Unit Konseling**

Faktor manusia atau Sumber Daya Manusia (SDM sebagai penggerak organisasi menjadi faktor kunci dalam penyusunan desain organisasi Unit Konseling ini. Karena SDM merupakan penggerak sistem sehingga kesuksesan ataupun kemunduran Unit Konseling secara umum ditentukan oleh SDM yang ada di dalamnya. Dalam bagian ini akan dibahas mengenai nama jabatan yang ada di dalam Unit Konseling, beserta deskripsi jabatan (*job description*) dan persyaratan jabatannya (*job requirement*).

Unit Konseling, seperti yang sudah disinggung di bagian struktur organisasi, hanya memiliki dua jabatan yang bersifat struktural, yakni Koordinator Unit dan Anggota Unit. Masing-masing juga akan memiliki peran fungsional yang sama, yakni sebagai konselor yang tergabung dalam Tim Konselor.

Deskripsi jabatan untuk masing-masing nama jabatan, baik struktural maupun fungsional, adalah sebagai berikut:

- a. Koordinator Unit (struktural)
  - 1) Tugas pokoknya adalah memimpin, merencanakan, menyelenggarakan, mengevaluasi, dan melaporkan kegiatan di

Unit Konseling berdasarkan aturan yang berlaku untuk melaksanakan tugas serta fungsi unit.

- 2) Uraian tugas seorang Koordinator Unit, yaitu:
  - a) Merencanakan kegiatan Unit Konseling berdasarkan kebutuhan organisasi untuk mewujudkan kesejahteraan pegawai di lingkungan LAN;
  - b) Mengumpulkan bahan dan menetapkan jadwal konseling untuk tim Konselor serta Klien berdasarkan sumber daya dan kebutuhan organisasi untuk menciptakan kinerja yang efektif dan efisien;
  - c) Mengawasi penegakan pedoman etis di lingkungan Unit Konseling berdasarkan peraturan yang berlaku untuk mewujudkan akuntabilitas di lingkungan unit kerja;
  - d) Mengevaluasi dan melaporkan kegiatan Unit Konseling selama satu periode kepada Kepala PKP2A melalui Kepala Bagian Tata Usaha berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku untuk menciptakan tertib administrasi;
  - e) Melaksanakan tugas-tugas kedinasan lain yang diberikan oleh Kepala PKP2A.
- b. Anggota Unit (struktural)
  - 1) Tugas pokoknya adalah membantu penyelenggaraan tugas Koordinator Unit dalam melaksanakan tugas di Unit Konseling berdasarkan aturan yang berlaku untuk melaksanakan tugas pokok serta fungsi unit.
  - 2) Uraian tugas seorang Anggota Unit, yaitu:
    - a) Melaksanakan rencana kegiatan yang telah disusun berdasarkan dokumen perencanaan untuk mewujudkan tertib administrasi;
    - b) Melaksanakan kegiatan pengelolaan pengetahuan (*knowledge management*) di lingkungan Unit Konseling berdasarkan peraturan yang berlaku untuk meningkatkan kapasitas Konselor;
    - c) Menciptakan suasana kerja yang kondusif di lingkup Unit Konseling berdasarkan aturan lisan dan tertulis agar efektivitas kerja dapat tercapai;
    - d) Melaksanakan tugas-tugas kedinasan lain yang diberikan oleh Koordinator Unit.

c. Konselor (fungsional)

- 1) Tugas pokoknya adalah melaksanakan kegiatan konseling dan komunikasi pembangunan berdasarkan peraturan yang ada untuk mewujudkan kesejahteraan pegawai di lingkungan LAN.
- 2) Uraian tugas seorang Konselor, yaitu:
  - a) Melaksanakan kegiatan konseling dan membuat laporan untuk masing-masing klien berdasarkan petunjuk teknis untuk mewujudkan kesejahteraan pegawai;
  - b) Melaksanakan promosi kesehatan mental terhadap pegawai LAN berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku untuk mewujudkan kesejahteraan pegawai;
  - c) Memfasilitasi kegiatan komunikasi pembangunan dan merancang antisipasi perubahan organisasi berdasarkan panduan yang ada untuk mewujudkan kesehatan mental pegawai;
  - d) Melaksanakan administrasi klien berdasarkan petunjuk teknis penyelenggaraan Unit Konseling untuk menciptakan tertib administrasi;
  - e) Melaksanakan diskusi pembahasan kasus klien bersama Tim Konselor berdasarkan pedoman etis untuk meningkatkan kapasitas Konselor;
  - f) Melaksanakan tugas-tugas kedinasan lain yang diberikan oleh Koordinator Unit.

Deskripsi jabatan dan uraian tugas di lingkungan Unit Konseling di atas akan menjadi panduan dalam melaksanakan kegiatan dalam satu periode. Sehingga diharapkan terwujud kinerja yang efektif dan efisien serta terhindar dari duplikasi maupun tumpang tindih tugas.

Selanjutnya persyaratan jabatan yang diperlukan untuk setiap jabatan dibagi menjadi persyaratan umum dan persyaratan khusus. Persyaratan umum adalah syarat-syarat yang harus dipenuhi setiap SDM yang ada di lingkungan Unit Konseling. Sedangkan persyaratan khusus adalah syarat-syarat yang diberikan untuk jabatan tertentu saja. Adapun persyaratan umum SDM di Unit Konseling adalah sebagai berikut:

- a. PNS di lingkungan LAN;
- b. Berlatar pendidikan atau keterampilan sebagai Konselor;

- c. Bersedia bertugas di Unit Konseling sesuai dengan penugasan yang diperoleh;
- d. Bersedia mematuhi kode etik Konselor; dan
- e. Berperilaku positif dan berorientasi pada klien.

Sedangkan persyaratan khusus untuk seorang Koordinator Unit adalah sebagai berikut:

- a. Memiliki keterampilan administrasi kegiatan;
- b. Bersedia memimpin Unit Konseling selama periode yang ditentukan; dan
- c. Mampu memberikan teladan dan memotivasi Anggota Unit.

Melalui persyaratan jabatan di atas, diharapkan dapat direkrut SDM yang kompeten untuk mengisi jabatan dalam Unit Konseling sehingga semua tugas dapat dilaksanakan dengan efektif dan efisien.

Sebagai penutup dapat disimpulkan bahwa desain organisasi Unit Konseling yang telah disusun dan mencakup (1) Visi dan misi; (2) Struktur organisasi; (3) Tata Laksana; dan (4) Perencanaan SDM, merupakan dasar dalam menyelenggarakan Unit Konseling sebagai sebuah organisasi. Selanjutnya keputusan mengenai pelaksanaannya harus diperkuat melalui ketetapan resmi kepala organisasi sehingga kedudukan Unit Konseling menjadi lebih kuat dan mendapatkan dukungan formal dari pimpinan.

## **E. PENUTUP**

Berdasarkan hasil penelitian ini dapat disimpulkan bahwa:

- 1. Unit konseling merupakan salah satu unit yang menunjang terlaksananya perubahan dalam organisasi, terutama terkait dengan permasalahan yang dihadapi oleh para pegawai dalam lingkup pekerjaan.
- 2. Konseling pegawai dapat dilakukan untuk mengatasi berbagai permasalahan pegawai, terlebih lagi permasalahan yang terkait secara langsung dengan upaya pencapaian terget kinerja maupun persoalan lain yang mungkin tidak terkait secara langsung dengan kinerja pegawai.
- 3. Dalam rangka mencapai tujuan dari reformasi birokrasi dalam bidang sumber daya manusia, konseling dapat digunakan pula sebagai sarana bagi para pegawai untuk dapat lebih memahami

diri mereka serta mencari cara agar dapat lebih meningkatkan kinerja serta peran mereka bagi organisasi.

4. Cukup banyak dari para pegawai di lingkungan PKP2A I LAN yang menilai bahwa dibutuhkan suatu sarana guna menjembatani persoalan, baik yang terkait secara langsung maupun yang tidak langsung terhadap kinerja mereka, yang sekiranya belum dapat terselesaikan secara tuntas melalui alur pembinaan pegawai yang ada saat ini.
5. Unit konseling dapat menjadi salah satu alternatif sarana pemecahan masalah yang saat ini dirasakan oleh para pegawai di lingkungan PKP2A I LAN terkait harapan para pegawai akan adanya pihak yang mampu memberikan solusi yang lebih netral, jelas, serta berimbang bagi mereka.

Adapun saran yang dapat direkomendasikan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Perlu diujicobakan serta dikembangkan suatu model unit konseling dengan memenuhi persyaratan ideal agar pelaksanaan fungsi konseling dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien.
2. Dalam upaya pengembangan unit konseling, perlu dukungan dari seluruh pihak yang ada di PKP2A I LAN sehingga tujuan dan sasaran dari pendirian dan pengembangan unit konseling dapat dicapai.
3. Konselor yang bertugas menangani berbagai permasalahan hendaknya memegang teguh etika dan privasi klien/pegawai yang berkonsultasi, serta melindungi klien dari berbagai intervensi dari lingkungan yang mungkin saja terjadi sehingga kepercayaan yang diberikan konselor terkait proses konseling dapat terus terjaga.
4. Pegawai yang ditugaskan sebagai konselor disarankan adalah seseorang yang mampu bersikap terbuka terhadap pendapat maupun keluhan yang dikemukakan oleh orang lain, sehingga konselor dan klien dapat duduk bersama untuk memecahkan masalah melalui kegiatan refleksi yang dilakukan oleh klien/pegawai yang bersangkutan selama proses konseling berlangsung.

## REFERENSI

39 Kementerian dan Lembaga Penerima Remunerasi Tahun 2013. (2013). Diunduh dari <http://setagu.net/kementerian-dan-lembaga-penerima-remunerasi-tahun-2013/>.

Dilla, S. (2007). Komunikasi Pembangunan: Pendekatan Terpadu. Bandung: Simbiosa Rekatama Media.

Fabriek, M. (2006). Organization design process.png. Diunduh dari [http://en.wikipedia.org/wiki/File:Organization\\_design\\_process.png](http://en.wikipedia.org/wiki/File:Organization_design_process.png)

Faozan, H. (2013). Wawancara dengan Haris Faozan.

Hughes, R. & Kinder, A. (2007) Guidelines for counselling in the workplace. United Kingdom: British Association for Counselling & Psychotherapy.

Humas dan Publikasi. (2013). Visi & Misi. Diunduh dari <http://www.lan.go.id/index.php?module=visikami>

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara & Reformasi Birokrasi. (2013). FAQ Indeks Kebijakan dan Pedoman RB. Diunduh dari <http://www.menpan.go.id/faq/574-faq-indeks-kebijakan-dan-pedoman-rb>

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara & Reformasi Birokrasi. (2013). Hasil Survey : Reformasi Birokrasi Tingkatkan Efisiensi dan Kinerja. Diunduh dari <http://www.menpan.go.id/berita-terkini/957-hasil-survey-reformasi-birokrasi-tingkatkan-efisiensi-dan-kinerja>.

Lembaga Administrasi Negara-RI. (2011) Strategi Manajemen Perubahan dan Strategi Komunikasi. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.

Lewin, K. (1951). Field theory in social science: selected theoretical papers (Edited by Dorwin Cartwright). London: Routledge & Kegan Paul.

Nonaka, I. (1990). Redundant, Overlapping Organization: A Japanese Approach to Managing the Innovation Process. *California Management Review*, 32(3), 27.

Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010 – 2025

Peraturan Menteri PAN dan RB No. 10 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Program Manajemen Perubahan

PKP2A I LAN, (2013). Visi dan Misi. Diunduh dari <http://www.bandung.lan.go.id/index.php/laman/2>

Sari, R. D. (2013). Wawancara dengan Rita Kardina Sari.

Stanford, N. (2005). *Organization design : the collaborative approach*. Oxford :: Elsevier Butterworth-Heinemann.

Sugiyono. 2011, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R & D*. Bandung: Alfabeta.

Suhairi. (2011). *Manajemen Perubahan*. Diunduh dari <http://suhairistain.blogspot.com.au/2011/12/manajemen-perubahan.html>

Van Fleet, D. D., & Griffin, R. W. (2006). Dysfunctional organization culture: The role of leadership in motivating dysfunctional work behaviors. *Journal of Managerial Psychology*, 21(8), 698-708.

# **BAB IV**

## **RE-ENGINEERING STRATEGI DAN PENGUKURAN KINERJA DENGAN APLIKASI SWOT MATRIKS DAN BALANCED SCORECARD: Studi Pada Lembaga Diklat Aparatur<sup>1</sup>**

Oleh:

Pupung Puad Hasan, SE., M.Ec.Dev.  
Muhammad Afif Muttaqin, S.Sos.

### **A. PENDAHULUAN**

Tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintahan yang bersih (*clean government*) menjadi sebuah tuntutan yang harus diwujudkan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Masyarakat saat ini semakin rasional dan cerdas sehingga mampu menilai kinerja pemerintah dan profesionalisme aparatur. Rendahnya kinerja pelayanan publik ataupun buruknya kinerja birokrasi menjadi kritik yang seringkali disuarakan oleh masyarakat. Tugas pemerintah saat ini adalah menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang terjadi dalam birokrasi di negeri ini. Permasalahan-permasalahan birokrasi harus segera diatasi sehingga birokrasi mampu melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien. Data Bank Dunia tentang indikator kinerja pemerintahan menunjukkan hampir seluruh indikator-indikator kinerja pemerintahan Indonesia dari tahun 2009-2011 masih mendekati -0,25 bahkan jauh lebih rendah dari angka tersebut yang berarti bahwa kinerja pemerintahan di Indonesia masih lemah. Data tersebut menunjukkan bahwa kinerja pemerintah indonesia masih dinilai rendah dilihat dari aspek akuntabilitas, stabilitas politik, efektivitas pemerintahan, kualitas peraturan, penataan peraturan perundangan dan kontrol terhadap permasalahan korupsi. Secara rinci data tersebut dapat dilihat pada tabel berikut ini:

**Tabel 5.1  
Indikator Kinerja Pemerintahan**

| <b>Aspek</b>          | <b>2009</b> | <b>2010</b> | <b>2011</b> |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|
| <i>Accountability</i> | -0,05       | -0,09       | -0,08       |

---

<sup>1</sup>Tulisan ini di angkat dari Hasil Penelitian Mandiri yang Berjudul "Aplikasi Swot Dan Balanced Scorecard Dalam Pengukuran Kinerja : Studi Pada Lembaga Diklat Aparatur PKP2A I LAN" yang diterbitkan oleh PKP2A I LAN pada Tahun 2013

| Aspek                           | 2009  | 2010  | 2011  |
|---------------------------------|-------|-------|-------|
| <i>Political Stability</i>      | -0,76 | -0,86 | -0,82 |
| <i>Government effectiveness</i> | -0,26 | -0,19 | -0,24 |
| <i>Regulatory Quality</i>       | -0,30 | -0,36 | -0,33 |
| <i>Rule of law</i>              | -0,60 | -0,64 | -0,66 |
| <i>Control of Corruption</i>    | -0,81 | -0,74 | -0,66 |

Sumber: *World Wide Governance Indicator* - World Bank 2012 (-0,25= weak, 0,25= strong)

Seiring dengan proses reformasi yang terjadi di Indonesia, tuntutan masyarakat terhadap birokrasi semakin menguat. Birokrasi idealnya mampu melaksanakan tugas dan melayani masyarakat bukan sebaliknya dilayani oleh masyarakat. Konsekuensinya adalah pemerintah harus meningkatkan kinerja birokrasi sehingga tercapai birokrasi yang bersih, kompeten dan memiliki kemampuan dalam melayani. Upaya pemerintah dalam mempercepat terwujudnya tata kelola pemerintah yang baik dan pemerintah yang bersih (*good governance and clean government*) adalah melalui pelaksanaan reformasi birokrasi. Untuk mengimplementasikan pelaksanaan reformasi birokrasi ini pemerintah mengeluarkan kebijakan melalui Undang- undang No. 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025 yang mengamanatkan pembangunan aparatur negara dilakukan melalui reformasi birokrasi untuk mendukung keberhasilan pembangunan. Kemudian dalam rangka membangun komitmen tersebut pemerintah menindaklanjutinya dengan mengeluarkan Perpres No. 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2010-2014. Makna dari reformasi birokrasi tersebut adalah adanya perubahan yang mendasar baik secara gradual maupun secara cepat dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Pada dasarnya pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia sudah diuji cobakan (*pilot project*) di Kementerian Keuangan, Badan Pemeriksa Keuangan dan Mahkamah Agung sejak tahun 2006.

Untuk mendukung pelaksanaan reformasi birokrasi kemudian pemerintah mengeluarkan Perpres No. 81 tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010 – 2025. Merespon kebijakan tersebut Kementerian PAN dan RB mengeluarkan Peraturan Permenpan RB No.20 tahun 2010 tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi 2010- 2014. Lahirnya peraturan perundangan terkait reformasi birokrasi menjadi acuan bagi pemerintah pusat maupun daerah dalam mengimplementasikan pelaksanaan reformasi birokrasi di lembaga atau instansinya. Pelaksanaan reformasi birokrasi ini pun kemudian dilakukan tidak hanya oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah pun kemudian mengimplemetasikannya melalui program-program reformasi birokrasi.

Pada prinsipnya reformasi birokrasi bertujuan untuk memajukan organisasi birokrasi melalui peningkatan kinerja individu aparatur maupun organisasinya. Lembaga Administrasi Negara (LAN) mengemban amanah untuk melaksanakan tugas pemerintahan di bidang administrasi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku. Karenanya, LAN dituntut untuk menjadi pionir (*role model*) bagi reformasi administrasi dan membuktikan diri sebagai organisasi pemerintah yang berkinerja tinggi. Salah satu fungsi LAN adalah menyelenggarakan kediklatan dan administrasi pembinaan diklat aparatur. Sejak tahun 2011 LAN sudah berupaya melaksanakan reformasi birokrasi meskipun masih pada tataran administrasi. Pusat Kajian Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I adalah salah satu satuan kerja dari Lembaga Administrasi Negara yang menjadi salah satu satker yang memiliki program dalam rangka percepatan pelaksanaan reformasi birokrasi melalui program *quick wins*. Program *Quick Wins* PKP2A I LAN khususnya dilakukan di Bidang Diklat Aparatur yakni melalui beberapa program peningkatan kualitas pelayanan di Bidang Diklat Aparatur.

Dalam Permenpan No. 20 Tahun 2010 tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi 2010-2014, disebutkan bahwa *Quick Wins* adalah suatu langkah inisiatif yang mudah dan cepat dicapai yang mengawali pelaksanaan suatu program dalam reformasi birokrasi terutama berkaitan dengan pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) serta peningkatan kualitas pelayanan publik. *Quick Wins* dilakukan untuk mendapatkan momentum yang positif dan meningkatkan kepercayaan diri instansi dalam melakukan langkah reformasi birokrasi, serta meningkatkan kepercayaan masyarakat (*to win public's heart*). Oleh karena itu, aktivitas yang dipilih dalam program percepatan ini, haruslah program yang mempunyai daya ungkit (*key leverage*) yang terkait dengan perbaikan pada produk utama (*core business*) PKP2A I LAN. Hasil dari program percepatan ini, dapat dengan mudah terlihat dan manfaatnya dapat dirasakan langsung oleh masyarakat pengguna jasa (publik) maupun pemangku kepentingan utama (*stakeholder*) dari PKP2A I LAN.

Sampai saat ini pelaksanaan reformasi birokrasi di PKP2A I LAN belum dilakukan evaluasi pelaksanaannya baik melalui evaluasi kinerja maupun evaluasi lainnya. Pelaksanaan evalasi RB sampai saat ini penekanan hanya dalam hal kedisiplinan saja. Sehingga untuk menilai kinerja organisasi khususnya setelah pelaksanaan awal RB yang dilaksanakan PKP2A I LAN khususnya pada unit diklat aparatur perlu dilakukan pengukuran kinerja secara komprehensif. Melalui pengukuran kinerja yang komprehensif umpan baliknya adalah organisasi dapat merumuskan strategi pelaksanaan reformasi birokrasi. Disamping itu

strategi yang sudah tersusun dalam rencana strategis (renstra) instansi harus di evaluasi dan dilakukan *redesign* sesuai dengan perubahan yang terjadi baik atas dasar perubahan lingkungan eksternal maupun perubahan lingkungan internal.

## **B. KONSEP MANAJEMEN STRATEGI**

LAN (2013) mendefinisikan manajemen stratejik sebagai suatu cara untuk mengendalikan organisasi secara efektif dan efisien sampai pada implementasi garis terdepan sedemikian rupa sehingga tujuan dan sasaran tercapai. Sasaran dari manajemen stratejik sendiri adalah meningkatkan kualitas organisasi, efisiensi penganggaran, optimalisasi sumber daya, kualitas evaluasi program dan pemantauan kinerja, dan kualitas pelaporan.

Prinsip manajemen stratejik adalah adanya formulasi strategi yang mencerminkan keinginan dan tujuan organisasi yang sesungguhnya; adanya implementasi strategi yang menggambarkan cara mencapai tujuan dan secara teknis mencerminkan kemampuan organisasi dalam mengalokasikan sumber daya; serta evaluasi strategi yang mampu mengukur, mengevaluasi, dan memberikan umpan balik bagi perbaikan strategi.

## **C. KONSEP PENGUKURAN KINERJA**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata kinerja memiliki arti sesuatu yang dicapai, atau prestasi yang diperlihatkan. Sementara menurut Rivai (2008), kinerja adalah hasil atau tingkat keberhasilan seseorang secara keseluruhan selama periode tertentu di dalam melaksanakan tugas dibandingkan dengan berbagai kemungkinan, seperti standar hasil kerja, target atau sasaran atau kriteria yang telah ditentukan terlebih dahulu dan telah disepakati bersama. Berdasarkan hal tersebut, dapat simpulkan bahwa kinerja merupakan hasil dari suatu proses kerja yang diukur berdasarkan target yang telah ditentukan.

Menurut Rivai dkk. (2008 : 95), terdapat 4 (empat) jenis pengukuran kinerja yang dapat dilakukan yaitu:

- a. Pengukuran uang: meliputi pemaksimalan pendapatan, menghemat biaya dan meningkatkan tingkat keuntungan
- b. Pengukuran waktu: menyatakan kinerja terhadap jadwal pekerjaan, jumlah pekerjaan yang tertunda dan kecepatan kerja atau cepat tanggap.

- c. Pengukuran efek meliputi kinerja dari suatu standar, perubahan dalam perilaku (para rekan kerja, staf, pelanggan, atau klien), penyelesaian fisik menyangkut pekerjaan dan tingkat layanan.
- d. Reaksi, mengindikasikan bagaimana orang lain memegang jabatan dan karena pegukuran sasaran yang kurang. Reaksi dapat diukur oleh evaluasi acuan, tingkat kinerja oleh penanggung atau analisis keluhan dan komentar internal dan eksternal.

Pengukuran kinerja berfungsi untuk menilai sukses atau tidaknya suatu organisasi, program, atau kegiatan. Pengukuran kinerja pada organisasi publik cenderung berbeda dengan yang dilakukan oleh organisasi swasta. Kinerja di sektor publik lebih sulit untuk dikuantifikasi karena bersifat kualitatif. Contohnya adalah peningkatan keamanan, perbaikan mutu kesehatan, atau peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Menurut Rai (2008), pengukuran kinerja pada sektor publik memiliki beberapa tujuan yaitu sebagai berikut:

- a. Menciptakan akuntabilitas publik, yaitu dengan mengetahui apakah sumber daya digunakan secara ekonomis, efisien, sesuai dengan peraturan, dan dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
- b. Mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi, yaitu dengan mengetahui apakah suatu organisasi berjalan sesuai dengan yang direncanakan atau menyimpang dari tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.
- c. Memperbaiki kinerja pada periode-periode berikutnya, yaitu untuk membantu pencapaian tujuan organisasi dalam jangka panjang, serta membentuk budaya kerja yang baik di masa mendatang.
- d. Menyediakan sarana pembelajaran pegawai, yaitu untuk meningkatkan kinerja pegawai di masa mendatang dengan melihat cerminan kinerja di masa lalu dan evaluasi kinerja di masa sekarang.
- e. Memotivasi pegawai, dengan cara memberikan imbalan kepada pegawai yang memiliki kinerja yang baik.

Pengukuran kinerja pada sektor publik lebih sulit dibandingkan dengan pada sektor swasta. Ada pun beberapa kendala yang menjadi penyebabnya menurut Rai (2008), antara lain yaitu:

- a. Pemerintah memberikan kewajiban dan nilai bukan produk/barang kepada masyarakat, seperti kepuasan, keamanan, kesejahteraan, dan lain sebagainya.
- b. Organisasi-organisasi publik biasanya lebih banyak melibatkan suatu proses daripada produk. Hal ini menimbulkan lamanya waktu yang diperlukan dalam pengambilan keputusan.

- c. Suatu proses yang baik belum tentu menghasilkan produk akhir yang baik. Ketika suatu kegiatan didominasi oleh proses, pengukuran suatu kinerja cenderung sulit untuk dilakukan.
- d. Suatu produk publik biasanya tidak dihasilkan oleh satu organisasi/pihak tetapi bersama-sama dengan pihak lain.
- e. Kinerja publik tidak terisolasi atau berdiri sendiri namun saling terkait. Hal ini berkaitan dengan alur birokrasi yang panjang sehingga membutuhkan persetujuan dari berbagai pihak.
- f. Unsur sebab akibat dalam sektor publik seringkali tidak diketahui dan tidak jelas. Hal ini karena banyak faktor yang terlibat di dalamnya. sebagai contoh, untuk mengetahui sebab meningkatnya kriminalitas di suatu daerah perlu dilihat dulu faktor-faktor yang ada seperti ekonomi, sosial, lingkungan, bahkan politik.
- g. Lingkungan yang sangat dinamis dan tidak statis. Pengukuran kinerja akan semakin kompleks apabila terjadi pada lingkungan yang dinamis. Hal yang biasanya terjadi pada organisasi publik seperti kebijakan/peraturan yang selalu berubah-ubah, reorganisasi, dan rotasi pegawai yang kerap terjadi.

#### **D. PENGUKURAN KINERJA MENGGUNAKAN BALANCED SCORECARD**

Menurut Rivai dkk (2008), *balanced scorecard* merupakan suatu metode penilaian kinerja perusahaan dengan mempertimbangkan empat perspektif untuk mengukur kinerja perusahaan yaitu perspektif keuangan, pelanggan, proses bisnis internal, serta proses pembelajaran dan pertumbuhan. Berdasarkan pengertian tersebut dapat dilihat bahwa metode ini menekankan pada perspektif keuangan dan non keuangan. Konsep *balanced scorecard* pertama kali dipublikasikan oleh Robert S. Kaplan dan David P. Norton di tahun 1992 dalam artikel berjudul "*Balanced Scorecard Measures that Drive Performance.*" Ada pun pendekatan *balanced scorecard* dimaksud untuk menjawab pertanyaan pokok berikut:

- a. Bagaimana penampilan perusahaan di mata para pemegang saham? (perspektif keuangan)
- b. Bagaimana pandangan para pelanggan terhadap perusahaan (perspektif pelanggan)
- c. Apa yang menjadi keunggulan perusahaan? (perspektif proses internal)
- d. Apa perusahaan harus terus menerus melakukan perbaikan dan menciptakan nilai secara berkesinambungan? (perspektif pembelajaran dan pertumbuhan)

Menurut Lembaga Administrasi Negara (2013), kata *balanced* (berimbang) dalam *balanced scorecard* berarti adanya keseimbangan antara *performance* (kinerja) keuangan/finansial dan non keuangan/non finansial, antara kinerja jangka pendek dan kinerja jangka panjang, maupun antara kinerja yang bersifat internal dan kinerja yang bersifat eksternal. Sedangkan kata *scorecard* (kartu skor) merupakan kartu yang digunakan untuk mencatat skor kinerja seseorang atau unit kerja dalam suatu organisasi, bisa organisasi bisnis ataupun organisasi publik. Kartu skor juga dapat digunakan untuk merencanakan skor yang hendak diwujudkan oleh seseorang atau unit kerja di masa depan.

*Balanced scorecard* menerjemahkan strategi ke dalam sistem yang terpadu melalui:

- a. Hasil (*outcome*) dan KPI (*Key Performance Indicators*) atau Indikator Kinerja Utama (IKU)
- b. Jumlah indikator yang terbatas (dengan KPI) dengan rincian pada indikator-indikator kinerja sampai dengan tingkat personal, individual atau perorangan
- c. Informasi kualitatif dan kuantitatif, baik tahap pelaksanaan kegiatan maupun di tahap evaluasi kinerja
- d. Berbagai perspektif, dalam hal ini 4 (empat) perspektif yaitu keuangan, pelanggan, proses internal, dan pembelajaran dan pertumbuhan
- e. Perspektif internal dan eksternal dalam proses manajerial

## **E. PERSPEKTIF DALAM BALANCED SCORECARD**

Telah disebutkan sebelumnya bahwa terdapat 4 (empat) perspektif dalam *balanced scorecard* antara lain yaitu keuangan, pelanggan, proses internal, dan pembelajaran dan pertumbuhan. Berdasarkan hal tersebut maka dapat dilihat bahwa *balanced scorecard* menekankan pada perspektif keuangan dan non keuangan. Ukuran atau tolok ukur masing-masing perspektif diuraikan sebagai berikut:

### **a. Perspektif finansial/keuangan**

Ukuran finansial sangat penting dalam memberikan ringkasan konsekuensi atas tindakan ekonomis yang diambil. Ukuran kinerja keuangan memberikan petunjuk apakah strategi organisasi atau unit kerja, implementasi, dan pelaksanaannya memberikan kontribusi atau tidak kepada peningkatan laba organisasi. Pengukuran kinerja keuangan dapat dilihat berdasarkan tahapan siklus kehidupan bisnis yaitu *growth*, *sustain*, dan *harvest*. Pada tahapan *growth*, perusahaan biasanya beroperasi dengan

arus kas negatif dengan tingkat pengembalian modal yang rendah. Dengan demikian, tolok ukur dalam tahap ini adalah tingkat pertumbuhan pendapatan atau penjualan dalam segmen pasar yang telah ditargetkan. Pada tahapan *sustain*, perusahaan masih melakukan investasi dan reinvestasi dengan mengisyaratkan tingkat pengembalian terbaik. Sasaran keuangan pada tahap ini diarahkan pada besarnya tingkat pengembalian atas investasi yang dilakukan. Sementara untuk tahap ketiga yaitu *harvest*, kondisi dimana organisasi menuai hasil dari investasi yang telah dilakukan sebelumnya. Sehingga tolok ukurnya adalah memaksimalkan arus kas masuk dan pengurangan modal kerja.

### **b. Perspektif pelanggan**

Dalam perspektif pelanggan, khususnya di sektor bisnis, dilakukan dengan mengidentifikasi pelanggan dan segmen pasar dimana organisasi tersebut akan bersaing. Perspektif ini biasanya bertumpu pada kepuasan pelanggan. Hal ini menjadi faktor penting yang dapat mempengaruhi keputusan pelanggan untuk berpindah atau tetap bertahan. Oleh karena itu pimpinan organisasi harus mampu mengantisipasi kebutuhan dan kapabilitas yang terus berkembang dalam pengembangan produknya, dan pendekatan baru yang diperlukan untuk meningkatkan kepuasan pelanggan. Perspektif pelanggan memungkinkan pimpinan organisasi untuk menempatkan fokus pada strategi yang berorientasi kepada pelanggan dalam rangka upaya untuk meningkatkan kepuasan pelanggan tersebut.

Menurut Mangkunegara (2012 : 51), ada 2 (dua) jenis pengukuran pada perspektif pelanggan yaitu:

#### *a. Customer Core Measurement*

Jenis pengukuran ini memiliki beberapa komponen pengukur yaitu *market share*, *customer retention*, *customer acquisition*, *customer satisfaction*, dan *customer profitability*. Pada aspek *market share* meliputi jumlah pelanggan, jumlah penjualan, dan volume unit penjualan. Aspek *customer retention* mengukur sejauh mana organisasi dapat mempertahankan hubungan dengan konsumennya. Aspek *customer acquisition* mengukur usaha organisasi dalam menarik pelanggan baru. Aspek *customer satisfaction* menaksir tingkat kepuasan pelanggan. Serta aspek terakhir mengukur mengukur keuntungan dari seorang pelanggan.

*b. Customer Value Proposition*

*Customer value proposition* merupakan pemicu kinerja yang terdapat pada *costumer core measurement*. Pengukuran jenis ini berdasarkan tiga aspek yaitu *product/service attributes*, *customer relationship*, dan *image and relationship*. Aspek *product/service attributes* meliputi fungsi dari produk atau jasa, harga dan kualitas produk atau barang tersebut. Aspek *customer relationship* menekankan pada perasaan pelanggan terhadap proses pembelian produk yang ditawarkan. Sedangkan aspek yang ketiga menggambarkan faktor-faktor *intangible* yang menarik seorang konsumen untuk berhubungan dengan perusahaan.

**c. Perspektif proses bisnis internal**

Dalam perspektif ini, pimpinan organisasi atau unit kerja mengidentifikasi berbagai proses internal utama yang harus dipahami dan dikuasai dengan sebaik-baiknya. Proses ini memungkinkan organisasi secara internal dapat memberikan kejelasan kepada anggota organisasi atau unit kerja, tentang hal-hal yang dapat menarik perhatian dan mempertahankan pelanggan serta peningkatan efisiensi dan efektivitas kinerja kegiatan. Sementara secara eksternal dapat memenuhi harapan keuntungan finansial yang tinggi para pemegang saham (untuk sektor bisnis) atau peningkatan pelayanan publik (untuk sektor publik).

Kaplan dan Norton membagi proses bisnis internal ke dalam 3 hal yaitu Inovasi, Operasi, dan Layanan Purnajual. Dalam proses inovasi, organisasi meneliti kebutuhan dari pelanggan dan menciptakan produk atau jasa yang mereka butuhkan. Dalam proses operasi berfokus pada proses pembuatan produk/jasa dan proses untuk menyampaikan produk/jasa tersebut kepada pelanggan. Kemudian proses layanan purnajual merupakan jasa pelayanan kepada pelanggan setelah penjualan produk/jasa tersebut.

**d. Perspektif pembelajaran dan pertumbuhan**

Dalam perspektif ini, mengidentifikasi infrastruktur yang harus dibangun oleh organisasi dalam menciptakan pertumbuhan dan peningkatan kinerja jangka panjang. Menurut Kaplan dan Norton, tolok ukur yang dapat digunakan pada perspektif ini antara lain *employee capabilities*, *information system capabilities*, dan *motivation, empowerment, and alignment*. Oleh karena itu, sumber utama pembelajaran dan pertumbuhan organisasi adalah manusia, sistem dan prosedur organisasi atau unit kerja. Untuk mencapai tujuan perspektif finansial, pelanggan, dan proses bisnis

internal, maka organisasi harus melakukan investasi dengan memberikan pelatihan kepada pegawainya, meningkatkan teknologi dan sistem informasi, serta menyelaraskan berbagai prosedur dan kegiatan operasional organisasi.

## **F. IMPLEMENTASI *BALANCED SCORECARD* PADA ORGANISASI PUBLIK**

Implementasi *balanced scorecard* di sektor publik merupakan proses yang diintegrasikan dengan proses Manajemen Stratejik, baik di lingkungan birokrasi pusat maupun daerah. *Balanced scorecard* sebagai metode yang menjabarkan dan menurunkan kegiatan operasional dari Rencana Stratejik dan memantau kinerja pencapaian tujuan organisasi, tidak hanya dari perspektif finansial melainkan juga dari aspek non finansial. Dalam upaya implementasi *balanced scorecard* pada organisasi publik diperlukan beberapa kriteria persyaratan agar berhasil dengan sebaik-baiknya. Kriteria ini merupakan syarat yang bersifat minimal yang diantaranya berupa:

- a. Kejelasan arah dan tujuan kegiatan dalam hal ini dapat diwujudkan dengan membuat "Peta Jalan" (*roadmap*).
- b. Kesatuan teknik dan bangunan struktur dalam pengelolaan sumber-sumber daya untuk pencapaian Tujuan atau Target. Pencapaian tersebut dapat ditunjang dengan perangkat *balanced scorecard* dengan *cascading* dan monitoringnya dengan *dashboard*.
- c. Penggunaan teknologi yang tepat guna dan cukup canggih sebagai pendukung kesatuan teknik dan bangunan struktur pengelolaan sumber-sumber daya seperti penggunaan komputer.

Sebagai suatu proses, *balanced scorecard* mengenal tahapan-tahapan agar kegiatan pencapaian tujuan dapat berlangsung dengan sebaik-baiknya. Proses pentahapan implementasi *balanced scorecard* bisa bervariasi karena perbedaan sudut pandang atau pendekatan. Salah satu diantaranya berupa tahapan dari *Assosiation Balanced Scorecard* oleh *The Balanced Scorecard Institute*. Tahapan diawali dengan perumusan Misi dan Visi, Peta Strategi (berdasarkan pada empat perspektif), Sasaran Stratejik (dalam hal ini *Objectives*), Pengukuran (dengan IKU, dalam hal ini *Measurement*), penetapan Target, serta penetapan Rencana Kinerja (*Initiative*). Dalam tahapan ini tidak dicantumkan tahapan pengukuran kinerja dengan hasil skor, yaitu membandingkan antara Realisasi dengan Target.

Berdasarkan hal itu, kemudian Lembaga Administrasi Negara membuat tahapan dalam *balanced scorecard* menjadi 11 tahapan yang memadukan pentahapan dari berbagai referensi. Ada pun yang menjadi

dasar pertimbangannya adalah bahwa penetapan bobot masing-masing perspektif membantu pelaksanaan pengukuran kinerja secara lebih obyektif. Selanjutnya pengukuran kinerja melalui penentuan skor dengan pembobotan tersebut memungkinkan monitoring atau pemantauan secara berkelanjutan dan *real time* melalui metode *dashboard*. Melalui metode tersebut, setiap saat dapat diketahui tingkat perkembangan pelaksanaan atau hasil kegiatan dengan sedini mungkin, dan bila perlu dilakukan tindakan perbaikan atau penyempurnaan.

## G. APLIKASI SWOT Matriks

Analisis SWOT dalam penelitian ini digunakan untuk memformulasikan strategi dan menentukan alternatif-alternatif pilihan strategi yang akan diaplikasikan dengan SWOT matrik. Data yang akan dianalisis dengan matrik SWOT adalah data sekunder yang sudah termuat dalam Rencana Strategis (Renstra) dan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) PKP2A I LAN. Pada prinsipnya strategi-strategi yang termuat dalam renstra sudah relevan dengan apa yang harus dilakukan dalam pelaksanaan reformasi birokrasi. Namun demikian strategi-strategi yang dibangun belum mampu menjabarkan dengan strategi yang aplikatif bidang kediklatan. Penelitian ini akan mendeskripsikan alternatif-alternatif strategi berdasarkan kekuatan, kelemahan, peluang dan tantangan bidang kediklatan. Berikut pada gambar di bawah ini adalah SWOT Matriks dari bidang diklat aparatur.

**Tabel 5.2**  
**Matrik SW Bidang Diklat Aparatur**

| <b>Internal</b>  |   |
|--|---|
| <b>Kekuatan (S)</b>  | <b>Kelemahan (W)</b>  |
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sumber daya manusia yang dapat di andalkan</li> <li>2. sarpras yang sangat memadai</li> <li>3. kelembagaan yang efisien (struktur yang ramping)</li> <li>4. <i>financial resources</i> desentralistik</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. belum meratanya beban kerja</li> <li>2. tidak ada iklim kompetisi</li> <li>3. lemahnya <i>learning organization</i></li> <li>4. SIM belum optimal</li> <li>5. sistem administrasi yang belum tertata</li> </ol> |

Tabel 5.2 menunjukkan kekuatan dan kelemahan bidang diklat aparatur sebagai lembaga kediklatan. Dari sisi kekuatan bidang diklat memiliki sumberdaya manusia yang dapat diandalkan. Hal ini ditunjukkan dengan kapasitas pendidikan dan *skill* dari SDM Kediklatan. Perspektif sumberdaya manusia disini bukan berarti hanya sumber daya manusia di unit diklat. Namun juga pada unit lainnya, seperti Unit Tata Usaha sebagai *supporting unit* yang memiliki peran dalam pengelolaan keuangan, perencanaan, pengembangan SDM dan aspek-aspek umum kesekretariatan. Di samping itu unit PKKA dan Litbang memiliki kontribusi juga terhadap unit diklat dalam pelaksanaanya, baik sebagai SDM fasilitator maupun peran lainnya terkait kediklatan. Kedua sarana dan prasarana yang ada di lingkungan PKP2A I LAN merupakan sarana yang sangat layak untuk penyelenggaraan kegiatan kediklatan. PKP2A I LAN sendiri memiliki Gedung Grha Giri Wisesa yang memiliki kapasitas 120 orang lengkap dengan fasilitas kelas, fasilitas olah raga dan fasilitas lainnya. Ketiga kekuatan dilihat dari sisi kelembagaan, struktur diklat sangat ramping dari eselon III langsung ke staf. Hal ini menjadikan rentang kendali lebih luas namun juga dengan rentang kendali yang lebih luas bukan berarti tidak dapat dengan mudah dikendalikan. Pada pelaksanaanya dalam melaksanakan kegiatan tetap ditunjuk koordinator-koordinator kegiatan sebagai pelaksana dari kepala bidang di setiap kegiatan. Keempat adalah sumberdaya keuangan yang bersifat desentralistik, artinya kebutuhan keuangan disesuaikan dengan unit yang lebih mengetahui kebutuhan untuk program yang akan dilaksanakan. Pada prinsipnya dengan sistem desentralistik ini, keuangan atau anggaran akan sangat tergantung terhadap apa yang direncanakan oleh unit sebelumnya.

Dari sisi kelemahan, bidang diklat aparatur masih memiliki sisi-sisi kelemahan yang cukup seimbang dengan kekuatannya. Beberapa kelemahan tersebut adalah: Pertama, belum meratanya beban kerja sehingga pelaksanaan setiap kegiatan lebih terkesan dilakukan secara keroyokan menyebabkan tumpang tindih peran pada beberapa personil. Hal ini dampaknya adalah kontrol tanggung jawab sulit untuk dilakukan, karena tidak ada kejelasan siapa bertanggung jawab untuk apa. Peran tanggung jawab terhadap aspek tertentu masih belum optimal. Hal ini pada prinsipnya bisa diatasi dengan analisis beban kerja dan implementasi SOP. Namun sampai saat ini hal tersebut belum dapat diimplementasikan. Ketiga, sebagai lembaga yang memfasilitasi proses pembelajaran justru iklim *learning organization* belum bisa terkondisikan dengan baik. Hal ini disebabkan oleh banyak hal seperti, padatnya kegiatan sehingga kegiatan menjadi rutinitas. *Transfer knowledge* belum optimal di unit diklat juga dikarenakan minimnya forum-forum yang bersifat *knowledge sharing*, meskipun ada yang dilaksanakan oleh unit lain, staf di diklat tidak dapat

mengikuti karena kewajiban menyelesaikan pekerjaan di diklat yang sangat padat. Keempat, sistem informasi kediklatan yang masih belum optimal baik yang sudah ada maupun yang belum tersedia di unit diklat. Kelima, sistem administrasi yang dinilai masih belum tertata dengan baik, hal ini dibuktikan dengan adanya redundansi pembuatan surat tugas dan administrasi lainnya.

**Tabel 5.3**  
**Matrik OT Bidang Diklat Aparatur**

| Eksternal   |   |
|---|---|
| Peluang (O)   | Tantangan (T)   |
| 1. <i>positioning</i> PKP2A I<br>2. permintaan fasilitasi yang tinggi<br>3. letak geografis | 1. lembaga diklat pemerintah lain<br>2. lembaga diklat swasta<br>3. selera peserta diklat |

Tabel di atas menunjukkan matrik OT atau peluang dan tantangan bidang diklat aparatur PKP2AI LAN. Peluang atau *opportunity* terdiri dari tiga yaitu: pertama, *positioning* PKP2A I LAN sebagai bagian dari LAN memiliki peran sebagai penyelenggara kediklatan sekaligus pembina kediklatan dan kewidyaishwaraan. Di samping peran dari unit lainnya menjadikan PKP2A I LAN memiliki peran strategis dalam hubungannya dengan pemerintah daerah maupun pemerintah pusat yang ada di daerah (instansi vertikal). Kedua permintaan fasilitasi khususnya dalam penyelenggaraan yang cukup tinggi khususnya untuk diklat-diklat teknis. Hal ini disebabkan karena jaringan kerja antara PKP2A I LAN dengan alumni terjalin dengan baik sehingga mampu menciptakan pangsa pasar dalam hal ini pasar dalam pelayanan kediklatan. Ketiga, letak geografis PKP2A I LAN yang dekat dengan Kota Bandung sebagai kota mode, kuliner dan pariwisata menjadi preferensi tersendiri bagi para peserta untuk mengikuti diklat di PKP2A I LAN. Hasil wawancara dengan beberapa peserta diklat menunjukkan bahwa salah satu pilihan mengikuti diklat di PKP2A I LAN selain dalam rangka mengikuti pelatihan juga sekaligus mengunjungi tempat-tempat wisata di Kota Bandung dan sekitarnya.

Tantangan dari bidang diklat aparatur sendiri ada tiga. Pertama adalah sudah banyaknya lembaga diklat terakreditasi sehingga menjadi pesaing bagi PKP2A I LAN dalam penyelenggaraan diklat. Kedua, selain lembaga diklat pemerintah saat ini juga banyak lembaga diklat swasta yang ikut serta menyelenggarakan diklat bagi pegawai negeri (PNS). Selera peserta diklat juga menjadi faktor penting yang menjadi tantangan bagi unit diklat aparatur. Hasil wawancara dengan narasumber menunjukkan bahwa

beberapa peserta lebih *prefer* untuk mengikuti diklat pada lembaga diklat yang berada di pusat kota.

Dari SWOT matrik di atas maka disusunlah formulasi strategi dan menentukan alternatif-alternatif pilihan strategi. Untuk menyusun alternatif-alternatif strategi digunakan *frame work* standar analisis SWOT seperti pada tabel di bawah ini:

**Tabel 5.4**  
**Framework Analisis SWOT**

|                      | <i>Strengths</i> | <i>Weaknesses</i> |
|----------------------|------------------|-------------------|
| <i>Opportunities</i> | S-O Strategies   | W-O Strategies    |
| <i>Threats</i>       | S-T Strategies   | W-T Strategies    |

sumber: Rangkuti, 2013: 224

Berdasarkan gambar di atas maka disusun alternatif-alternatif strategi sesuai dengan *Framework* analisis SWOT dalam penentuan alternatif strategi. *Framework* ini digunakan untuk mengukur strategi yang sudah ada pada rencana strategis PKP2A I LAN 2009-2014 untuk kemudian dilakukan *redesign* strategi alternatif yang bisa dilakukan. Strategi internal yang telah disusun PKP2A I LAN yang terkait adalah sebagai berikut (LAKIP, 2012):

- 1) Konsolidasi hubungan dengan Pemerintah Daerah;

PKP2A I LAN senantiasa meningkatkan koordinasi dengan Pemerintah Daerah sehingga program kegiatan kelitbangan dan kediklatan yang dilaksanakan PKP2A I LAN sejalan dengan kebutuhan Pemerintah Daerah.

- 2) Konsolidasi hubungan Pusat-Daerah;

Mengingat kedudukannya sebagai perwakilan atau perpanjangan tangan dari Pemerintah Pusat khususnya dalam pengembangan bidang Administrasi Negara di daerah, PKP2A I LAN terus berkonsolidasi dengan Pemerintah Pusat dalam menginterpretasikan kebijakan kebijakan pusat agar mudah diimplementasikan oleh Pemerintah Daerah

- 3) Proaktif dalam pembinaan dibidang kelitbangan dan kediklatan;

Program kegiatan kelitbangan dan kediklatan yang dilaksanakan oleh PKP2A I LAN merupakan salah satu solusi yang ditawarkan dalam menjawab isu-isu aktual serta berbagai permasalahan yang tengah dihadapi oleh Pemerintah Daerah.

- 4) Inovatif dalam Metode Kediklatan dan Kelitbangan;

- 5) Inovatif dalam Perumusan Program (Diversifikasi Produk Kediklatan dan Kelitbangan);

- 6) Memperluas jangkauan pasar kediklatan dan kelitbangan;
- 7) Optimalisasi Sistem Monitoring dan Evaluasi dibidang kelitbangan dan kediklatan;
- 8) Menyosialisasikan dan Menyelenggarakan *Assessment Center*.

Dari strategi yang ada kemudian peneliti melakukan elaborasi dengan *framework* analisis SWOT. Alternatif strategi disusun dengan SWOT matrik analisis sebagai dasar penyusunan alternatif strategi. Tujuannya adalah menyusun alternatif strategi yang bisa diterapkan dan sesuai dengan kondisi lingkungan internal dan eksternal. Berikut penyusunan alternatif strategi melalui *framewok swot*:

**a. Strategi S-O**

Strategi S-O adalah strategi yang disusun dengan cara menggunakan semua kekuatan untuk merebut peluang. Penyusunan Strategi S-O dapat dilakukan dengan melihat antara kekuatan (*strength*) dan kesempatan, sehingga strategi yang dapat disusun adalah sebagai berikut:

- 1) Mengembangkan pemahaman dan keahlian SDM sesuai dengan *core business* pada setiap unit;
- 2) Menyusun perencanaan anggaran sesuai dengan kegiatan dengan prinsip *money follow function*;
- 3) Membangun hubungan dengan pemerintah daerah secara intensif dengan melaksanakan koordinasi kediklatan;
- 4) Melakukan konsolidasi hubungan Pusat dengan Daerah dengan teratur;
- 5) Pro aktif melakukan pembinaan kediklatan dan kewidyaiswaraan;
- 6) Mengimplementasikan strategi marketing di bidang kediklatan.
- 7) Identifikasi kebutuhan dan keinginan daerah.

**b. Strategi W-O**

Strategi W-O adalah strategi yang disusun dengan cara meminimalkan kelemahan untuk memanfaatkan peluang yang ada. Berikut adalah alternatif strategi dengan mengacu pada kelemahan dan kesempatan:

- 1) Membangun sistem distribusi pekerjaan dengan mengimplementasikan Anjab, ABK dan SOP pada tiap unit;
- 2) Membangun komunikasi dan koordinasi 360<sup>0</sup> antar staf, staf dengan atasan maupun atasan dengan staf dan *stakeholder* lain yang terkait termasuk *supporting unit* didalamnya;
- 3) Membangun iklim pembelajaran dengan metode *knowledge sharing* melalui forum-forum semi informal;

- 4) Mengoptimalkan penggunaan SIM dalam peningkatan kualitas pelayanan kediklatan secara *online* maupun dalam pelaksanaan tugas kediklatan.

**c. Strategi S-T**

Strategi S-T adalah strategi yang disusun dengan cara menggunakan semua kekuatan untuk mengatasi ancaman. Berikut adalah alternatif strategi S-T

- 1) Melakukan inovasi dalam penyusunan dan pelaksanaan program kediklatan;
- 2) Membangun *networking* melalui jaringan alumni diklat;
- 3) Meningkatkan kualitas pelayanan akademis maupun non akademis.

**d. Strategi W-T**

Strategi W-T adalah strategi yang disusun dengan cara meminimalkan kelemahan untuk menghindari ancaman. Berikut adalah alternatif strategi W-T:

- 1) Menciptakan *code of conduct* pelaksanaan tugas kediklatan;
- 2) Sosialisasi secara intensif nilai-nilai yang dimiliki PKP2A I LAN;
- 3) Menerapkan *reward and punishment*;
- 4) Membangun budaya kompetisi dan diskusi;
- 5) Optimalisasi peran pengkoordinasian administrasi kediklatan dengan *supporting unit*.

**H. ANALISIS PENGUKURAN KINERJA DENGAN *BALANCED SCORECARD***

Pengukuran kinerja dengan menggunakan *balanced scorecard* digunakan indikator kinerja utama (IKU) sebagai *key performance indicator* (KPI). Data yang digunakan adalah data LAKIP PKP2A I LAN tahun 2012. IKU yang ada kemudian diklasifikasikan dan dipilih IKU yang terkait dengan kegiatan kediklatan saja yang digunakan dalam pengukuran kinerja dalam penelitian ini. Berikut adalah sasaran strategis dan capaian IKU di tahun 2012:

**Tabel 5.5**  
**Data IKU Bidang Diklat Aparatur PKP2A I LAN Tahun 2012**

| Sasaran strategis                        | Indikator kinerja                                  | Target   | Realisasi | %    |
|--|--|----------|-----------|------|
| Semakin meningkatnya program diklat yang | Jumlah diklat yang diselenggarakan atas permintaan | 25 kelas | 25 kelas  | 100% |

| Sasaran strategis   | Indikator kinerja   | Target    | Realisasi | %      |
|---|---|-----------|-----------|--------|
| mampu merespon perubahan dan memenuhi kebutuhan pemerintah daerah dalam melaksanakan reformasi birokrasi. | pemerintah daerah   |           |           |        |
| Meningkatnya jumlah lulusan diklat yang sesuai dengan persyaratan kompetensi jabatan.                     | Persentase lulusan diklat aparatur yang diselenggarakan oleh PKP2A I LAN dengan predikat minimal memuaskan. | 50%       | 33,84%    | 67,68% |
|   | Jumlah aparatur yang mendapatkan diklat teknis fungsional di PKP2A I LAN                                    | 90 orang  | 82 orang  | 91%    |
| Meningkatnya kualitas program diklat yang diselenggarakan oleh PKP2A I LAN                                | Persentase peserta diklat yang minimal menilai baik terhadap penyelenggaraan diklat aparatur di PKP2A I LAN | 70%       | 65,33%    | 93%    |
| Meningkatnya kualitas penyelenggaraan diklat aparatur yang dilakukan oleh lembaga diklat di daerah        | Jumlah lembaga diklat yang mendapat pembinaan   | 60 Lemdik | 39 Lemdik | 65%    |
|   | Jumlah widyausaha yang mendapat   | 125 orang | 112 orang | 89,60% |

| Sasaran strategis | Indikator kinerja | Target | Realisasi | % |
|-------------------|-------------------|--------|-----------|---|
|                   | pembinaan         |        |           |   |

Sumber: Lakip 2012, diolah

Untuk mengukur bobot indikator dan kinerja masing-masing indikator, data yang ada di atas kemudian dimasukan ke dalam tabel untuk dilakukan evaluasi dengan menggunakan *balanced scorecard*. Berikut tabel pengukuran dan penentuan bobot kinerja pada *balanced scorecard*:

**Tabel 5.6**  
**Pengukuran Kinerja Indikator dan Pembobotan dengan *Balanced Scorecard***

| Perspektif                                   | IKU  | Target            | Realisasi        | Bobot Indikator | Kinerja (%) | BI X Kinerja |
|--|--|-------------------|------------------|-----------------|-------------|--------------|
| <i>Customer</i><br>Bobot:35                  | Jumlah lembaga diklat yang mendapat pembinaan  | 60 Lemdik<br>100% | 39 Lemdik<br>65% | 0,25            | 0,65        | 0,16         |
|  | Jumlah widyaiswara yang mendapat pembinaan   | 125 orang<br>100% | 112 orang<br>90% | 0,25            | 0,90        | 0,22         |
|  | Jumlah diklat yang diselenggarakan atas permintaan pemerintah daerah                             | 25 kelas<br>100%  | 25 kelas<br>100% | 0,50            | 1           | 0,50         |
|  |  |                   |                  | 1               | 2,55        | 0,88         |
| <i>Internal Business Process</i><br>Bobot:35 | Persentase lulusan diklat aparatur yang diselenggarakan oleh PKP2A I LAN dengan predikat minimal | 50%               | 33,84%           | 0,50            | 0,68        | 0,34         |

| Perspektif                               | IKU   | Target           | Realisasi       | Bobot Indikator | Kinerja (%) | BI X Kinerja |
|--|---|------------------|-----------------|-----------------|-------------|--------------|
|  | memuaskan.  |                  |                 |                 |             |              |
|  | Jumlah aparatur yang mendapatkan diklat teknis fungsional di PKP2A I LAN                                    | 90 orang<br>100% | 82 orang<br>91% | 0,50            | 0,91        | 0,45         |
|  |   |                  |                 | 1               | <b>1,59</b> | <b>0,79</b>  |
| <i>Learning &amp; Growth</i><br>Bobot:20 | Persentase peserta diklat yang minimal menilai baik terhadap penyelenggaraan diklat aparatur di PKP2A I LAN | 70%              | 65,33%          | 0,50            | 0,93        | 0,46         |
|  | Pengembangan Pegawai  | 100%             | 84,21%          | 0,50            | 0,84        | 0,42         |
|  |   |                  |                 | 1               | <b>1,77</b> | <b>0,88</b>  |
| <i>Finance</i><br>Bobot:10               | Capaian Kinerja Keuangan (Serapan anggaran)*  | 100%             | 83,5%*          | 1               | 0,83        | 0,83         |
|  |   |                  |                 | 1               | <b>0,83</b> | <b>0,83</b>  |

\*hasil rata-rata capaian kinerja anggaran terkait kediklatan.

Sumber: LAKIP 2012, diolah.

Setelah diketahui kinerja dan hasil perhitungan bobot indikator dikalikan kinerja melalui tabel di atas, maka langkah selanjutnya adalah mengukur total skor kinerja. Pengukuran skor kinerja dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 5.7**  
**Pengukuran Total Skor Kinerja**

| Perspektif                       | Bobot Perspektif | Kinerja | BP x Kinerja |
|----------------------------------|------------------|---------|--------------|
| <i>Customer</i>                  | 35               | 0,88    | 30,80        |
| <i>Internal Business Process</i> | 35               | 0,79    | 27,65        |

| Perspektif                   | Bobot Perspektif | Kinerja     | BP x Kinerja |
|------------------------------|------------------|-------------|--------------|
| Learning & Growth            | 20               | 0,88        | 17,60        |
| Finance                      | 10               | 0,83        | 8,30         |
| <b>Total Skor Perspektif</b> | <b>100</b>       | <b>3,38</b> | <b>83,55</b> |

Dari tabel di atas dapat diketahui nilai skor kinerja PKP2A I LAN khusunya bidang diklat aparatur adalah sebesar 83,55. Untuk mengetahui nilai akhir skor kinerja tersebut digunakan rumus total skor kinerja BSC sebagai berikut:

$$\begin{aligned}
 \text{Total Skor Kinerja} &= \text{Total Nilai Skor Perspektif}/100 \\
 \text{Total Skor Kinerja} &= 83,55/100 \\
 &= 83,55\%
 \end{aligned}$$

Dari rumus diatas telah diketahui bahwa nilai kinerja Bidang Diklat Aparatur PKP2A I LAN melalui hasil pengukuran kinerja dengan *balanced scorecard* memiliki nilai kinerja sebesar 83,55%. Nilai ini apabila dikonversi ke nilai kriteria total skor kinerja adalah sebagai berikut:

**Tabel 5.8**  
**Kriteria Total Skor Kinerja**

| Keterangan Total Skor (TS) | Kriteria |                |
|----------------------------|----------|----------------|
| Sangat Baik                | AAA      | $\geq 95$      |
|                            | AA       | $80 < TS < 95$ |
|                            | A        | $65 < TS < 80$ |
| Kurang Baik                | BBB      | $50 < TS < 65$ |
|                            | BB       | $40 < TS < 55$ |
|                            | B        | $30 < TS < 40$ |
| Tidak Baik                 | CCC      | $20 < TS < 30$ |
|                            | CC       | $10 < TS < 20$ |
|                            | C        | $TS < 10$      |

Sumber : Rangkuti (2013) dimodifikasi.

Berdasarkan di atas, Bidang Diklat Aparatur PKP2A I LAN pada tahun 2012 dengan skor kinerja sebesar 83,55% digolongkan memiliki kinerja sangat baik dengan kriteria AA.

## I. PENUTUP

Lembaga pendidikan dan pelatihan aparatur sebagai bagian dari institusi pemerintah memiliki peran penting dalam peningkatan maupun pengembangan kompetensi aparatur. Dalam pelaksanaanya untuk menjadi lembaga yang efektif dan efisien diperlukan alternatif-alternatif strategi yang harus dijalankan sebagai organisasi publik. Alternatif-alternatif strategi menjadi penting karena lingkungan senantiasa berubah. Baik perubahan yang terjadi dalam lingkungan eksternal maupun lingkungan internal. Dalam penelitian ini alternatif strategi disusun dengan menjadikan strategi dalam renstra sebagai dasar kemudian menggunakan *framework* SWOT matriks sebagai alat dalam menyusun kombinasi alternatif strateginya.

Lahirnya kebijakan reformasi birokrasi juga merupakan perjalanan yang harus ditempuh oleh lembaga-lembaga diklat agar menjadi *profesional* dengan karakteristik adaptif, berintegritas, *berkinerja tinggi*, bersih dan bebas KKN, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi, dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara. Terlebih PKP2A I LAN, selain sebagai penyelenggara juga memiliki peran strategis sebagai pembina kediklatan. Sehingga fungsi pelayanan pembinaan juga harus menjadi *key performance indicators* yang dominan dalam pelaksanaannya.

Pengukuran kinerja suatu organisasi diperlukan dalam rangka evaluasi dan peningkatan kualitas kinerja. *Balanced Scorecard* adalah salah satu alat manajemen yang sudah tidak diragukan lagi hasilnya, tidak hanya di sektor swasta, di sektor publik pun mulai banyak digunakan. Idealnya penggunaan *balanced scorecard* tidak hanya pada pengukuran kinerja saja namun digunakan sejak awal penyusunan rencan strategis lembaga, sehingga selain sebagai alat manajemen dalam mengukur kinerja juga dapat dijadikan sebagai kontrol terhadap rencana strategis lembaga.

## REFERENSI

Aurora, Novella. 2010. Penerapan Balanced Scorecard Sebagai Tolok Ukur Pengukuran Kinerja (Studi Kasus pada RSUD Tugurejo Semarang). Semarang : Universitas Diponegoro.

Lembaga Administrasi Negara. *Kajian 2013 : Manajemen Stratejik*. Jakarta : Lembaga Administrasi Negara.

Mangkunegara, A.A Anwar Prabu. 2012. Evaluasi Kinerja SDM. Bandung : Refika Aditama.

Nurcholis, Hanif. 2005. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta : Grasindo.

Rai, I Gusti Agung. 2008. *Audit Kinerja pada Sektor Publik*. Jakarta : Salemba Empat.

Rangkuti, Freddy, 2013, *SWOT Balanced ScorecardTeknik Menyusun Strategi Korporat Yang Efektif Plus Cara Mengelola Kinerja dan Risiko*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama

Rivai, Veithzal dkk. 2008. *Performance Appraisal*. Jakarta : RajaGrafindo.

Sunarno. 2007. *Reformasi Birokrasi Dalam Rangka Mewujudkan Good Governance di Indonesia*. dalam Jurnal Wacana Inerja Vol. 10 No. 2 – 2007.

Suwardika, I Nyoman. 2011. Analisis Kinerja Organisasi Sektor Publik Menggunakan Balanced Scorecard (Studi pada Badan Pendidikan dan Pelatihan Provinsi Jawa Timur). Malang : Universitas Brawijaya.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

<http://kamusbahasaindonesia.org> diunduh pada tanggal 16 Juli 2013

ISBN 978-979-3382-79-1



PUSAT KAJIAN DAN PELATIHAN APARATUR I  
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA  
2013