

# MANAJEMEN STRATEJIK PADA ORGANISASI SEKTOR PUBLIK

**Kenny Dewi**

Dosen Tidak Tetap Fakultas Ekonomi Unpar

## **Abstract**

*Unsatisfactory that comes from society as public services customer to the public sector organizations' performance causing the need of this sector to reform soon. Negative opinions to the public sector organization at one side and the assumptions that private sector organization management is better than public sector organization in other side causing thought from academicians and practitioners to adopt private sector's management approaches. One of those approaches is strategic management that is usually applied in private sector institutions. There are some adaptations have to be considered while adopt strategic management, considering characteristic differences between public and private sector organizations. New Public Management (Christopher Hood,1991) and Reinventing Government (David Osborne and Ted Gaebler,1992) are two concepts that viewed as a form of public management and administration modernization or reformation.*

## **Pendahuluan**

Organisasi sektor publik sebagai lembaga penyelenggara pelayanan publik bertanggung jawab memberikan pelayanan yang terbaik dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat. Pemerintah dalam fungsinya memberi pelayanan kepada masyarakat yang bersifat mengarahkan, dituntut mempunyai asumsi tentang masa depan (*strategic foresight*) yang lebih dinamis, sehingga dapat memberi pelayanan yang profesional kepada masyarakat sebagai pelanggan pelayanan publik. Namun hal ini belum sepenuhnya tercapai. Banyak sekali kritik keras yang ditujukan kepada organisasi sektor publik. Selain kualitas pelayanan yang diberikan, ketidakjelasan visi dan misi, rendahnya kualitas sumber daya manusia, birokrasi yang berbelit-belit, tidak adanya perencanaan yang matang, pelaksanaan yang tidak sesuai dengan rencana, rendahnya produktivitas, merupakan gambaran kondisi organisasi sektor publik yang ada di masyarakat. Munculnya anggapan-anggapan negatif terhadap sektor publik di satu sisi dan adanya anggapan bahwa praktik manajemen sektor swasta lebih baik daripada sektor publik di sisi lain menimbulkan pemikiran dari kalangan akademisi dan praktisi untuk mengadaptasi (bukan mengadopsi) pendekatan

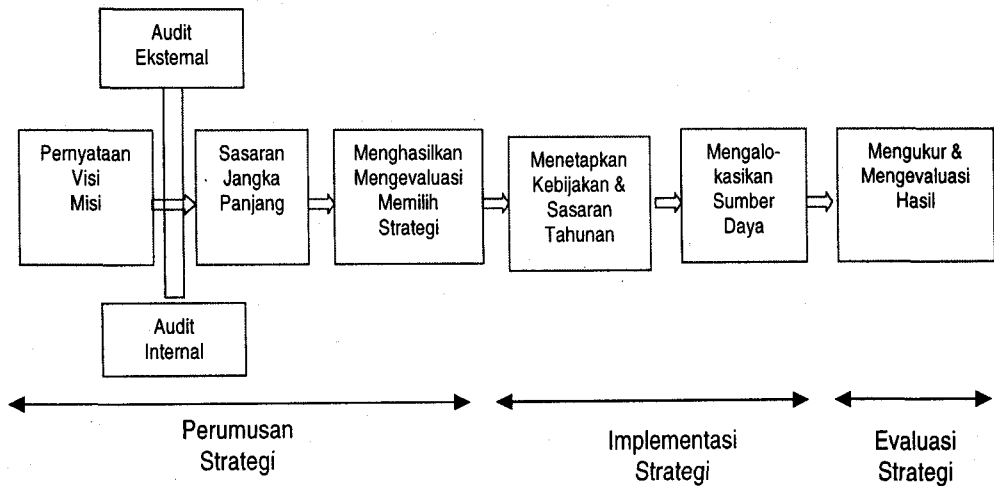
dalam mendesain organisasi dan manajemen di instansi swasta, dan mentransformasikan semangat kewirausahaan ke dalam instansi pemerintah. Salah satunya adalah dengan mengadaptasi konsep manajemen stratejik yang biasanya diaplikasikan pada banyak sektor swasta dalam rangka pencapaian tujuan dengan cara yang lebih sistematis, terarah, dan efisien.

### **Manajemen Stratejik**

Manajemen stratejik dapat didefinisikan sebagai seni dan pengetahuan untuk merumuskan, mengimplementasikan, dan mengevaluasi keputusan lintas fungsional yang membuat organisasi mampu mencapai tujuannya (Fred R. David, 1998). Sedangkan Jauch dan Glueck mendefinisikan manajemen stratejik sebagai sejumlah keputusan dan tindakan yang mengarah pada penyusunan suatu strategi atau sejumlah strategi yang efektif untuk membantu mencapai sasaran perusahaan.

Henry Mintzberg dalam Rue (1989) mendeskripsikan tiga pendekatan atau model yang dapat digunakan untuk merumuskan strategi organisasi, yaitu pendekatan entrepreneurial, pendekatan adaptif dan pendekatan perencanaan. Menurut pendekatan entrepreneurial, penyusunan strategi ditujukan untuk mencari peluang-peluang baru. Karakteristik utamanya adalah lompatan dramatis dalam menghadapi ketidakpastian. Pendekatan ini umumnya diterapkan pada perusahaan kecil atau perusahaan yang baru didirikan guna menangkap peluang-peluang baru. Perusahaan harus mampu mengambil keputusan dalam jangka waktu yang relatif singkat, kerana kelambatan dalam pengambilan keputusan akan menyebabkan peluang yang ada diambil oleh pesaing. Oleh karena itu pengambilan keputusan strategis dilakukan terpusat hanya pada satu pemegang kekuasaan yaitu pimpinan puncak. Organisasi yang melakukan pendekatan adaptif atau reaktif menganggap bahwa perumusan strategi hanya merupakan reaksi terhadap persoalan-persoalan yang muncul, bukan proaktif mencari peluang baru atau peluang untuk tumbuh. Pendekatan ini umumnya diterapkan pada perusahaan besar yang sudah mapan ataupun oleh kelompok-kelompok perusahaan yang saling mengendalikan antara satu perusahaan dengan perusahaan lainnya. Keputusan dibuat secara *incremental* atau bertahap sesuai dengan persoalan dan kondisi yang dihadapi. Pendekatan perencanaan merupakan perpaduan antara pendekatan entrepreneurial dan pendekatan adaptif. Strategi dirumuskan secara sistematis, terutama dalam penilaian biaya dan manfaat atas usulan proyek yang saling bersaing.

Proses manajemen stratejik terdiri dari tiga tahap, yaitu perumusan strategi, implementasi strategi, dan evaluasi strategi. Perumusan strategi dimulai dari penjaringan aspirasi stakeholder, penetapan visi dan misi, mengenali peluang dan acaman serta kekuatan dan kelemahan perusahaan, penetapan sasaran jangka panjang, menghasilkan dan mengevaluasi alternatif strategi, sampai dengan menghasilkan pilihan strategi yang paling sesuai dengan kondisi perusahaan. Implementasi strategi merupakan tahap tindakan manajemen stratejik. Perusahaan harus menetapkan kebijakan dan sasaran tahunan, serta mengalokasikan sumber daya sehingga strategi yang dirumuskan dapat dilaksanakan. Tahapan ini seringkali dianggap sebagai tahap yang paling sulit. Implementasi strategi memerlukan disiplin pribadi, komitmen, dan pengorbanan. Keberhasilan implementasi strategi tergantung pada kemampuan manajer untuk memotivasi karyawan, yang lebih merupakan seni ketimbang pengetahuan. Evaluasi strategi adalah tahap akhir dalam manajemen stratejik. Dalam tahap ini, perusahaan harus membandingkan antara hasil yang dicapai dengan target-target yang telah ditetapkan pada proses perumusan strategi. Jika digambarkan dalam sebuah bagan, maka model manajemen stratejik adalah sebagai berikut (Fred R. David, 1998):



Model Manajemen Stratejik

### Organisasi Publik dan Swasta

Organisasi sektor publik merupakan organisasi penyelenggara pelayanan publik yang bertanggung jawab memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat. Dalam hal ini, yang dimaksud penyelenggara pelayanan publik adalah instansi pemerintah yang meliputi satuan kerja/satuan

organisasi Kementerian, Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Kesekretariatan Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Hukum Milik Negara (BHMN), dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) serta Instansi Pemerintah lainnya, baik pusat maupun daerah termasuk dinas-dinas dan badan

Hasil studi pustaka yang dilakukan oleh Rainey et al. (1976), yang kemudian disimpulkan oleh Gortner et al. (1987) mencoba menawarkan sejumlah faktor mendasar yang membedakan organisasi publik dari organisasi swasta. Faktor-faktor tersebut adalah faktor lingkungan, transaksi organisasi-lingkungan, serta proses dan struktur internal.

Faktor lingkungan meliputi tingkat relasi dengan pasar, juga kendala formalitas dan hukum, serta pengaruh politik. Tingkat relasi dengan pasar yang dimiliki sektor swasta ditandai dengan besarnya pengaruh hukum permintaan dan penawaran yang pada akhirnya akan berdampak pada penentuan harga suatu barang atau jasa. Sektor publik, di lain pihak, tidak bisa sepenuhnya menggunakan prinsip mekanisme pasar. Harga pelayanan publik tidak dapat ditentukan murni berdasarkan harga pasar. Berbagai bentuk intervensi pemerintah turut menentukan harga. Hal ini menyebabkan tingkat relasi dengan pasar yang dimiliki organisasi publik sangat kurang, yang berarti kurang insentif untuk mengurangi biaya, kurang perhatian pada efisiensi operasional, dan pada penampilan organisasi yang efektif.

Kendala formalitas dan hukum tampak dari banyak kendala pada prosedur dan kurang otonomi bagi para manajer publik dalam mengambil keputusan, juga adanya kecenderungan yang semakin besar untuk memperluas spesifikasi pekerjaan dengan kontrol yang semakin ketat, serta lebih banyak sumber-sumber eksternal yang memiliki pengaruh formal, selain sumber-sumber itu sendiri sangat tersebar. Fokus perusahaan swasta adalah pilihan individual dalam pasar. Perusahaan di sektor swasta dituntut untuk dapat memenuhi selera dan pilihan individual. Sektor publik tidak mendasarkan pada pilihan individual dalam pasar, akan tetapi pilihan kolektif masyarakat yang disampaikan melalui partai politik tertentu ataupun wakil-wakilnya dalam Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini menyebabkan pengaruh politik terhadap keputusan organisasi publik semakin besar

#### 1. Transaksi organisasi-lingkungan

##### a. Paksaan dan desakan

Tuntutan dan tekanan yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap organisasi publik sangat sulit untuk dihindari.

##### b. Dampak yang luas

Tindakan para administrator publik mempunyai dampak simbolik yang besar dan meluas karena menyangkut kepentingan umum.

- c. Pengamatan terhadap publik  
Pejabat publik lebih banyak melakukan pengamatan yang terinci terhadap masyarakat umum.
  - d. Harapan publik yang unik  
Harapan masyarakat yang lebih besar terhadap pejabat-pejabat pemerintah untuk bertindak bijaksana, penuh tanggungjawab, dan berlaku jujur.
2. Proses dan struktur internal
- a. Sasaran, kriteria keputusan, dan evaluasi pada organisasi publik sangat kompleks
    - Sulit mendapatkan kata sepakat, sehingga sasaran dan kriteria yang berkaitan dengan satu permasalahan, sangat beraneka ragam dan tidak jelas
  - b. Hubungan otoritas dan peran administrator
    - Kurangnya otonomi pengambilan keputusan pada pihak administrator publik
    - Sering tampak kewenangan yang sangat lemah dan terpecah pada manajemen tingkat bawah
    - Adanya keseganan untuk mendelegasikan pengambilan keputusan
    - Manajemen puncak lebih banyak mempunyai peranan politik
  - c. Penampilan operasional
    - Kurang inovatif, sangat hati-hati, dan sangat kaku
    - Banyak sekali pelaksanaan rencana yang terganggu karena sering terjadi penggantian pejabat sebagai hasil pemilihan atau pengangkatan politis
  - d. Insentif dan struktur insentif
    - Ada kesulitan yang lebih besar dalam menentukan insentif untuk pekerjaan yang efisien dan efektif
  - e. Karakteristik pribadi karyawan
    - Komitmen karyawan terhadap organisasi sangat kurang
    - Kurangnya inisiatif, kreativitas, dan inovasi dari para karyawan

John Alford dalam tulisannya yang berjudul *"The Implication of 'Publicness' for Strategic Management Theory"* menyatakan bahwa organisasi yang bersifat publik murni ataupun swasta murni, sangat jarang ditemukan.

Kebanyakan organisasi berada pada suatu kontinum diantara kedua ekstrim tersebut. Pada tulisan tersebut juga dikatakan bahwa semakin bersifat publik, maka organisasi akan:

1. Makin sulit menetapkan dan mempertahankan tujuan jangka panjangnya
2. Makin sulit untuk menetapkan posisinya pada pasar yang dilayani, jika penetapan posisi didasarkan kepada *output* yang dihasilkan.

Nilai yang dihasilkan organisasi atau perusahaan akan lebih dipahami dan diterima dalam bentuk *outcome*, dimana pasar yang dihadapi organisasi publik bukan hanya pasar yang dilayani saja, tetapi lingkungan masyarakat tempat organisasi beroperasi.

3. Makin sulit untuk melakukan *trade-offs* antara sesuatu yang dapat memberikan nilai bagi publik dan sesuatu yang dapat diterima oleh pihak-pihak yang memiliki pengaruh di dalam lingkungan politik tertentu.

### **Manajemen Stratejik pada Organisasi Publik**

Keinginan untuk melakukan reformasi sektor publik dengan mengadaptasi konsep manajemen stratejik yang biasanya diaplikasikan pada banyak sektor swasta tentunya harus disertai dengan berbagai penyesuaian, mengingat adanya perbedaan karakteristik antara sektor swasta dan sektor publik.

Ditinjau dari perspektif historis, pendekatan manajemen modern di sektor publik pada awalnya muncul di Eropa tahun 1980-an dan 1990-an sebagai reaksi terhadap tidak memadainya model administrasi publik tradisional. Konsep *New Public Management* yang kemudian diperkenalkan oleh Christopher Hood (1991) dan konsep *Reinventing Government* yang diperkenalkan oleh David Osborne dan Ted Gaebler (1992) merupakan teori manajemen publik yang beranggapan bahwa praktik manajemen sektor swasta lebih baik dibandingkan dengan praktik manajemen sektor publik.

### ***New Publik Management***

Istilah *New Publik Management* (NPM) pada awalnya diperkenalkan oleh Christopher Hood pada tahun 1991. Penerapan konsep NPM dapat dipandang sebagai suatu bentuk modernisasi atau reformasi manajemen dan administrasi publik, depolitisasi kekuasaan, atau desentralisasi wewenang yang mendorong demokrasi. Perubahan tersebut juga telah mengubah peran pemerintah terutama dalam hal hubungan antara pemerintah dan masyarakat (Hughes, 1998). Penerapan konsep NPM, lebih jauh lagi, ternyata telah menyebabkan terjadinya perubahan manajemen sektor publik yang drastis dari sistem manajemen tradisional yang kaku, birokratis, dan hierarkis menjadi model manajemen sektor publik yang fleksibel dan lebih mengakomodasi pasar.

Christopher Hood menjelaskan bahwa konsep *New Public Management* mengandung tujuh komponen utama, yaitu manajemen profesional di sektor publik, adanya standar dan ukuran kinerja, serta penekanan yang lebih besar terhadap pengendalian *output* dan *outcome*, juga pemecahan unit-unit kerja di sektor publik, menciptakan persaingan dan mengadaptasi gaya manajemen sektor bisnis ke sektor publik, juga disiplin dan penghematan penggunaan sumber daya.

Manajemen profesional seharusnya diaplikasikan bukan hanya pada BUMN atau BUMD saja, tetapi juga pada organisasi pemerintahan, baik pusat maupun daerah. Sektor publik seharusnya dikelola secara profesional dengan melakukan fungsi-fungsi manajemen (*planning, organizing, staffing, leading, controlling*) pada semua fungsi operasinya guna mencapai tujuan secara efisien.

*New Public Management* menghendaki adanya standar dan ukuran kinerja yang jelas, sehingga dapat diketahui sejauh mana keberhasilan organisasi dalam mencapai tujuannya.

Organisasi sektor publik tentunya harus memiliki visi dan misi yang dikomunikasikan kepada seluruh anggota organisasi agar visi dan misi bukan hanya menjadi jargon semata. Penetapan tujuan-tujuan yang bersifat operasional sebagai penterjemahan visi dan misi juga harus dibuat sejelas mungkin, sehingga dapat dijadikan pedoman dalam bekerja.

Organisasi sektor publik sebagai lembaga pelayanan masyarakat tentunya diharapkan dapat menghasilkan *output* (keluaran) berupa barang atau jasa yang dapat memberikan *outcome* (manfaat) bagi masyarakat sebagai konsumennya. Pengendalian yang dilakukan bukan lagi sekedar pengendalian *input*. Pengendalian *output* dan *outcome* harus menjadi fokus utama organisasi. Salah satu contohnya adalah penyuluhan-penyuluhan mengenai pencegahan dan penanggulangan flu burung sebagai *output* dari program yang dilakukan oleh dinas kesehatan harus dapat menurunkan angka kematian akibat penyakit flu burung sebagai *outcome*-nya. Anggaran biaya sebagai salah satu *input* untuk menjalankan program tersebut bukan lagi masalah yang harus diperdebatkan, apalagi mengingat program ini merupakan tugas pemerintah yang bersifat mendesak.

Pemecahan organisasi ke dalam unit-unit kerja merupakan perubahan yang harus dilakukan oleh organisasi sektor publik. Struktur organisasi yang bersifat kaku dan sentralistik tidak dapat diandalkan lagi dalam situasi yang sering mengalami perubahan. Organisasi dituntut lebih fleksibel dan terdesentralisasi dengan memberikan wewenang lebih besar kepada bawahan. Sistem birokrasi yang bersifat kaku, tidak fleksibel dan cenderung "mempersulit," yang selama ini menjadi *trade mark* organisasi sektor publik, harus segera ditinggalkan.

Penyebab utama dari masalah inefisiensi yang seringkali dirasakan masyarakat dalam bentuk ekonomi biaya tinggi adalah karena tidak adanya iklim persaingan yang sehat diantara organisasi-organisasi sektor publik. Organisasi sektor publik, khususnya BUMN dan BUMD yang selama ini dianak-emaskan harus segera "dilepaskan" agar mampu mandiri menghadapi persaingan.

Proteksi dan sistem tender yang bersifat formalitas harus segera dicabut. Organisasi sektor publik perlu mengadopsi mekanisme pasar untuk menciptakan persaingan yang bertujuan menciptakan efisiensi. Mekanisme kontrak dan tender kompetitif perlu dilakukan dalam rangka penghematan biaya dan peningkatan kualitas serta privatisasi.

Konsep NPM berasumsi bahwa praktik manajemen di sektor swasta adalah lebih baik dibandingkan praktik manajemen di sektor publik. Beberapa contoh praktik manajemen sektor swasta yang dapat dijadikan acuan bagi sektor publik adalah responsif terhadap keinginan pasar, proses rekrutmen dan seleksi karyawan yang sesuai dengan job description dan job *specification*, sistem kompensasi dan promosi yang didasarkan pada kinerja, proses pengambilan keputusan yang *bottom up*, bukan *top down*, adanya semangat kepemimpinan pada semua level organisasi; bukan hanya pada level-level puncak saja, mengutamakan inovasi dan kreativitas sebagai proses penciptaan nilai tambah, serta mengutamakan kepentingan kosumen, juga transparansi keuangan dan akuntabilitas publik.

Sumber daya publik harus digunakan seefisien mungkin agar tidak terjadi salah kelola, salah alokasi, dan korupsi. Namun demikian, penyusunan standar biaya harus tetap mengacu pada standar pelayanan minimum yang harus dipenuhi, mengingat fokus utama pengendalian adalah pada pengendalian *output* dan *outcome*.

### ***Reinventing Government***

Konsep manajemen publik tidak saja berkembang di Eropa, akan tetapi juga berkembang di Amerika Serikat dengan munculnya konsep *Reinventing Government* yang dikembangkan oleh David Osborne dan Ted Gaebler (1992). Konsep ini mengandung sepuluh prinsip. Prinsip pertama adalah *Catalytic Government: Steering Rather Than Rowing*; pemerintah berfokus pada pemberian pengarahan bukan produksi pelayanan publik. Yang kedua adalah *Community-Owned Government: Empowering Rather Than Serving*; pemerintah hendaknya lebih berorientasi untuk memberdayakan masyarakat, bukan sekedar melayani. Prinsip ketiga adalah *Competitive Government: Injecting Competition into Service Delivery*; pemerintah perlu memunculkan semangat kompetisi dalam pemberian pelayanan publik.



Prinsip yang keempat adalah *Mission-Driven Government: Transforming Rule-Driven Organizations*; mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan menjadi organisasi yang digerakkan oleh misi. Yang kelima adalah *Results-Oriented Government: Funding Outcomes, Not Inputs*; pemerintah berorientasi hasil mampu membiayai hasil, bukan masukan. Yang keenam adalah *Customer-Driven Government: Meeting the Needs of the Customers, Not the Bureaucracy*; pemerintah harus memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan sekedar birokrasi. Yang ketujuh adalah *Enterprising Government: Earning Rather Than Spending*; pemerintah harus mampu menciptakan pendapatan, bukan sekedar membelanjakan. Yang kedelapan adalah *Anticipatory Government: Prevention Rather Than Cure*; pemerintah harus berupaya mencegah, daripada mengobati suatu masalah. Sedangkan yang kesembilan adalah *Decentralized Government: From Hierarchy to Participation and Teamwork*; pemerintah harus beralih dari hierarki menuju partisipatif dan kerja tim. Yang terakhir adalah *Market-Oriented Government: Leveraging Change Through the Market*; pemerintah harus berupaya mengadakan perubahan dengan mekanisme pasar dan bukan dengan mekanisme administratif.

## Penutup

Banyaknya kritikan yang ditujukan kepada organisasi sektor publik untuk meningkatkan kualitas pelayanannya mendesak pihak-pihak terkait untuk melakukan reformasi sektor publik dengan mengadaptasi konsep manajemen stratejik yang biasanya diaplikasikan pada banyak sektor swasta. Konsep *New Public Management* dan konsep *Reinventing Government* merupakan suatu bentuk modernisasi atau reformasi manajemen dan adminstrasi publik yang diharapkan mampu merubah model manajemen tradisional menjadi model manajemen sektor publik yang fleksibel dan lebih mengakomodasi pasar, meskipun dalam implementasinya tentu saja tidak terlepas dari kendala dan masalah. Masalah-masalah yang mungkin akan muncul terutama berakar pada mental birokrat tradisional, pengetahuan dan ketrampilan sumber daya manusia yang tidak memadai, dan peraturan perundang-undangan yang tidak memberi peluang yang cukup untuk menciptakan fleksibilitas dalam pembuatan keputusan.

**Daftar Pustaka :**

- Alford John. 2001. *Exploring Public sector Strategy : The Implications of 'Publicness' for Strategic Management Theory*. Prentice Hall.
- David, Fred R. 1998. *Concepts of Strategic Management*. New Jersey: Prentice Hall.
- Gotner, David L., Steven Ott, and Shafritz. 1990. *The Nonprofit Organization: Essential Readings*. California: Brooks/Cole Publishing Co.
- Hood, Christopher. 1991. "A Public Management for All Seasons." *Public Administration*. Vol. 69.
- Hughes, O.E. 1998. *Public Management and Administration*. London: MacMillan Press Ltd.
- Jatmiko, Rahmad Dwi. 2003. *Manajemen Strategik*. Malang: Universitas Muhammadiyah Malang.
- Jauch, Lawrence R., dan William F. Glueck. 1994. *Manajemen Strategis dan Kebijakan Perusahaan*. Jakarta: Erlangga.
- Mahmudi. 2005. *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta: Akademi Manajemen Perusahaan YKPN.
- Mintzberg, Henry and James Brian Quin. 1991. *The Strategy Process, Concepts, Contexts, Cases*. New Jersey: Prentice Hall.
- Osborne, David and Gaebler T. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York: Penguins Books.
- Rainey, Hal G. 1991. *Understanding and Managing Public Organization*. San Fransisco: Jossey-Bass Publishers.
- Rue, Leslie W., and Holland Phyls G. 1989. *Strategic Management, Concepts and Experience*. New York: McGraw Hill.