

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Desentralisasi adalah sebuah paradigma yang sangat antitesis dengan sentralisasi yang menjadi paradigma absolut dari pemerintahan orde baru yang *hegemonic*. Namun dengan wilayah yang sangat luas seperti Indonesia, dengan beragam corak dan budaya daerah yang beraneka ragam, dengan berbagai macam kebutuhan dan potensi yang dimiliki daerah, kemudian letak geografis dan demografis yang begitu luas, tentu saja paradigma sentralistik akan menjadi sesuatu yang sangat mustahil dalam menciptakan pemerataan kemakmuran dan keadilan¹. Maka dari itu pada masa reformasi proyek desentralisasi diwujudkan dalam bentuk otonomi daerah sehingga dapat memacu perkembangan dan dinamisasi potensi daerah sehingga mereka bisa memberdayakan dan mengelola potensi atau sumber daya mereka dengan semaksimal mungkin untuk kepentingan daerahnya dan kemakmuran masyarakat yang ada di daerahnya. Otonomi daerah sendiri merupakan suatu hak, wewenang, dan kewajiban yang dimiliki oleh daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri termasuk manajemen pemerintahan daerahnya, dimana otonomi daerah ditujukan guna meningkatkan efisiensi dan efektivitas organisasi pemerintahan daerah, namun pada kenyataannya tidak serta merta dengan adanya otonomi daerah manajemen pemerintahan di daerah itu menjadi efisien. Manajemen pemerintahan

¹ Noor Muhammad, *Memahami Desentralisasi Indonesia*, (Yogyakarta: Interpena, 2012), hlm:2

dimaksudkan sebagai pengaturan usaha atau kegiatan yang dilakukan oleh organisasi pemerintahan guna tercapainya tujuan daerah dengan memanfaatkan seluruh sumber daya yang dimiliki secara efisien dan efektif.

Oleh karena itu merujuk pada mandat UU No. 13 Tahun 2003 dan UU No. 32 Tahun 2004, maka Pemerintah Kabupaten Kudus melaksanakan manajemen pemerintahannya untuk mengurus dan mengatur tata cara atau strategi mengurangi tingkat pengurangan dengan meningkatkan kualitas atau mutu masyarakat sebagai sumber daya manusia agar mereka mampu bekerja atau dalam arti lain berkaitan dengan perolehan kesempatan kerja, yang kemudian diwujudkan dalam pilar keempat RPJMD 2013-2018 Kabupaten Kudus yaitu “Perlindungan Usaha dan Kesempatan Kerja Secara Luas dan Menyeluruh”. Sasaran dari misi ini ditujukan kepada Dinas Tenaga Kerja, Perindustrian, Koperasi, dan UMKM (Disnaker Perinkop dan UKM), dengan Unit yang bekerja di bawahnya yaitu Balai Latihan Kerja (BLK). Unit Pelaksana Teknis Daerah Balai Latihan Kerja (UPTD BLK) Kabupaten Kudus memiliki tugas pokok memberikan pelatihan keterampilan bagi calon tenaga kerja, tenaga kerja yang terkena PHK agar memiliki bekal keterampilan untuk mencari kerja atau merintis wirausaha, sehingga memiliki penghasilan untuk kesejahteraan keluarga.

Meskipun demikian sama halnya dengan daerah – daerah lain di Indonesia, Kabupaten Kudus juga memiliki masalah manajemen pemerintahan terkait dengan inefisiensi penggunaan sumber daya dan pembentukan program yang tidak efektif. Sehingga mengakibatkan masalah ketenagakerjaan khususnya pengangguran belum bisa diatasi oleh pemerintah. Padahal UPTD BLK Kabupaten Kudus

beserta Disnaker Perinkop memiliki berbagai potensi yang dapat menunjang capaian kinerja mereka untuk mengurangi tingkat pengangguran, seperti selain sebagai tempat pelatihan, UPTD BLK yang sekarang berinduk pada Disnakerperinkop dan UKM juga dijadikan sebagai tempat tujuan studi banding BLK lain, seperti dari daerah-daerah di Provinsi Jawa Timur dan pada tahun 2015 lalu dari BLK Kabupaten Cilacap, kemudian UPTD BLK Kabupaten Kudus juga dijadikan sebagai tempat pengembangan SDM perangkat desa, dinas maupun dari lembaga masyarakat lainnya, melalui pelatihan operator komputer dasar bagi perangkat yang masih awam dengan dunia komputer².

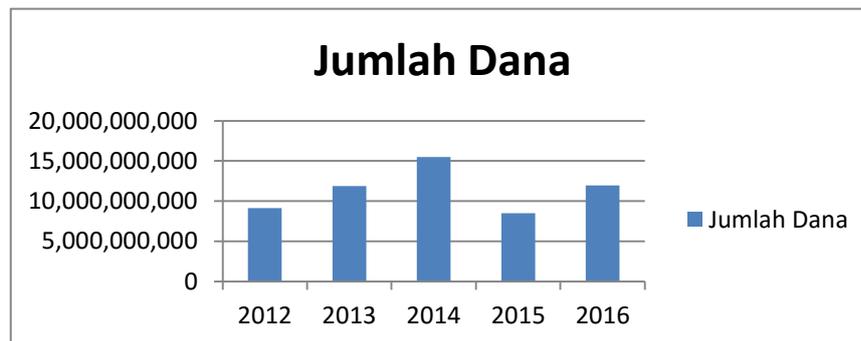
UPTD BLK Kabupaten Kudus juga merupakan satu-satunya BLK di Jawa tengah yang memiliki Tenaga Pendamping Wirausaha (PWU) yang dimaksudkan sebagai Stimulasi Penetas Embrio Wirausaha Baru melalui Pelatihan Kerja.³ Selain itu, sumber dana pada UPTD BLK di Kabupaten Kudus bisa terbilang cukup besar karena tidak hanya bersumber dari dana APBN yang disalurkan melalui Pemerintah Daerah tetapi juga memiliki dana dari Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT). Mengingat Kudus merupakan daerah yang terkenal dengan industri kreteknya yang memberikan sumbangan besar terhadap pembangunan dan pemberdayaan masyarakat.

² Dwi Ervinasari, Pegawai UPTD BLK, Kudus, *Wawancara Pribadi*, 21 April 2017

³ Buku Profil UPTD BLK Kabupaten Kudus

Jumlah besaran dana DBHCT yang dikucurkan untuk program pendidikan dan pelatihan selama kurun waktu lima tahun terkahir dapat dilihat dari bagan di bawah ini:

Gambar 1.1
Diagram Jumlah Dana DBHCT



Sumber : UPTD BLK Kudus, 2016

DBHCHT ini sebagian dialokasikan untuk 32 program pelatihan keterampilan yang dibagi atas 2 tipe yaitu program pelatihan dasar dan program pelatihan lanjutan. Adapun pelatihan-pelatihannya yakni tata boga, tata kecantikan, tata rias manten, otomotif motor, las SMAW, listrik dan pendingin, pertukangan kayu, menjahit busana dan tas, tata kecantikan kulit, desain gambar teknik 2D dan 3D, manufaktur (teknologi mekanik), oomotif mobil, operator komputer, desain grafis, bahasa Korea, bahasa Inggris, batik, komputer akuntansi teknisi komputer dan hp, serta pelatihan baki lamaran. Penggunaan DBHCHT ini disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan dan Peraturan Bupati No 32 Tahun 2013. DBHCHT yang dialokasikan untuk pelatihan kerja di BLK berkisar antara 8.500.000.000 sampai dengan 15.500.000.000 setiap tahunnya.

Disamping itu UPTD BLK Kabupaten Kudus sebagai lembaga pelatihan kerja menyediakan berbagai program pelatihan yang totalnya ada dua puluh tujuh program pelatihan pokok yang terdiri dari sembilan belas program pelatihan institusional dan delapan program pelatihan MTU (*Mobile Training Unit*), serta beberapa program pelatihan kerjasama dengan Lembaga Pelatihan Kerja Swasta (LPKS) dengan lima fasilitas *workshop*⁴. Hal tersebut sesuai dengan UU No.13 Tahun 2003 tentang ketenagakerjaan yang menyatakan bahwa pelatihan kerja diselenggarakan dan diarahkan untuk membekali, meningkatkan kemampuan, produktivitas dan kesejahteraan tenaga kerja beserta keluarga⁵. UPTD BLK Kabupaten Kudus menyelaraskan pelatihan yang diberikan dengan kebutuhan pasar melalui *training need analysis* dengan melakukan kunjungan ke perusahaan-perusahaan di Kabupaten Kudus seperti di *Larissa Aisethic Center*, Pabrik Jenang Mubarak, dll. Hal ini sebagai perwujudan dari pasal 10 ayat 1 dan 2 UU No 13 Tahun 2003 mengenai pelatihan kerja yang harus memperhatikan kebutuhan pasar kerja dan dunia usaha yang mengacu kepada standar kompetensi kerja.

Selain itu UPTD BLK Kabupaten Kudus sejak tahun 2009 sampai dengan tahun 2016 telah melatih kurang lebih 30 ribu orang, pada tahun 2014 saja terdapat 3612 lulusan peserta pelatihan dan tahun 2015 sebanyak 3456 lulusan, dimana memang di tahun-tahun sebelum tahun 2015 pesertanya masih diprioritaskan untuk para tenaga kerja buruh industri rokok karena hal ini berkaitan dengan dana cukai. Namun demikian sejak tahun 2015, peserta

⁴ Buku Profil BLK (Balai Latihan Kerja) Kabupaten Kudus

⁵ UU NRI No 13 Tahun 2003

diprioritaskan untuk umum, umum yang dimaksud adalah seluruh masyarakat Kabupaten Kudus yang ingin meningkatkan bakat atau keterampilan mereka melalui pelatihan. Berbeda dengan daerah-daerah lain yang berada disekitar Kabupaten Kudus, seperti BLK di Kabupaten Demak dan Kabupaten Jepara yang setiap tahunnya hanya memiliki jumlah peserta dan lulusan pelatihan hanya berkisar sekitar 1000 peserta.⁶

⁶ Dwi Erfy, Pegawai UPT BLK Kabupaten Kudus, Kudus, *Wawancara Pribadi*, 23 Maret 2017

Berikut adalah jumlah alumni pelatihan UPT BLK Kabupaten Kudus beserta kriteria tingkat keberhasilannya :

Tabel 1.1

Jumlah dan Presentase Tingkat Keberhasilan Alumni Pelatihan BLK Kabupaten Kudus

N O	THN	JML ALUMNI	JML PENDAM PINGAN	KRITERIA TINGKAT KEBERHASILAN									
				BERHASIL						TIDAK BERHASIL			
				MANDIRI		Pihak Ke-3		BTSK		Tidak Berhasil		Bermasalah	
1	2009	5040	4020	581	14,45%	1091	27,14%	875	21,77%	1473	36,64%	0	0,00%
2	2010	4084	2980	633	21,24%	374	12,55%	836	28,05%	932	31,28%	205	6,88%
3	2011	4235	2862	619	21,63%	448	15,65%	738	25,79%	945	33,02%	112	3,91%
4	2012	3309	3309	378	11,42%	335	10,12%	988	29,86%	1554	46,96%	54	1,63%
5	2013	3476	3476	272	7,83 %	360	10,36%	1075	30,93%	1735	49,91%	34	0,98%
6	2014	3924	3924	423	10,78%	348	8,87 %	1598	40,72%	1515	38,61%	40	1,02%
7	2015	3456	3456	151	4,37 %	208	6,02 %	1138	32,93%	1952	56,48%	7	0,20%
8	2016												
	Total	27524	24027	3057	12,72%	3164	13,17%	7248	30,17%	10106	42,06%	452	1,88%
					13,10		12,96		30,01		41,84		2,09

Sumber : UPTD BLK Kabupaten Kudus, 2016

Keterangan :

- Untuk Pendampingan Alumni Tahun 2009-2015
PWU melakukan pendampingan bagi alumni yang mendapatkan hibah sarana usaha
- Kriteria Keberhasilan
 - Mandiri : Sudah memiliki usaha sendiri
 - Pihak ke-3 : Bekerja Sesuai dengan kejuruan yang diikuti di BLK
 - BTSK : Bekerja Tidak Sesuai dengan kejuruan yang diikuti di BLK
 - Tidak Berhasil : Setelah dilatih di BLK, alumni masih menganggur (ibu rumah tangga, tidak bekerja), pelajar / mahasiswa
 - Bermasalah : Setelah Mendapatkan hibah, terjadi tarik ulur hibah antar anggota, hibah yang diterima dijual, hibah belum diambil

Berdasarkan data jumlah alumni UPTD BLK berdasarkan kriteria keberhasilannya, dapat dilihat jika para alumni yang pernah mengikuti pelatihan di UPTD BLK Kabupaten Kudus dan berhasil berwirausaha secara mandiri yaitu rata-rata adalah 13,10 %. Adapun angka untuk kriteria bekerja tidak sesuai kejuruan berada pada rata-rata 12,96% dan kriteria Pihak ke-3 (bekerja sesuai jurusan) berada pada kisaran 6-30,01 %, sedangkan rata-rata yang tidak berhasil bekerja adalah 43,93%.

Meski dengan berbagai potensi yang dimiliki oleh UPTD BLK Kabupaten Kudus beserta Disnaker Perinkop dan UKM pada kenyataannya tidak mampu mengurangi Tingkat Pengangguran Terbuka di Kabupaten Kudus, justru relatif tinggi jika dibandingkan dengan TPT Kabupaten lain disekitarnya, seperti Kabupaten Blora, Kabupaten Rembang, Kabupaten Pati, dan Kabupaten Jepara. Hal ini dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 1.2

Jumlah Angkatan Kerja dan TPT di Kabupaten Kudus dan Sekitarnya

Kabupaten	Jumlah Angkatan Kerja		Tingkat Pengangguran Terbuka	
	2014	2015	2014	2015
Kab. Blora	446.214	192.119	4,30%	4,68%
Kab. Rembang	322.111	158.147	5,23%	4,51%
Kab. Pati	649.323	306.283	6,37%	4,43%
Kab. Kudus	449.416	183.921	5,03%	5,04%
Kab. Jepara	590.514	281.645	5,09%	3,12%

Sumber : BPS Jawa Tengah, 2015

Pengangguraan tersebut diperkirakan akibat dari sulitnya mendapatkan pekerjaan berkaitan dengan keterampilan dan pengalaman mereka yang baru menyelesaikan pendidikan sangat terbatas, sedangkan lembaga dan perusahaan menuntut keterampilan tertentu. Meskipun masih sangat kasar dan dibutuhkan data pendukung, ada kecenderungan bahwa keterampilan yang tidak sesuai dengan permintaan pasar kerja telah menyebabkan munculnya pengangguran terbuka terdidik, hal ini menunjukkan bahwa perluasan pendidikan tidak selamanya dapat meningkatkan produktivitas, karena sebagian angkatan kerja yang berpendidikan tidak dimanfaatkan secara penuh (menganggur terbuka).⁷

Padahal seharusnya UPTD BLK Kabupaten Kudus dan Disnaker Perinkop dan UKM mampu menjadi instrumen pengembangan sumber daya manusia serta dapat mentransfer pengetahuan, keterampilan, dan etos kerja produktif. Sehingga dapat menyiapkan tenaga kerja yang memiliki kualitas daya saing yang baik, terutama dewasa ini perkembangan ekonomi dan perdagangan juga telah memacu perubahan struktur ekonomi dan industri yang tentunya akan mempengaruhi jumlah kebutuhan tenaga kerja sebagai sumber daya manusianya. Standart dan kualitas tenaga kerja pun perlu selalu dipertimbangkan, baik dari jenis maupun kualifikasinya yang cenderung pada kompetensi yang semakin tinggi agar mampu bersaing di pasar nasional, regional, maupun internasional.⁸ Mengingat kualitas SDM merupakan hal yang sangat diperlukan untuk meningkatkan daya saing bangsa dalam menghadapi pasar kerja. Robert J. Eaton, CEO Chrysler

⁷ Noer Effendi, Tadjuddin, *Sumber Daya Manusia Peluang Kerja dan Kemiskinan*, (Yogyakarta: PT Tiara Wacana, 1993), Hlm 3

⁸ Sonaesti Ceratomia, 2010, Balai Latihan Kerja Semarang diakses dari <http://eprints.undip.ac.id/26284/> pada tanggal 28 April 2017

Corporation, Amerika Serikat berpendapat berpendapat bahwa “*the only we can beat the competition is with the people*”⁹, di tengah-tengah kecanggihan teknologi, peran SDM dalam menentukan keberhasilan tidak bisa diabaikan sebab SDM merupakan sumber keunggulan kompetitif yang tak lekang oleh panas dan tak lapuk oleh hujan.

Maka dari itu dalam kurun waktu sekitar 2-3 tahun terakhir Disnaker Perinkop dan UKM dengan UPTD BLK Kabupaten Kudus mendapatkan program penunjang dari Kementerian Ketenagakerjaan yaitu program KIOS *3in1*. Sejatinya KIOS *3in1* ini merupakan program dari Kementerian Ketenagakerjaan yang isinya terdiri dari Pelatihan, Sertifikasi, dan Penempatan. Tujuan dari program penunjang tersebut adalah agar balai latihan kerja milik pemerintah daerah dapat melakukan program percepatan peningkatan keahlian dan *skill* dengan cara melakukan sertifikasi profesi (seperti sertifikasi dosen, guru, dokter, dll), *training* dan *workshop* (bidang otomotif, bidang teknologi mekanik, bidang jahit, bidang pengelasan, dan bidang kecantikan), yang masing-masing memiliki gedung dan fasilitas tersendiri.

Namun pada kenyataannya program tersebut sampai sekarang tidak dapat berjalan maksimal bahkan mengalami kemandegan sehingga tidak dapat serta merta mempermudah masyarakat untuk mendapatkan pekerjaan dan terhindar dari pengangguran. Padahal melalui KIOS *3in1* dapat dibentuk berbagai kurikulum dan program, jadi balai latihan kerja diharapkan dapat menarik minat banyak masyarakat untuk menjadi peserta pelatihannya, dan seiring dengan

⁹ Fadli Muhammad., *Optimalisasi Kebijakan Ketenagakerjaan Dalam Menghadapai Masyarakat Ekonomi Asean 2015*. 2014, Vol 3, Hlm. 283

perkembangan zaman dan penambahan penduduk, maka kualitas dan daya tampung balai latihan kerja dapat selalu ditingkatkan¹⁰

Oleh karena itu UPTD BLK Kabupaten Kudus sebagai ujung tombak pemerintah untuk mengembangkan keterampilan masyarakat dapat meningkatkan kualitas dan daya tampungnya melalui manajemen kerja dan strategi jitu dan bersifat jangka panjang sehingga dapat berkontribusi dalam mengatasi masalah ketenagakerjaan khususnya pengangguran. Berdasarkan pernyataan tersebut, peneliti ingin mengungkapkan sistem manajemen dan strategi yang diterapkan oleh UPTD BLK Kabupaten Kudus dalam mewujudkan tenaga kerja yang berkompeten juga terampil sehingga dapat terserap di dunia kerja, dan mengetahui penyebab-penyebab kegagalan UPTD BLK Kabupaten Kudus dalam melaksanakan program KIOS *3in1* dari Kementerian Ketenagakerjaan yang seharusnya dapat menjadi alat efektif dalam mengurangi tingkat pengangguran didukung dengan berbagai kemampuan sumber daya yang dimiliki.

¹⁰ Sonaesti Ceratomia, log.cid.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas maka dapat disimpulkan apa yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu :

1. Bagaimana manajemen kerja UPTD BLK Kabupaten Kudus mewujudkan tujuan Pemerintah Kabupaten Kudus untuk mengurangi tingkat pengangguran di Kabupaten Kudus?
2. Mengapa program KIOS *3in1* dari Kementerian Ketenagakerjaan tidak bisa berjalan secara maksimal untuk mengurangi tingkat pengangguran ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian adalah segala sesuatu yang mengacu pada hal-hal yang ingin dicapai dalam suatu penelitian. Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui tata kelola UPTD BLK Kabupaten Kudus dan akselerasinya dengan Disnaker Perinkop dalam upaya mewujudkan tujuan Pemerintah Daerah untuk mengurangi pengangguran yang ada di Kabupaten Kudus.
2. Untuk menemukan dan menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan program KIOS *3in1* dari Kementerian Ketenagakerjaan oleh UPTD BLK Kabupaten Kudus dalam upaya mengurangi tingkat pengangguran di Kabupaten Kudus.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini juga mempunyai manfaat atau harapan yang diinginkan ketika hasil penelitian telah terkumpul. Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis, sekurang-kurangnya dapat berguna sebagai sumbangan pemikiran serta meningkatkan wawasan penulis mengenai pencapaian tujuan beserta dengan strategi-strategi yang dilakukan oleh Disnaker Perinkop dan UKM beserta UPTD BLK Kabupaten Kudus dalam upaya pengurangan tingkat pengangguran dengan menggunakan beberapa konsep dan pendekatan.

2. Manfaat Praktis

1. Bagi peneliti, penelitian diharapkan mampu memberikan wawasan mengenai strategi pencapaian tujuan yang dilakukan oleh sebuah organisasi perangkat daerah ketenagakerjaan khususnya Disnaker Perinkop dan UKM dengan UPTD BLK Kabupaten Kudus, serta menemukan solusi terhadap permasalahan pengangguran yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Kudus .
2. Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan mengenai kerja dan strategi pencapaian tujuan dari Disnaker Perinkop dan UKM dengan UPTD BLK untuk mensejahterakan masyarakat melalui upaya pengurangan pengangguran.

3. Bagi pemerintah, penelitian ini diharapkan dapat menjadi pertimbangan dalam memaksimalkan kerja UPTD BLK Kabupaten Kudus dalam mencapai tujuan melalui pendekatan manajemen publik / manajemen pemerintahan, *good governance* dan manajemen strategi organisasi publik yang baik dan benar. Serta dapat menjadi feedback bagi pemerintah pusat terkait dengan program KIOS *3in1*.

1.5 Tinjauan Pustaka

1.5.1 Penelitian Terdahulu

Peneliti terdahulu berisi informasi-informasi tentang penelitian yang dilakukan oleh peneliti sebelumnya sedangkan kerangka teori konsep-konsep teoritis untuk analisis masalah yang nantinya dipergunakan untuk atau dalam menganalisa permasalahan yang dibahas dalam penelitian. Adapun penelitian terdahulu yang menjadi rujukan penelitian ini adalah Pramusiska Gumilar tentang “*Peran Balai Latihan Kerja Kabupaten Magelang dalam Meningkatkan Kualitas Sumber Daya Manusia*” yang dilaksanakan pada tahun 2016. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa Pelaksanaan kegiatan pelatihan sudah berjalan baik sebagaimana mestinya. Namun, secara keseluruhan pelaksanaan kegiatan pelatihan mengalami beberapa hambatan yaitu hambatan terkait kondisi sarana prasarana yang kurang memenuhi kebutuhan jurusan pelatihan dan juga hambatan mengenai jumlah instruktur yang tidak sesuai dengan jumlah jurusan pelatihan yang ada. Terkait kerjasama yang dilaksanakan yaitu lebih kepada kerjasama pelatihan bukan kerjasama penempatan tenaga kerja.

Metode penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian kualitatif deskriptif. Data yang terkumpul akan dilakukan pemilahan dan penyusunan klasifikasi data. Dalam melakukan analisis data adalah dengan cara reduksi data, lalu data disajikan dan dari data yang disajikan tersebut ditarik kesimpulan. Sedangkan konsep teori yang digunakan adalah terkait dengan sumber daya manusia, pelatihan dan hakekat kerja, serta pemberdayaan.

1.5.2. Kerangka Teori

1.5.2.1 Manajemen Pemerintahan

Manajemen publik sering diidentifikasi dengan manajemen instansi pemerintah. Menurut Overman mengatakan bahwa manajemen publik adalah suatu studi interdisipliner dari aspek-aspek umum organisasi dan merupakan gabungan antara fungsi manajemen seperti *planning*, *organizing*, *actuating* dan *controlling* disatu sisi sedangkan di sisi lain adalah SDM, keuangan, fisik, informasi dan politik¹¹. Selain itu, Shafritz, Hyde dan Ott kemudian menjabarkan definisi Overman dengan menjelaskan bahwa manajemen publik merepresentasikan sistem jantung dan sirkulasi di dalam tubuh manusia, dengan kata lain manajemen publik merupakan proses menggerakkan SDM dan non SDM sesuai dengan perintah kebijakan publik.¹²

Jay Shafrits, Albert Hyde, dan Steven Ott berpendapat bahwa transisi manajemen publik meliputi beberapa hal diantaranya ; (1) privatisasi sebagai

¹¹ Nurmandi, Achmad, *Manajemen Pelayanan Publik*, (Yogyakarta:PT Sinergi Visi Utama, 2010)
Hlm: 61

¹²Ibid Hlm: 62

suatu alternatif bagi pemerintah dalam memberikan pelayanan publik; (2) rasionalisasi dan akuntabilitas ;(3) perencanaan dan kontrol; (4) keuangan dan penganggaran; (5) produktivitas sumber daya manusia¹³. Transisi merupakan suatu bentuk tuntutan yang harus ada dalam paradigma baru manajemen publik saat ini, dimana pemerintah dituntut untuk memberikan pelayanan publik yang profesional, punya rasionalisasi dan akuntabilitas yang bisa dipertanggungjawabkan, mempunyai perencanaan dan melakukan kontrol yang efektif, serta sistem keuangan dan penganggaran yang baik dan transparan, sekaligus mempunyai sumber daya manusia yang produktif dan siap bekerja dengan keahlian yang diperlukan.

Konsepsi pemikiran dari Osborne dan Gaebler (1999)¹⁴ yang menawarkan perlunya transformasi semangat kewirausahaan pada sektor publik. Osborne dan Gaebler mengemukakan sepuluh pokok pikiran yang intinya mengurangi peranan pemerintah dengan memberdayakan masyarakat serta menjadikan sektor pemerintah menjadi lebih efisien. Berkaitan dengan efisiensi Stewart (1997) mengemukakan bahwa kegiatan organisasi pemerintah yang baik tidak cukup hanya memenuhi criteria 2E (*efficiency* dan *effectiveness*) melainkan harus memenuhi criteria 4E (*economy, Efficiency, effectiveness, equity*) artinya pemerintah tidak memperhatikan faktor efisien dan efektif di dalam menjalankan organisasinya melainkan juga perlu memperhatikan faktor ekonomis dan keadilan. Osborne bekerjasama dengan Plastrik mengemukakan 5 strategi untuk melakukan pembaharuan pemerintahan, kelima strategi tersebut adalah :*The core Strategy*,

¹³ Ibid Hlm: 65

¹⁴ Rohayatin, Titin dkk. *Model Manajemen Pemerintahan Daerah Menuju Indonesia Baru*, 2017, FISIP UNJANI, Hlm: 2

The Consequences strategy, The costumer Strategy, The control strategy, dan the kulture strategy. Ke lima strategi tersebut perlu digunakan untuk meningkatkan kinerja sektor publik agar menjadi lebih baik. Strategi tersebut sekaligus juga menunjukkan bahwa pemerintahan yang berpusat pada masyarakat (*the customer centered government*).

Prinsip – prinsip umum manajemen menurut Henry Fayol¹⁵ :

1. Pembagian kerja. Berkaitan dengan efisiensi penggunaan tenaga kerja baik dalam segala macam pekerjaan baik manajemen maupun teknis.
2. Wewenang dan tanggung jawab. Tanggung jawab merupakan akibat dari adanya wewenang baik itu wewenang resmi maupun wewenang pribadi (gabungan dari intelegensi, pengalaman, nilai moral, pekerjaan masa lampau, dsb).
3. Disiplin. Bertolak dari pengertian disiplin sebagai menghormati persetujuan yang diarahkan kepada adanya ketaatan, semangat, dan bukti rasa hormat yang nyata, maka disiplin menuntut adanya pemimpin-pemimpin yang baik pada segala tingkatan, persetujuan – persetujuan yang jelas dan adil, serta penerapan hukuman secara bijaksana.
4. Kesatuan perintah. Seorang pegawai menerima perintah- perintah harus hanya dari seorang atasan langsung saja.

¹⁵ Lembaga Administrasi Negara, *Manajemen dalam Pemerintahan*, (Jakarta: Yayasan Penerbit Administrasi, 1985), Hlm:18

5. Kesatuan arah. Setiap kelompok dari kegiatan – kegiatan yang tujuannya sama harus mempunyai satu pimpinan dan satu rencana. Bersangkutan dengan berfungsinya organisasi.
6. Subordinasi kepentingan pribadi kepada kepentingan umum. Setiap kepentingan harus ditempatkan diatas kepentingan perorangan, kalau terdapat perbedaan maka adalah kewajiban manajemen untuk menyasikannya.
7. Penghasilan pegawai. Penghasilan dan cara – cara penggajian harus adil, serta dapat memberikan kepuasan maksimal kepada pegawai.
8. Sentralisasi. Berkaitan dengan sejauh mana dalam suatu organisasi wewenang itu terpusat atau terpecah. Keadaan – keadaan tertentu akan menentukan tingkat pemusatan yang akan memberikan hasil terbaik bagi keseluruhan.
9. Rantai berjenjang. Merupakan garis tingkatan wewenang, mata rantai pimpinan dari tingkatan yang tertinggi sampai yang terendah, untuk menghindari kerugian, maka mata rantai harus diperpendek.
10. Ketertiban. Diartikan secara fisik dan arti sosial yang dimaksudnya adalah suatu tempat tentang sesuatu hal atau seseorang atau sesuatu hal atau seseorang berada di tempatnya
11. Kejujuran. Untuk memperoleh kesetiaan dan pengabdian pegawai dengan adanya kombinasi antara keramahan dan keadilan dari pimpinan dalam berhubungan dengan bawahan

12. Kepastian Masa Jabatan Pegawai. Untuk menghindari adanya bahaya dan kerugian-kerugian dari pergantian yang tidak perlu.
13. Prakarsa. Dipandang sebagai pemikiran dan pelaksanaan rencanarena prakarsa merupakan salah satu petunjuk yang paling nyata bagi adanya kepuasan, pemimpin sebaiknya bersedia mengorbankan kebanggaan pribadinya untuk memberikan kesempatan bawahan berprakarsa.
14. Semangat korsa. Prinsip bahwa persatuan adalah kekuatan dan merupakan perluasan dari prinsip kesatuan primer menekankan perlunya kerja sama kelompok dan komunikasi yang baik.

Manajemen populer dengan konsep POAC oleh George R Terry yang terdiri dari perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), penggerakan (*actuating*), dan pengawasan (*controlling*)¹⁶. Perencanaan (*planning*) disebut Albert Waterston sebagai suatu usaha pemikiran yang teratur guna memilih alternatif – alternatif yang tersedia yang terbaik untuk mencapai tujuan tertentu. Sedangkan menurut Prof. Widjojo perencanaan merupakan pedoman bagi kegiatan yang perlu dilakukan dan pada azasnya berkisar pada dua hal, yang pertama penentuan pilihan secara sadar mengenai tujuan – tujuan konkrit yang hendak dicapai dalam jangka waktu tertentu atas dasar nilai – nilai yang dimiliki masyarakat yang bersangkutan, yang kedua adalah pilihan diantara cara – cara alternatif yang efisien serta rasionil guna mencapai tujuan – tujuan tersebut.

¹⁶ Ibid, Hlm: 30

Berikut merupakan kualifikasi perencanaan yang baik :

1. Dapat menjawab pertanyaan – pertanyaan “*what/which, why, when, where, how, who*”;
2. Pragmatis , yaitu disertai dengan perhitungan – perhitungan kongkrit berdasar asumsi-asumsi logis;
3. Operasional, ialah dapat dilaksanakan dengan kemampuan yang ada;
4. Ambisius tetapi realistis;
5. Berkelanjutan, ialah jika sesuatu dimulai maka terus dilaksanakan sampai selesai;
6. Fleksibel, ialah sewaktu-waktu dapat diadakan penyesuaian asalkan sedapt-dapatnya tidak mengurangi sasaran;
7. Komprehensif;
8. Ada skala prioritas.

Sebagai kelanjutan dari perencanaan adalah penggerakan (*actuating*), penggerakan merupakan fungsi organik manajemen kedua yang secara harfiah dapat diartikan membuat orang-orang bergerak untuk melakukan aktivitas-aktivitas. Penggerakan juga menghendaki kemampuan mengarahkan tenaga, membangkitkan antusiasme dan membimbing pegawai kearah tujuan yang hendak dicapai.

Menurut George R. Terry terdapat sepuluh cara menggerakan orang dengan efektif, antara lain yaitu sebagai berikut :

1. Membuat orang merasa penting, agar orang tersebut merasa dihargai terlepas dari apapun pekerjaannya karena yang penting ialah bagaimana ia mengerjakannya;
2. Mengenali perbedaan-perbedaan individual;
3. Memberikan bimbingan yang memadai;
4. Mempraktekan partisipasi dalam manajemen;
5. Mengkui bahwa kebanyakan orang adalah penuntut hak, jika hak pegawai dapat diberikan, maka timbulah pengertian yang baik;
6. Menjadi pendengar yang baik;
7. Mencegah argumentasi yang sifatnya kontradiksi;.
8. Mengetahui perasaan orang atau tidak membuat sesuatu yang menimbulkan sentimen dan emosi meluap;
9. Melakukan persuasi dengan cara bertanya;
10. Mengadakan pengawasan yang efektif, memotivasi pegawai untuk bekerja sebaik mungkin.

Selain itu untuk dapat mencapai tujuan yang maksimal maka perlu adanya pengorganisasian. Fungsi pengorganisasian meliputi penentuan bidang tugas pekerjaan, pengelompokan bidang-bidang tugas itu, pembagian orang-orang ke dalam kelompok-kelompok, penetapan tugas masing-masing kelompok, pembagian kelompok dalam sub-sub kelompok serta penetapan wewenang kepada masing-masing kelompok/sub kelompok. Bentuk dari hasil pengorganisasian itu sering disebut sebagai struktur organisasi yang merupakan kompleksitas hubungan kewenangan-kewenangan dan tanggungjawab. Beberapa

hal yang perlu diperhatikan dalam pengkoordinasian organisasi aparatur pemerintahan yaitu :

1. Menentukan secara jelas siapa atau satuan kerja mana yang secara fungsional berwenang dan bertanggung jawab atas suatu masalah;
2. Merumuskan secara jelas wewenang, tanggung jawab, dan tugas-tugas satuan kerja;
3. Merumuskan program kerja organisasi yang jelas memperlihatkan keserasian kegiatan dengan satuan kerja;
4. Mengembangkan kesatuan bahasa dan kerjasama, antara lain melalui rapat-rapat berkala, *briefing*, rapat kerja, team-team ad hoc, dsb;
5. Koordinasi sudah harus dimulai pada saat penyusunan program kerja dan anggaran.

Pengawasan, merupakan poin penting untuk mengukur kemampuan pemimpin yang kemudian diukur melalui perbandingan antara apa yang dicapai dengan hasil yang sebenarnya telah dicapai. Pengawasan ialah segenap kegiatan untuk meyakinkan dan menjamin bahwa pekerjaan-pekerjaan dilakukan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah digariskan dan perintah-perintah yang telah diberikan dalam rangka pelaksanaan rencana tersebut. Sehingga pelaksanaan pengawasan perlu memperhatikan beberapa prinsip yang antara lain sebagai berikut :

1. Objektif dan menghasilkan fakta tentang pelaksanaan pekerjaan dan berbagai faktor yang mempengaruhinya;

2. Berpangkal tolak dari keputusan pemimpin, untuk mengetahui dan menilai ada tidaknya kesaahan-kesalahan dan penyimpangan, dan hal tersebut tercermin dalam tujuan yang ditetapkan, rencana kerja yang telah ditentukan, kebijaksanaan dan pedoman kerja yang telah digariskan, perintah yang telah diberikan, serta peraturan-peraturan yang telah ditetapkan;
3. Preventif, untuk menjamin tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, yang harus efisien dan efektif, maka pengawasan harus bersifat mencegah kesalahan-kesalahan agar tidak berkembang atau terulang;
4. Bukan tujuan tetapi sarana. Pengawasan hendaknya tidak dijadikan tujuan tetapi sarana untuk menjamin dan meningkatkan efisiensi dan efektivitas pencapaian tujuan organisasi;
5. Efisiensi;
6. Mengetahui apa yang salah, bagaimana timbulnya dan sifat kesalahan itu;
7. Membimbing dan mendidik, karena manajemen merupakan pengembangan manusia bukan benda. Hal ini bertujuan agar pelaksana atau pegawai meningkatkan kemampuan dan dedikasinya untuk melakukan tugas-tugas yang telah ditetapkan.

James B. Whittaker dalam bukunya *Government Performance Result Act of 1993* menyebutkan bahwa pengukuran kinerja merupakan alat manajemen yang digunakan untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas,

pengukuran kinerja juga digunakan untuk menilai pencapaian tujuan dan sasaran (*goals and objectives*).

Menurut Dwiyanto terdapat beberapa ukuran dari tingkat kinerja suatu organisasi publik yaitu¹⁷ :

1. Produktivitas

Mengukur tingkat efisiensi juga efektivitas. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara *input* dan *output*. Selain itu produktivitas juga mengukur seberapa besar pelayanan publik itu memiliki hasil yang diharapkan sebagai salah satu indikator kinerja yang penting.

2. Orientasi Kualitas Layanan kepada Pelanggan

Keuntungan utama menggunakan kepuasan masyarakat terhadap layanan sebagai indikator kinerja adalah informasi mengenai kepuasan masyarakat sering kali tersedia secara mudah dan murah karena dapat diperoleh melalui media massa atau diskusi politik

3. Responsivitas

Responsivitas merupakan kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Hal ini menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas juga menggambarkan kemampuan

¹⁷ Tangkilisan, Hessel Nogi S. Ope.cit Hlm: 176

organisasi menjalankan visi dan misi terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

4. Akuntabilitas

Konsep akuntabilitas dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik itu konsisten dengan dengan kehendak masyarakat banyak. Menilai kinerja organisasi dari ukuran eksternal seperti nilai-nilai dan norma yang berlaku dalam masyarakat. Suatu kegiatan organisasi publik dikatakan memiliki akuntabilitas tinggi jika kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

1.5.2.2 Good Governance (Tata Pemerintahan yang Baik)

Konsepsi pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan hasil dari tuntutan kepada pemerintah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan yang sejalan dengan dengan kemajuan tingkat pengetahuan serta pengaruh globalisasi. *Governance* harus dilihat apakah pemerintah telah melaksanakan fungsinya secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan. Untuk dapat lebih memahami tentang *good governance* maka perlu diketahui definisi dari *good governance* itu sendiri. Bank Dunia memberikan definisi “*the way state power is used in managing economic and social resources for development of society*”¹⁸, yang berarti cara kewenangan pemerintah digunakan dalam mengelola sumber daya ekonomi dan sosial untuk pembangunan masyarakat, metode maupun sarana yang digunakan oleh

¹⁸ Adisasmita Rahardjo, *Manajemen Pemerintahan Daerah*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011), Hlm.21

pemrintah untuk mengatur potensi dan kelemahan yang dimiliki sangat perlu diperhatikan agar program pembangunan yang dicanangkan benar-benar ditujukan untuk kemakmuran rakyat. Sedangkan UNDP mendefinisikan sebagai “*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation’s affairs at all levels*”¹⁹, yaitu berarti penerapan kekuasaan politik, ekonomi, dan administrasi untuk mengelola urusan suatu bangsa pada semua tingkatan.

Menurut Suhady dan Fernanda ada delapan prinsip – prinsip *good governance* yaitu (1) Profesionalitas, (2) Akuntabilitas, (3) Transparansi, (4) Pelayanan Prima, (5) Demokrasi, (6) Efisiensi, (7) Efektivitas, (8) Supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat.²⁰

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik tentu saja didasarkan pada asas-asas yang harus dipegang kuat. Asas-asas umum pemerintahan yang baik tersebut diuraikan oleh Koentjoro Purbopranoto ke dalam tiga belas asas yaitu²¹:

1. Azas kepastian hukum (*Principle of Legal Security*).
2. Azas keseimbangan (*Principle of Proportionality*).
3. Azas kesamaan dalam mengambil keputusan (*Principle of Equality*).
4. Azas bertindak cermat (*Principle of Carefulness*).
5. Azas motivasi untuk setiap keputusan (*Principle of Motivation*).
6. Azas jangan mencampur-adukkan kewenangan (*Principle of Non Misuse of Competence*).
7. Azas permainan yang layak (*Principle of Fair Play*).

¹⁹ Ibid, Hlm.22

²⁰ Idup Suhady dan Desi Fernanda, *Dasar Good Governance*, Bahan Ajar Diklatpim Tingkat IV, (LAM RI, 2005), Hlm: 23

²¹ Arisaputra, Muhammad Ilham, *Penerapan Prinsip-Prinsip Good Good Governance dalam Penyelenggaraan Reforma Agraria di Indonesia*, 2013, Vol.28, No.2, Hlm.196-197

8. Azas keadilan atau kewajaran (*Principle of Reasonable or Prohibition of Arbitrariness*).
9. Azas menanggapi pengharapan yang wajar (*Principle of Meeting Raised Expectation*).
10. Azas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal (*Principle of Undoing The Consequences of An Annulled Decision*).
11. Azas perlindungan atas pandangan (cara) hidup pribadi (*Principle of Protecting The Personal Way of Life*).
12. Azas kebijaksanaan (*Sapientia*).
13. Azas penyelenggaraan kepentingan umum (*Principle of Public Service*).

Sedarmayanti menjelaskan bahwa terdapat empat unsur atau prinsip utama yang dapat memberi gambaran administrasi publik yang berciri pemerintahan yang baik yaitu sebagai berikut²²: 1. Akuntabilitas: adanya kewajiban bagi aparatur pemerintah untuk bertindak selaku penanggung jawab dan penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijakan yang ditetapkannya. 2. Transparansi: pemerintahan yang baik akan bersifat transparan terhadap rakyatnya, baik di tingkat pusat maupun daerah. 3. Keterbukaan: menghendaki terbukanya kesempatan bagi rakyat untuk mengajukan tanggapan dan kritik terhadap pemerintah yang dinilainya tidak transparan. 4. Aturan hukum: pemerintahan yang baik mempunyai karakteristik berupa jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan publik yang ditempuh.

²² Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik)*, Cetakan Kedua. (Bandung: Mandar Maju, 2004), Hlm.7

Menurut Miriam Budiarjo, akuntabilitas adalah sebagai pertanggungjawaban pihak yang diberi kuasa mandat untuk memerintah kepada yang memberi mereka mandat. Akuntabilitas bermakna pertanggungjawaban dengan menciptakan pengawasan melalui distribusi kekuasaan pada berbagai lembaga pemerintah sehingga mengurangi penumpukkan kekuasaan sekaligus menciptakan kondisi saling mengawasi.²³ Karena dalam pelaksanaan sebuah kebijakan tidak serta merta hanya dapat dilakukan oleh pemerintah akan tetapi melibatkan banyak pihak yang berkepentingan didalamnya seperti masyarakat, pemerintah itu sendiri, para ahli dalam bidang tertentu dan sebagainya. Hal ini dilakukan agar kinerja pemerintah dapat dikontrol dan dapat dipantau (*control and balance*) oleh *stakeholders*, begitupun sebaliknya sehingga kebijakan yang akan dilaksanakan dapat mencapai tujuan. Akuntabilitas menuntut adanya pembatasan tugas yang jelas dan efisien dari para birokrat. Pemerintah dituntut untuk dapat mempertanggungjawabkan kemana sumber daya yang telah digunakan, apa dan bagaimana hasilnya untuk masyarakat. Maka dari itu akuntabilitas tidak saja dilihat dari sisi internal yaitu dari sisi pelaksanaan kebijakan semata, akan tetapi juga harus dilihat dari sisi eksternal melalui *feedback* dari para pemakai jasa pelayanan maupun dari masyarakat.

Sedangkan transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan proses pembuatan dan

²³ Budiarjo Miriam, *Menggapai Kedaulatan Rakyat*, (Jakarta: Mizan, 1998), Hlm. 78

pelaksanaannya serta hasil-hasil yang dicapai.²⁴ Sebab keterbukaan akan sumber-sumber informasi bagi *stakeholders* merupakan syarat mutlak bagi terciptanya good governance. Transparansi akan membuka katup-kontrol secara besar-besaran karena jelas bahwa dengan adanya keterbukaan bagi semua pihak yang berkepentingan maka akan dapat dilihat secara “*gamblang*” bagaimana kinerja pemerintah. Maka dari itu transparansi akan membawa akibat terlaksananya konsep akuntabilitas publik.

1.5.2.3 Manajemen Strategik

Hakekat pengertian strategi adalah penyesuaian institusi, organisasi, atau badan pemerintah terhadap penyesuaian lingkungan eksternalnya. Apabila ditinjau dari perspektif manajemen, maka strategi adalah upaya mengembangkan keunggulan-keunggulan atau institusi dalam lingkungan eksternal yang kompetitif untuk pencapaian tujuan dan sasaran organisasi. Rumusan strategi menyinggung masalah bagaimana penggunaan atau pengelolaan sumber daya organisasi dan masalah interaksi organisasi dengan lingkungan eksternalnya. Menurut Hofer dan Schendel terdapat beberapa strategi yang perlu dipertimbangkan yaitu ruang lingkup, pengalokasian sumber daya, keunggulan kompetitif, dan sinergitas.

Kegunaan praktis yang diperoleh dari aplikasi teknik-teknik yang dikembangkan oleh manajemen strategik Bryson adalah sebagai berikut²⁵ :

1. Pengembangan strategi-strategi yang efektif;
2. Memperjelas arah masa depan;

²⁴ Buku Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah, (Bappeda dan Depdagri, 2002), Hlm.18

²⁵ Tangkilisan, Hessel Nogi S. Ope.cit Hlm: 254

3. Menciptakan prioritas;
4. Membuat keputusan saat ini dengan mempertimbangkan konsekuensi masa yang akan datang;
5. Mengembangkan landasan yang kokoh bagi pembuatan keputusan;
6. Membuat keputusan yang melampaui fungsi dan struktur yang ada;
7. Memecahkan masalah pokok yang dihadapi;
8. Memperbaiki kinerja institusi;
9. Menangani kondisi lingkungan yang cepat berubah.

Berikut ini merupakan bentuk-bentuk manajemen strategis:²⁶

1. Manajemen Strategi Organisasi Publik Bryson : Konservatif

Bryson lebih banyak menguraikan proses bagaimana manajemen strategik organisasi publik didesain tanpa sama sekali menyebut isi (tipologi) strategi. Proses inti mendesain strategi, visi misi, lingkungan eksternal, lingkungan internal, dan strategi yang diuraikan amat serupa dengan proses penyusunan strategi pada organisasi bisnis.

Bryson mengemukakan delapan proses yang merupakan komponen dalam mendesain strategi untuk organisasi publik :

- a. Persetujuan awal proses perencanaan strategis;
- b. Mandat organisasi;
- c. Misi dan nilai-nilai organisasi;
- d. Analisis lingkungan eksternal dan internal organisasi;

²⁶ Muhammad Suwarsono, *Strategi Pemerintahan Manajemen Organisasi Sektor Publik*, (Jakarta: Erlangga, 2013) Hlm: 116

- e. Identifikasi isu strategis;
 - f. Formulasi strategis;
 - g. Analisis (review) dan adopsi strategi;
 - h. Penetapan visi organisasi;
 - i. Rencana implementasi strategi; dan
 - j. Evaluasi ulang strategi dan proses strategi.
2. Manajemen Strategi Organisasi Publik Model Nutt dan Backoff :
Klasik

Nutt dan Backoff membedakan secara tegas antara manajemen strategi organisasi bisnis MSOB dan manajemen strategi organisasi publik MSOP. Nutt dan Backoff menunjukkan keterkaitan antara organisasi proses dengan tahapan desain dan implementasi strategi melalui langkah-langkah sebagai berikut :

- a. Analisis trends dan events
- b. Identifikasi arah strategis
- c. Penentuan tipe ideal organisasi
- d. Penilaian situasi
- e. Agenda/isu strategis organisasi
- f. Identifikasi isu relevan
- g. Opsi strategi
- h. Sintesis tema strategi
- i. Kriteria strategi
- j. Pemilihan strategi implementasi
- k. Analisis pemangku kepentingan dan sumber daya; dan

1. Implementasi strategi terpilih
3. Seni Strategi Publik Model Mulgan : Progresif

Menurut Mulgan Organisasi Publik memiliki konteks unik yang berbeda dengan perusahaan, dari sisi kendala, organisasi publik perlu lebih memperhatikan opini publik. Organisasi pemerintahan juga mengenal betul apa yang disebut dengan faksi politik, dari sisi penerimaan ada batasan kemampuan pembayar pajak, dari segi peluang organisasi publik dalam batas-batas tertentu bisa dikatakan memiliki alat yang lebih variatif dan kadang-kadang mempunyai kemampuan memaksa, misalmya melalui regulasi.

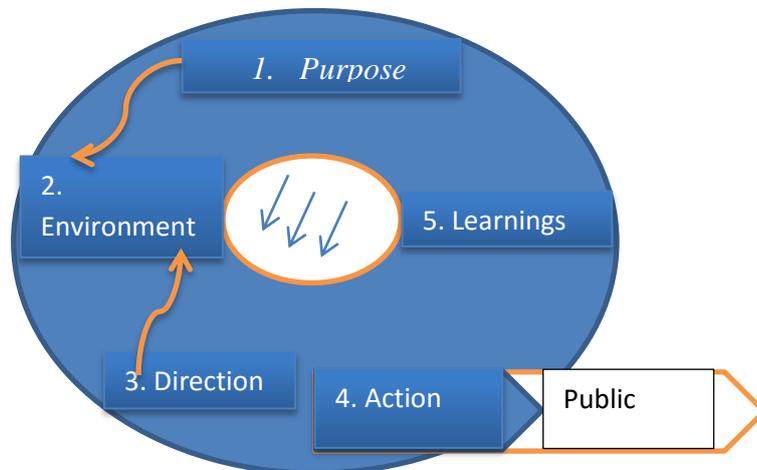
Secara lebih rinci dalam Mulgan tahun 2009 menyebutkan ada tiga perbedaan antara strategi perusahaan dan strategi publik. *Pertama*, perbedaan dapat terlihat dari bagaimana mereka menilai waktu dan masa depan. Organisasi pemerintahan memiliki ukuran yang berbeda dan tidak konsisten tergantung konteksnya melalui pengaruh kepentingan politik dari aktor pembuat keputusan untuk membuat strategi. *Kedua*, pemerintahan juga mau tidak mau harus bekerja dengan prinsip standarisasi, generalisasi, dan keajegan (rutinitisasi). Tidak terbuka pintu untuk memberikan perlakuan berdasarkan keunikan dan keistimewaan. Hal yang ada adalah prinsip pemberian pelayanan yang berlaku umum untuk semua produk dan jasa yang dihasilkan oleh organisasi publik, tidak membedakan satu segmen masyarakat tertentu dengan yang lain dan/atau orang tertentu dengan yang lain. Namun tidak menutup kemungkinan untuk melakukan diskresi yang biasanya terbuka ketika pada masa kritis. Tidak ada pelayanan yang bersifat *customized* dan *personalized*. *Ketiga*, rancangan strategi pemerintahan

lebih banyak dimulai dengan penetapan tujuan yang hendak dicapai, kemudian diikuti dengan cara strategi, program organisasi untuk mencapainya.

Mulgan juga mengidentifikasi beberapa komponen strategi pemerintahan yaitu tujuan (*purpose*), lingkungan (*environments*), pengarahannya (*direction*), aksi (*action*), dan belajar (*learning*), sedangkan dua sumber utama yang diperlukan untuk proses dan eksekusinya adalah kekuasaan (*power*) dan ilmu pengetahuan (*knowledge*).

Gambar 1.1

Komponen Pokok Strategi Pemerintahan



Sumber : Muhammad Suwarsono, *Strategi Pemerintahan Manajemen Organisasi Sektor Publik*, 2013

4. Strategi Pemerintahan Model Moore : Profesional

Moore dikenal dengan *Public Value* nya, dalam mazhab *Public Value* ini dikemukakan jika peran manajer pemerintahan tidak hanya sekedar sebagai teknisi (*technicians*) tetapi lebih kepada manajer strategi (*strategist*). Moore

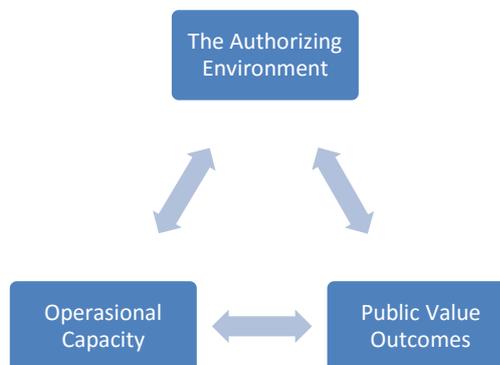
dengan mazhabnya mendiskripsikan tiga komponen strategi pemerintahan yang dikenal dengan segitiga strategi (*strategic triangel*).

Adapun komponen-komponen itu antara lain adalah sebagai berikut :

- a. *Public value outcomes*, yang menjadi ciri khas dan pembeda dari administrasi publik klasik;
- b. *The authorizing environment*, berhubungan dengan legitimasi organisasi yang berasal dari lingkungan di sekitarnya;
- c. *Operational capacity*, suatu kapasitas operasional organisasi yang memiliki karakter lebih sebagai manajemen.

Gambar 1.2

Segitiga Strategi (*Strategic Triangel*)



Sumber : Muhammad Suwarsono, *Strategi Pemerintahan Manajemen Organisasi Sektor Publik*, 2013

Komponen-komponen manajemen strategis²⁷:

- 1) Visi

²⁷ Setiyono, Budi, *Pemerintahan dan Manajemen Sektor Publik*, (Jakarta: Kalam Nusantara, 2007), Hlm: 96-102

Merupakan sebuah *statetment* yang menggambarkan keadaan yang ingin dicapai, bersifat ideal, atraktif, dan unik yang dikompromikan dengan keadaan (sumber daya, dukungan, hambatan, dan kemampuan). Visi sebuah organisasi dapat dibangun melalui dua cara yakni *top down process* dan *buttom up process*. Sebuah visi harus mempunyai indikator yang akuntabel atau tidak terlalu abstrak sehingga dapat diukur tingkat keberhasilannya.

2) Analisis lingkungan

Merupakan tindakan untuk melakukan penilaia detail terhadap kondisi eksternal dan internal menggunakan SWOT dan PEST.

3) Sasaran atau tujuan dasar

Merupakan penjabaran yang lebih spesifik dari indikator globab, cita-cita yang tertera dalam visi.

4) Misi

Merupakan "*raison d'etre*", alasan terhadap mengapa organisasi harus ada dan apa yang dicoba untuk diraih.

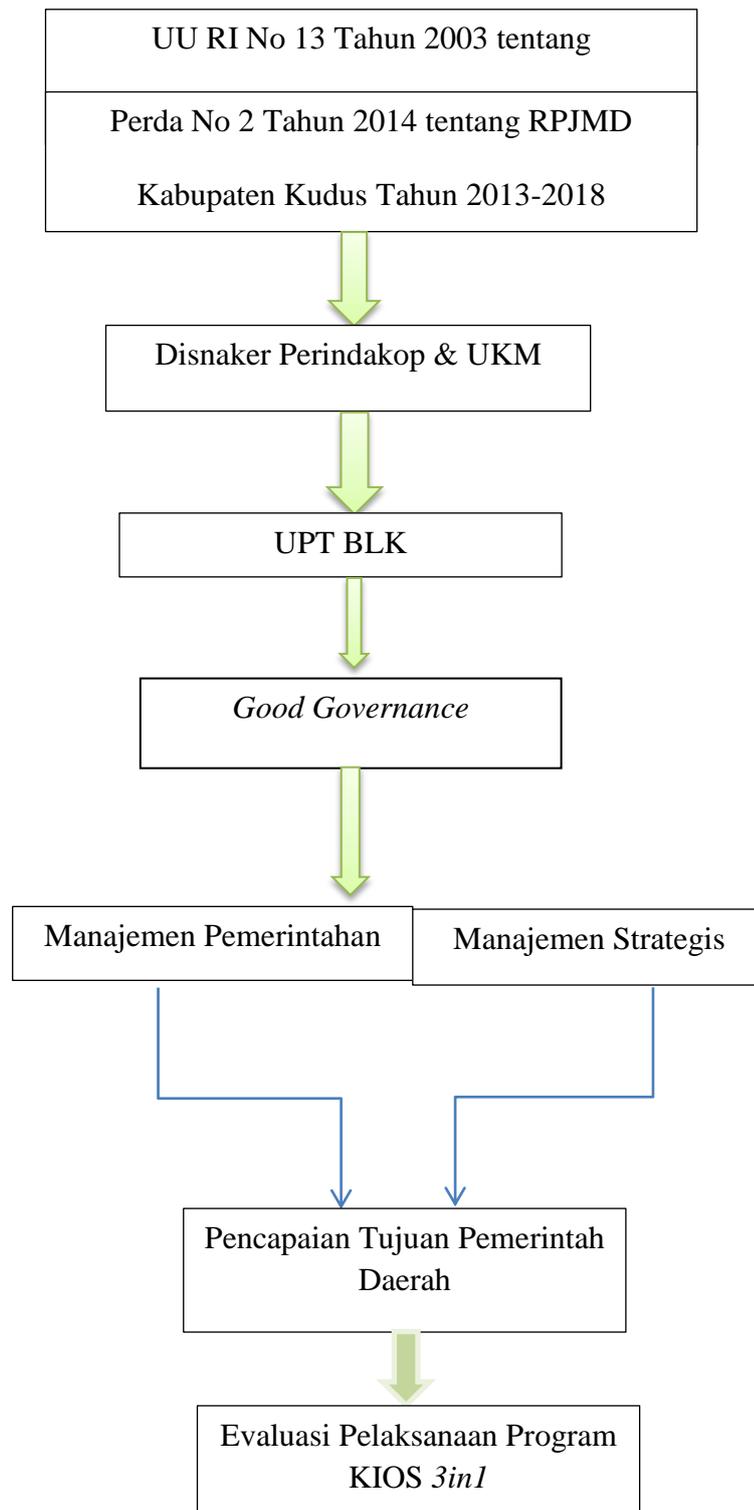
5) Strategi

Sering disebut dengan rencana tindak atau action plan yaitu cara untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan, meliputi akuntablitas, waktu yang diharapkan untuk mencapai target atau deadline, sumberdaya yang diperlukan.

1.5.3 Kerangka Berpikir

Gambar 1.4

Bagan Kerangka Berpikir



1.6 Operasionalisasi Konsep

- a. Manajemen publik atau pemerintahan UPTD BLK Kabupaten Kudus adalah sebuah cara pengelolaan sumber daya manusia dan non manusia untuk mencapai tujuan daerah yang dimaklumkan melalui kebijakan publik. Manajemen organisasi pemerintahan tersebut dijalankan melalui empat mekanisme pelaksanaan manajemen pemerintahan yang sering dikenal dengan POAC (*planning, organizing, actuating, controlling*) yang dikenalkan oleh George R Terry. Sedangkan kinerja daripada sistem manajemen UPTD BLK Kabupaten Kudus dilihat berdasarkan kriteria 4E dikemukakan oleh Stewart (1997) yaitu (*economy, efficiency, effectiveness, equity*).
- b. Evaluasi kinerja UPTD BLK Kabupaten Kudus dalam mengupayakan mengurangi tingkat pengangguran dilihat melalui beberapa indikator kinerja yang disebutkan oleh Dwiyanto meliputi produktivitas, orientasi kualitas layanan kepada pelanggan, responsivitas, dan akuntabilitas. Sehingga organisasi pemerintahan ini dapat mencapai *good governance* berdasarkan indikator yang disebutkan oleh Sedarmayanti yaitu akuntabilitas, transparansi, keterbukaan, dan aturan hukumnya, melalui penerapan sepuluh konsep tata pemerintahan yang baik.
- c. KIOS *3in1* merupakan sebuah program dari pemerintah pusat yang terdiri dari pelatihan, sertifikasi, dan penempatan kerja bagi para peserta pelatihan di balai-balai atau lembaga pelatihan milik pemerintah. KIOS

3in1 tersebut bertujuan untuk mengurangi tingkat pengangguran secara efektif pada tiap-tiap daerah di Indonesia.

- d. Keberhasilan pelaksanaan program KIOS *3in1* didasari oleh faktor penetapan tujuan atau sasaran, pengarahan, aksi, analisis lingkungan, aksi, strategi, dan pembelajaran.

Dengan demikian maka definisi istilah atau makna dari penelitian ini “Manajemen UPTD BLK Kabupaten Kudus dalam Meningkatkan Keterampilan Masyarakat” adalah mengetahui tentang pelaksanaan mekanisme pelaksanaan strategi yang dilakukan oleh UPTD BLK Kabupaten Kudus dalam rangka upaya mengurangi tingkat pengangguran di Kabupaten Kudus, kemudian mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan KIOS *3in1* (pelatihan, sertifikasi, penempatan).

1.7 Metode Penelitian

1.7.1 Desain Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan penjabaran dekriptif, bertujuan untuk memahami dan menjelaskan mengenai strategi Balai Latihan Kerja dibawah naungan Disnaker Perinkop dan UKM dalam rangka mengurangi tingkat pengangguran di Kabupaten Kudus Melalui pendekatan kualitatif diperoleh pemahaman dan penafsiran yang mendalam mengenai makna, kenyataan, dan fakta yang relevan. Menurut Bogdan dan Taylor (1975: 5)²⁸

²⁸ Basrowi dan Suwandi, Memahami Penelitian Kualitatif, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2009), Hlm. 21

mendefinisikan metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Pendekatan ini diarahkan pada latar dan individu tersebut secara holistik (utuh). Bersifat deskriptif yang berarti bahwa data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka-angka. Selain itu, semua yang dikumpulkan berkemungkinan menjadi kunci terhadap apa yang sudah diteliti.

1.7.2 Situs Penelitian

Situs penelitian adalah suatu tempat dimana peneliti menangkap keadaan sebenarnya dari objek yang diteliti untuk memperoleh data atau informasi yang diperlukan. Sesuai dengan permasalahan yang dikemukakan dalam bab sebelumnya, maka penetapan situs penelitian adalah UPT Balai Latihan Kerja Kabupaten Kudus.

1.7.3 Subjek Penelitian

Dalam penelitian ini, yang menjadi subjek penelitian saya, pertama adalah Kepala Disnaker Perinkop dan UKM, Kepala UPT BLK Kabupaten Kudus, beserta para Kepala Bidang dan Staf yang berada di lingkup UPT BLK tersebut. Kedua, adalah para instruktur pelatihan dan peserta maupun alumni yang pernah mengikuti pelatihan di UPT BLK Kabupaten Kudus.

1.7.4 Jenis Data

Menurut Lofland dan Lofland (1984:47)²⁹ sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata, dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Berkaitan dengan hal itu, pada bagian ini jenis datanya dibagi ke dalam kata-kata dan tindakan, sumber data tertulis, foto dan statistik

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan sekunder. Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung dari sumbernya seperti wawancara dan observasi. Sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh tidak langsung dari sumbernya, seperti dokumentasi dan kearsipan.

1.7.5 Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder:

a. Data Primer

Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari sumber asalnya atau di lapangan yang merupakan data empirik. Data empirik yang dimaksud adalah hasil wawancara dengan beberapa pihak atau informan yang benar-benar berkompeten dan bersedia memberikan data dan informasi yang dibutuhkan dan relevan dengan kebutuhan penelitian. Dalam penelitian ini, informan yang digunakan sebagai data primer adalah Kepala UPT BLK Kabupaten Kudus dan para aparaturnya, instruktur

²⁹ Lexy J, Moeleong, Metode Penelitian Kualitatif, (Bandung: PT Remaja Roesdakarya Offset, 2008), Hlm.157

pelatihan dan peserta maupun alumni pelatihan UPT BLK Kabupaten Kudus.

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari hasil telaah bacaan ataupun kajian pustaka, buku-buku atau literature yang terkait dengan permasalahan yang sedang diteliti, internet, jurnal, dokumen maupun arsip.

1.7.6 Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian kualitatif dapat dilakukan dengan menggunakan teknik kondisi yang alami, sumber data primer, dan lebih banyak pada teknik observasi berperan serta, wawancara mendalam, dan dokumentasi. Catherine Marshall, Gretchen yang dikutip oleh Sugiyono, menyatakan bahwa: *“... the fundamental methods relied on by qualitative researchers for gathering information are, participation in the setting, direct observation, indepth interviewing, document review”*³⁰

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah observasi, wawancara, dan dokumentasi. Berikut ini merupakan penjabaran dari ketiga teknik tersebut :

1. Observasi

Melalui observasi, peneliti dapat mendokumentasikan dan merefleksikan secara sistematis terhadap kegiatan dan inetraksi subjek

³⁰ M. Junaidi Ghony & Fauzan, Metode Penelitian Kualitatif, (Jogjakarta: Ar-Ruzz Media, 2016)
Hal: 164

penelitian (Burns, 1990: 80)³¹. Semua yang terlihat dan didengar asalkan sesuai dengan tema penelitian, semuanya dicatat dalam kegiatan observasi yang terencana secara fleksibel dan terbuka.

Berikut merupakan beberapa teknik observasi yang populer digunakan:

a. Observasi Partisipatif

Metode pengamatan terlibat (observasi partisipatif) adalah sebuah teknik pengumpulan data yang mengharuskan peneliti melibatkan diri dalam kehidupan dari masyarakat yang diteliti untuk dapat melihat dan memahami gejala-gejala yang ada, sesuai maknanya dengan yang dipahami oleh para warga yang ditelitinya.

b. Observasi Terkendali

Metode pengamatan terkendali adalah dimana para pelaku yang akan diamati oleh peneliti kualitatif diseleksi sesuai kondisi-kondisi yang ada di lokasi penelitian, pelaku diamati dan dikendalikan oleh si peneliti.

Jadi, dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik observasi partisipatif, dengan tujuan agar dapat mendapatkan data yang dibutuhkan secara lebih konkret dan mendalam. Peneliti turun langsung ke lapangan untuk mengamati perilaku dan aktivitas individu-individu di UPTD BLK Kabupaten Kudus, peneliti merekam/ mencatat (misalnya dengan mengajukan sejumlah pertanyaan yang ingin diketahui oleh peneliti) aktivitas-aktivitas dalam lokasi penelitian.

³¹ Basrowi dan Suwandi, log.cid, Hal.93

2. Wawancara

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu oleh dua pihak, yaitu pewawancara (interviewer) sebagai pengaju/ pemberi pertanyaan dan yang diwawancarai (interviewee) sebagai pemberi jawaban atas pertanyaan itu. Maksud diadakannya wawancara seperti ini ditegaskan oleh Lincoln dan Guba (1985:266)³² antara lain : mengonstruksi perihal orang, kejadian, kegiatan, organisasi, perasaan, motivasi, tuntutan, dan kepedulian, merekonstruksi kebulatan-kebulatan harapan pada masa yang akan mendatang; memverifikasi, mengubah dan memperluas informasi dari orang lain baik manusia maupun bukan manusia (triangulasi); dan memverifikasi, mengubah, dan memperluas konstruksi yang dikembangkan oleh peneliti sebagai pengecekan anggota.

Terdapat empat jenis wawancara menurut Patton (1980:197)³³

a. Pendekatan Menggunakan Petunjuk Umum Wawancara

Jenis wawancara ini mengharuskan pewawancara membuat kerangka dan garis besar pokok-pokok pertanyaan dalam wawancara, tetapi tidak harus dipertanyakan secara berurutan. Petunjuk wawancara hanyalah berisi petunjuk secara garis besar tentang proses dan isi wawancara untuk menjaga agar pokok-pokok yang direncanakan dapat tercakup seluruhnya. Pelaksanaan wawancara dan pengurutan pertanyaan disesuaikan dengan keadaan responden dalam konteks wawancara yang sebenarnya.

³²Ibid, Hal.127

³³ Ibid, Hlm: 127-130

b. Wawancara Baku Terbuka

Jenis wawancara ini adalah yang menggunakan seperangkat pertanyaan baku. Urutan pertanyaan, kata-katanya dan cara penyajian pusama untuk setiap responden. Wawancara demikian digunakan jika dipandang sangat perlu untuk mengurangi variasi yang bisa terjadi antara seseorang yang diwawancarai dengan yang lainnya.³⁴

Teknik wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan menggunakan petunjuk umum wawancara, dengan tujuan untuk mendapatkan informasi sesuai dengan kebutuhan dalam penelitian dan tidak banyak menimbulkan variasi jawaban. Wawancara akan dilakukan dengan tiga pihak yaitu UPTD BLK Kabupaten Kudus, peserta pelatihan atau alumni peserta pelatihan UPTD BLK Kabupaten Kudus, beserta Disnaker Perinkop dan UKM yang membawahi UPTD BLK Kabupaten Kudus.

3. Dokumentasi

Metode ini merupakan suatu cara pengumpulan data yang menghasilkan catatan-catatan penting yang berhubungan dengan masalah yang diteliti,, sehingga akan diperoleh data yang lengkap, sah dan bukan berdasarkan perkiraan. Dalam penelitian ini, peneliti hanya mengambil data yang sudah ada, meliputi dokumen resmi, foto atau gambar, sumber publikasi media massa, jurnal.

³⁴ Junaidi Ghony & Fauzan, Op.cit, Hlm: 166-174

1.7.7 Analisis dan Interpretasi Data

Pada prinsipnya analisis data kualitatif dilakukan bersamaan dengan proses pengumpulan data. Teknik analisis yang dilakukan dengan menggunakan teknik analisis yang dikemukakan oleh Miles dan Huberman (1992) mencakup tiga kegiatan yang bersamaan : (1) reduksi data (2) penyajian data, dan (3) penarikan kesimpulan (verifikasi).

a. Reduksi Data

Reduksi data merupakan proses pemilihan, pemusatan perhatian, pengabstraksian dan pentransformasian data kasar dari lapangan. Proses ini berlangsung selama penelitian ini dilakukan, dari awal sampai akhir penelitian. Dalam proses reduksi ini peneliti benar-benar mencari data yang benar-benar valid. Ketika peneliti menyangsikan kebenaran data yang diperoleh dicek ulang dengan informasi lain yang dirasa peneliti lebih mengetahui.

b. Penyajian Data

Adalah sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan untuk menarik kesimpulan dan pengambilan tindakan. Bentuk penyajiannya antara lain berupa teks naratif, matriks, grafik, jaringan, dan bagan. Tujuannya adalah untuk memudahkan membaca dan menarik kesimpulan. Dalam proses ini peneliti mengelompokkan hal-hal yang serupa menjadi

beberapa kategori atau kelompok. Masing-masing kelompok tersebut menunjukkan tipologi yang ada sesuai dengan rumusan masalahnya. Dalam tahap ini peneliti juga melakukan *display* (penyajian) data secara sistematis, agar lebih mudah untuk dipahami interaksi antar bagian-bagiannya dalam konteks yang utuh bukan segmental atau fragmental terlepas satu dengan yang lainnya. Dalam proses ini, data diklarifikasikan dengan tema-tema inti.

c. Menarik Kesimpulan atau Verifikasi

Penarikan kesimpulan hanyalah sebagian dari satu kegiatan dari konfigurasi yang utuh. Kesimpulan-kesimpulan juga diverifikasi selama penelitian berlangsung. Makna-makna yang muncul dari data harus selalu diuji kebenaran dan kesesuaiannya sehingga validitasnya terjamin. Dalam tahap ini, peneliti membuat rumusan proposisi yang terkait dengan prinsip logika, mengangkatnya sebagai temuan penelitian, kemudian dilanjutkan dengan mengkaji secara berulang-ulang terhadap data yang ada, pengelompokan data yang telah terbentuk, dan proposisi yang telah dirumuskan. Langkah selanjutnya yaitu melaporkan dari hasil penelitian lengkap, dengan temuan baru yang berbeda dari temuan-temuan yang sudah ada.

1.7.8 Kualitatif Data

Penelitian kualitatif memiliki instrumen utama manusia, karena itu yang diperiksa adalah keabsahan datanya. Untuk menguji kualitas data penelitian peneliti menggunakan teknik Triangulasi. Triangulasi adalah teknik pemeriksaan data untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data yang telah diperoleh agar data yang didapatkan lebih lengkap dan sesuai dengan yang diharapkan. Menurut Patton ada 4 macam triangulasi sebagai teknik pemeriksaan untuk mencapai keabsahan, yaitu³⁵ :

a. Triangulasi Data

Menggunakan berbagai sumber data seperti dokumen, arsip, hasil wawancara, hasil observasi, atau juga dengan mewawancarai lebih dari satu subyek yang dianggap memiliki sudut pandang yang berbeda.

b. Triangulasi Pengamat

Adanya pengamat diluar peneliti yang turut memeriksa hasil pengumpulan data. Dalam penelitian ini, dosen pembimbing bertindak sebagai pengamat (*expert judgement*) yang memberikan masukan terhadap hasil pengumpulan data.

³⁵ Catatan kuliah "Seminar Proposal" Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisip Undip tanggal 31 Maret 2016, Dosen Pengampu Dr. Drs. Teguh Yuwono, M.Pol.Admin

c. Triangulasi Teori

Penggunaan berbagai teori yang berlainan untuk memastikan bahwa data yang dikumpulkan sudah memasuki syarat. Pada penelitian ini berbagai teori yang telah dijelaskan bertujuan untuk dipergunakan dan menguji terkumpulnya data. Triangulasi teori dapat meningkatkan kedalaman pemahaman asalkan peneliti mampu menggali pengetahuan teoretik secara mendalam atas hasil analisis data yang telah diperoleh.

d. Triangulasi Metode

Penggunaan berbagai metode untuk meneliti suatu masalah. Untuk memperoleh kebenaran informasi yang handal dan gambaran yang utuh mengenai informasi tertentu, peneliti bisa menggunakan metode wawancara dan observasi atau pengamatan untuk mengecek kebenarannya.

Dalam penelitian ini variasi triangulasi yang digunakan adalah triangulasi data. Hal ini dikarenakan pengambilan data dalam penelitian ini menggunakan wawancara observasi dan dokumentasi. Dengan triangulasi data maka akan diperoleh data yang mendalam karena diperoleh dari sudut pandang yang berbeda antara dari faktor komunikasi, sumberdaya, dan struktur birokrasi sehingga data yang dihasilkan tidak hanya memandang dari satu sudut pandang saja melainkan berbagai sudut pandang dan hal ini akan berpengaruh pada analisis dalam penelitian ini, keberadaan data yang bervariasi akan membuat peneliti melakukan analisa yang lebih mendalam pada penelitian ini.