

**EFEKTIVITAS PROSES PERENCANAAN REFORMASI  
BIROKRASI  
(Studi pada Kementerian Kehutanan)**

**TESIS**

UNTUK MEMENUHI PERSYARATAN  
MEMPEROLEH GELAR MAGISTER

Oleh :

**GALIH KARTIKA SARI  
10603011111010**



**MINAT PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH**

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN NASIONAL  
UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI  
MALANG  
2011**

# TESIS

## EFEKTIVITAS PROSES PERENCANAAN REFORMASI BIROKRASI (Studi Pada Kementerian Kehutanan)

oleh :

**Galih Kartika Sari**  
NIM. 106030111111010

Dipertahankan di depan penguji  
Pada Tanggal **16 September 2011**  
Dan dinyatakan memenuhi syarat

**Komisi Pembimbing,**

**Dr. M.R. Khairul Muluk, M.Si**

Ketua

**Dr. Siti Rochmah, M.Si**

Anggota

\_\_\_\_\_  
Anggota

Malang, September 2011

Universitas Brawijaya  
Program Pascasarjana Fakultas Ilmu Administrasi  
Dekan,



**Prof. Dr. Sumartono, MS.**

NIP. 19540916 198212 1 001

## PERNYATAAN ORISINALITAS TESIS

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam Naskah TESIS ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah TESIS ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur PLAGIASI, saya bersedia TESIS ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (MAGISTER) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (UU NO: 20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan pasal 70 )

Malang, September 2011

Mahasiswa,



Nama : **Galih Kartika Sari**  
NIM : **10603011111010**  
PS : **Ilmu Administrasi Publik**  
PPSUB

*Kupersembahkan karya ilmiah ini*

*untuk orang-orang terkasih:*

*Bapak, Ibu dan adik-adikku tercinta*

## **RIWAYAT HIDUP**

Galih Kartika Sari, lahir di Banyumas pada tanggal 6 Oktober 1983, anak pertama dari 3 bersaudara dari ayah Edy Subiyanto dan Ibu Astuti. Menempuh pendidikan dasar di SD Negeri Cikakak 01, pendidikan menengah di SMPN 1 Wangon dan SMU Negeri 2 Purwokerto. Selanjutnya menempuh program strata-1 di Program Studi Budidaya Hutan, Jurusan Manajemen Hutan, Fakultas Kehutanan, Institut Pertanian Bogor yang diselesaikan pada September 2005. Kemudian pada tahun 2006 diterima bekerja sebagai CPNS di Kementerian Kehutanan, dan sekarang bertugas di Pusat Penelitian dan Pengembangan Perubahan Iklim dan Kebijakan.

Malang, September 2011

**GALIH KARTIKA SARI**  
NIM. 106030111111010

## UCAPAN TERIMA KASIH

Segala puji dan syukur kami panjatkan kepada Allah SWT atas segala rahmat yang telah dikaruniakan-Nya . Selesainya tesis ini merupakan akhir dari sebuah proses panjang dan hanya dengan pertolongan-Nya serta dukungan dari berbagai pihak, maka tesis ini dapat diselesaikan. Oleh karena itu penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Sumartono, MS, Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang ;
2. Drs. Andi Fefta Wijaya, MDA, Ph.D., Ketua Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik
3. Dr. M.R Khairul Muluk, S.Sos, M.Si, Ketua komisi pembimbing,
4. Dr. Siti Rochmah, MSi ,Anggota komisi pembimbing
5. Prof. Dr. Susilo Zauhar, MS, Dosen penguji pada ujian tesis
6. Dr. Imam Hardjanto, MS, Dosen penguji
7. Bapak dan Ibu dosen di Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya
8. Pusat Pembinaan, Pendidikan dan Pelatihan Perencana Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Pusbindiklatren Bappenas);
9. Kementerian Kehutanan
10. Pusat Penelitian dan Pengembangan Perubahan Iklim dan Kebijakan Kehutanan
11. Bapak Edy Subiyanto dan ibu Astuti
12. Adik-Adikku Panggih Yudaswari dan Yosi Gara Prihandika ;
13. Syaiful Daulay, SP, MSi
14. Teman-teman Tailor Made Angkatan VII tahun 2010-2011

Penulis menyadari tesis ini jauh dari sempurna, oleh karena itu penelitian-penelitian lanjutan untuk melengkapi tesis ini sangat diperlukan.

Malang, September 2011

Penulis

## RINGKASAN

**Galih Kartika Sari.** Program Pascasarjana Universitas Brawijaya, 15 Agustus 2011. Efektivitas Proses Perencanaan Reformasi Birokrasi (Studi pada Kementerian Kehutanan). Komisi Pembimbing, Ketua: M.R. Khairul Muluk, Anggota: Siti Rochmah.

Rencana pembangunan nasional memerlukan pentahapan, untuk menjamin pelaksanaan rencana pembangunan secara baik diperlukan penyempurnaan administrasi negara. Reformasi birokrasi merupakan dua konsep utama bagi perbaikan kondisi penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Reformasi birokrasi diamanatkan dalam beberapa peraturan perundangan di Indonesia, peraturan perundangan tersebut mewajibkan seluruh Kementerian/lembaga/pemda untuk melaksanakan reformasi birokrasi. Kementerian Kehutanan merupakan salah satu kementerian yang diwajibkan untuk melaksanakan reformasi birokrasi. Pada prosesnya reformasi birokrasi di Indonesia di dahului dengan proses perencanaan yang dilakukan masing-masing kementerian/lembaga/pemda yang akan melaksanakannya. Kementerian Kehutanan telah melalui proses perencanaan tersebut dan telah menghasilkan dokumen rencana reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan. Akan tetapi hasil penilaian oleh Menpan menunjukkan bahwa dokumen rencana reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan harus diperbaiki, selain itu proses perencanaannya melewati waktu yang telah ditetapkan. Tujuan dari penelitian ini adalah mendeskripsikan dan menganalisis :1) proses perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan; 2) Faktor pendukung dan faktor penghambat dalam proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan; dan 3) Efektivitas proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif deskriptif. Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara terstruktur dan dokumentasi. Teknik analisis data yang digunakan adalah analisa model interaktif yang terdiri dari mereduksi data, menyajikan data serta menarik kesimpulan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan melibatkan beberapa pejabat eselon 1 dan eselon 2 yang bertindak sebagai pengambil keputusan dan pejabat eselon 3 yang menyusun program-program usulan serta pejabat eselon 4 yang membantunya. Prioritas program reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan adalah kegiatan perijinan dan beberapa permasalahan yang terdapat dalam Renstra Kemenhut 2010-2014. Peramalan (forecasting) dilakukan dengan menggunakan perkiraan-perkiraan. Penetapan tujuan dilakukan berdasarkan pedoman reformasi birokrasi yang telah ditetapkan dan tetap mengakomodir Renstra Kemenht 2010-2014. Pemilihan cara untuk pencapaian tujuan disesuaikan dengan permasalahan yang dihadapi. Terdapat beberapa kebijakan yang mendukung. Mekanisme perencanaan dilakukan dengan rapat paripurna, rapat internal, FGD dan rapat konsinyasi. Dokumen ditandatangani oleh Menteri Kehutanan sebagai tanda persetujuan Rencana. Faktor pendukung pada proses perencanaan reformasi birokrasi adalah faktor sistem yang digunakan dan faktor lingkungan khususnya unsur politik. Faktor penghambat yang diidentifikasi adalah faktor SDM perencana dan Faktor pendanaan. Selanjutnya pada pengukuran efektivitas proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan dari segi input, proses, dan output menunjukkan bahwa proses perencanaan tersebut tidak efektif.

Kata Kunci : efektivitas, perencanaan, reformasi birokrasi

## **SUMMARY**

**Galih Kartika Sari** . Postgraduate Program, University of Brawijaya. The Effectiveness of The Planning Process of Bureaucracy Reform (A Study at The Ministry of Forestry). Supervisor. M.R. Khairul Muluk. Co-Supervisor: Siti Rochmah.

Public development plan requires staging, indeed, good development plan is ensured through perfecting the public administration. Bureaucracy reform is a concept of improving the organization of citizenship. It is also mandated into some statutes which are requiring whole ministries/agencies/local government to conduct the bureaucracy reform. The Ministry of Forestry represent one given mandate of this bureaucracy reform. In practice, the bureaucracy reform is preceded by the planning made by each ministry/agency/local government. The Ministry of forestry has prepared the document plan of bureaucracy reform. However, Menpan judges that the document needs for revision and that schedule is already passed. The objective of this research is to describe and to analyze : (1) The planning process of bureaucracy reform at The Ministry of Forestry; (2) The supporting and constraining factors of the planning process of bureaucracy reform at The Ministry of Forestry; and (3) The effectiveness of the planning process of Bureaucracy reform at The Ministry of Forestry.

Research method is descriptive qualitative. Data collection techniques include structured interview and documentation. Data analysis technique is interactive model analysis involving data reduction, data presentation and conclusion.

Result of research indicates that the planning process of bureaucracy reform at The Ministry of Forestry involves some first-echelon and second-echelon officers who act as the decision maker and third echelon officers who function as the program designer with support from the fourth-echelon officers. The priority of the bureaucracy reform program at The Ministry of Forestry is the Permission activity and some issues in the strategic planning of The Ministry of Forestry 2010-2014. The method of achieving the goal is based on the issue to be dealt with. The mechanism for planning may be plenary assembly, internal assembly, FGD and consignment assembly. The document will be assigned by The Minister of Forestry as the indication of agreeing the plan. The factors supporting the planning process bureaucracy reform are the system used and environment, especially the political realm. The constraining factors are the incapable human resource of planner and limited fund. The result of measurement of the effectiveness of the planning process of bureaucracy reform at The Ministry of Forestry in term of input, process, and output shows that the planning process is not effective.

Keywords: Effectiveness, planning, bureaucracy reform



## **KATA PENGANTAR**

Tesis yang berjudul Efektivitas Proses Perencanaan Reformasi Birokrasi (Studi pada Kementerian Kehutanan) mendeskripsikan proses perencanaan yang dilaksanakan dalam rangka menyusun perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan. Tahapan-tahapan telah dilalui pada proses perencanaan hingga akhir dari proses perencanaan yaitu persetujuan rencana yang ditandatangani oleh pimpinan tertinggi Kementerian Kehutanan. Pada pelaksanaannya proses perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan menghadapi beberapa hal yang pada akhirnya ikut mempengaruhi proses perencanaan tersebut. Oleh karena itu selanjutnya pada tesis ini dilakukan pengukuran efektivitas dari proses perencanaan yang berlangsung. Pengukuran efektivitas ini untuk mengetahui efektivitas dari proses perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan. pengukuran efektivitas menggunakan pendekatan sistem yang memepertimbangkan aspek input, proses dan output dalam pengukurannya.

Penulis menyadari tesis ini masih jauh dari sempurna, oleh karena itu penulis mengharapkan kritik dan saran yang membangun agar tesis ini bermanfaat bagi yang membutuhkan, dan dapat menjadi masukan bagi peneliti lain yang ingin meneliti dengan pembahasan serupa.

Malang, September 2011

Penulis

## DAFTAR ISI

RINGKASAN.....	i
SUMMARY.....	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
DAFTAR ISI.....	iv
DAFTAR TABEL.....	vii
<b>BAB I. PENDAHULUAN</b>	
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Perumusan Masalah.....	13
1.3 Tujuan Penelitian.....	13
1.4 Manfaat Penelitian.....	13
<b>BAB II. TINJAUAN PUSTAKA</b>	
2.1 Penelitian Terdahulu.....	15
2.2 Kerangka Dasar Teoritik.....	23
2.2.1 Administrasi Publik.....	23
2.2.2 Konsep Perencanaan.....	38
2.2.2.1 Pengertian Perencanaan.....	38
2.2.2.2 Arti Penting Perencanaan.....	40
2.2.2.3 Jenis-Jenis Perencanaan.....	41
2.2.2.4 Proses Perencanaan.....	44
2.2.2.5 Unsur-unsur Perencanaan.....	53
2.2.3 Efektivitas Perencanaan.....	55
2.2.3.1 Efektivitas.....	55
2.2.3.2 Hambatan Perencanaan Efektif.....	60
2.2.4 Konsep Perencanaan Strategis.....	62
2.2.4.1 Pengertian Perencanaan Strategis.....	62
2.2.4.2 Arti Penting Perencanaan Strategis.....	64
2.2.4.3 Proses Perencanaan Strategis.....	66
2.2.5 Konsep Reformasi Administrasi.....	74
2.2.5.1 Pengertian Reformasi Administrasi.....	74
2.2.5.2 Tujuan Reformasi Administrasi.....	75
2.2.5.3 Proses Reformasi Administrasi.....	77
2.2.6 Reformasi Birokrasi.....	82
2.2.6.1 Pengertian Reformasi Birokrasi.....	82
2.2.6.2 Penataan Kelembagaan .....	85
2.2.6.3 Penataan Ketatalaksanaan .....	88
2.2.6.4 Penataan SDM/Aparatur .....	91
<b>BAB III. ANALISIS SOCIAL SETTING</b> .....	93
3.1 Latar Belakang Pembentukan Kementerian Kehutanan.....	94
3.2 Kondisi Saat ini.....	96
3.3 Visi dan Misi Kementerian Kehutanan .....	99
3.4 Organisasi.....	99

3.5 Sumber Daya Manusia.....	101
3.6 Analisis.....	102
<b>BAB IV. METODE PENELITIAN</b>	
4.1 Jenis Penelitian.....	104
4.2 Fokus Penelitian.....	105
4.3 Lokasi Penelitian.....	106
4.4 Sumber Data.....	106
4.5 Teknik Pengumpulan Data.....	108
4.6 Analisis Data.....	110
4.7 Keabsahan Data.....	113
<b>BAB V. HASIL DAN PEMBAHASAN</b>	
5.1 Hasil	
5.1.1 Proses Perencanaan Reformasi Birokrasi di Kementerian Kehutanan.....	116
5.1.1.1 Keterlibatan aktor dalam proses perencanaan.....	117
5.1.1.2 Tinjauan Keadaan untuk Identifikasi Isu Strategis.....	126
5.1.1.3 Peramalan ( <i>forecasting</i> ) .....	131
5.1.1.4 Penetapan tujuan formulasi strategi.....	133
5.1.1.5 Mekanisme Perencanaan.....	138
5.1.1.6 Persetujuan rencana.....	145
5.1.2 Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat dalam Proses Perencanaan Reformasi Birokrasi pada Kementerian Kehutanan.....	149
5.1.2.1 Faktor pendukung.....	149
5.1.2.1 Faktor penghambat.....	151
5.1.3 Efektivitas Proses Perencanaan Reformasi Birokrasi di Kementerian Kehutanan.....	154
5.1.3.1 Input.....	154
5.1.3.2 Proses.....	157
5.1.3.3 Output.....	159
5.2 Pembahasan.....	172
5.2.1 Proses Perencanaan Reformasi Birokrasi di Kementerian Kehutanan.....	172
5.2.1.1 Keterlibatan aktor dalam proses perencanaan.....	172
5.2.1.2 Tinjauan Keadaan untuk Identifikasi Isu Strategis.....	177
5.2.1.3 Peramalan ( <i>forecasting</i> ) .....	182
5.2.1.4 Penetapan tujuan formulasi strategi.....	185
5.2.1.5 Mekanisme Perencanaan.....	188
5.2.1.1 Persetujuan rencana.....	194
5.2.2 Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat dalam Proses Perencanaan Reformasi Birokrasi pada Kementerian Kehutanan.....	196
5.2.2.1 Faktor pendukung.....	196
5.2.2.1 Faktor penghambat.....	200
5.2.3 Efektivitas Proses Perencanaan Reformasi Birokrasi di	

Kementerian Kehutanan.....	203
5.2.3.1 Input.....	208
5.2.3.2 Proses.....	211
5.2.3.3 Output.....	214
VI KESIMPULAN DAN SARAN	
6.1 Kesimpulan.....	222
6.2 Saran.....	224
DAFTAR PUSTAKA.....	226
LAMPIRAN	

## DAFTAR TABEL

Tabel 1	Penelitian Terdahulu.....	19
Tabel 2	Susunan Tim Kerja Reformasi Birokrasi Kementerian Kehutanan.....	117
Tabel 3	Daftar Undangan Rapat Konsinyasi Finalisasi Penyusunan Program Reformasi Birokrasi di Kementerian Kehutanan.....	120
Tabel 4	Aspek Reformasi Birokrasi pada Kementerian Kehutanan...	127
Tabel 5	Kegiatan pada Program Reformasi Birokrasi Kementerian Kehutanan.....	137
Tabel 6	Kegiatan pada Aspek Kelembagaan dalam Reformasi Birokrasi.....	160
Tabel 7	Kegiatan pada Aspek Ketatalaksanaan dalam Reformasi Birokrasi.....	161
Tabel 8	Kegiatan pada Aspek SDM/Aparatur dalam Reformasi Birokrasi.....	165
Tabel 9	Hasil Penelitian terdahulu.....	166
Tabel 10	Aspek Kelembagaan pada Reformasi Birokrasi.....	215
Tabel 11	Aspek Ketatalaksanaan pada Reformasi Birokrasi.....	217
Tabel 12	Aspek SDM Aparatur pada Reformasi Birokrasi.....	219

## I. PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Pembangunan nasional merupakan upaya negara dalam rangka pencapaian tujuan akhirnya. Oleh karena itu , pembangunan nasional harus memiliki berbagai ciri seperti komprehensif, konsisten, sistematis, programatis, dan berkelanjutan. Dari ciri-ciri tersebut diatas secara implisit terlihat bahwa pembangunan nasional memerlukan pentahapan. Artinya, pemerintah menentukan skala prioritas pembangunan. Kesemuanya tertuang dalam rencana pembangunan nasional. Pengalaman banyak negara menunjukkan bahwa suatu rencana pembangunan nasional biasanya mencakup jangka waktu lima tahun. Pengalaman menunjukkan pula bahwa para pemain kunci dalam merumuskan dan menentukan rencana pembangunan nasional terdiri dari kaum teknokrat dan elite administratif (Siagian, 1999:154). Kemudian Tjokroamidjojo (1985:176) menambahkan bahwa untuk lebih menjamin pelaksanaan rencana pembangunan secara baik, maka perlu dilakukan penyempurnaan-penyempurnaan administrasi negara .

Penyempurnaan administrasi negara merupakan salah satu konsep yang dibutuhkan di Indonesia. Seperti yang diungkapkan oleh Prasajo dan Kurniawan (2008:1) bahwa Reformasi Birokrasi (administrasi negara) dan *good governance* merupakan dua konsep utama bagi perbaikan kondisi penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Reformasi administrasi merupakan suatu proses politik yang dirancang untuk menyesuaikan hubungan antara birokrasi dan elemen-elemen lain dalam masyarakat atau dalam birokrasi itu sendiri, hal itu disebutkan Montgomery (1967:p.1) sebagaimana dikutip oleh Caiden (1969:9) bahwa "*administrative reform as a political process designed to*

*adjust the relationship between a bureaucracy and other elements in a society, or within the bureaucracy itself”.*

Reformasi administrasi telah dilakukan di banyak negara, dalam melakukan reformasi administrasinya mereka menyusun program-program dengan karakteristik tertentu. Reformasi administrasi yang dilakukan di beberapa negara memiliki beberapa tujuan. Tujuan reformasi administrasi di mesir diantaranya adalah untuk meningkatkan iklim investasi hal itu diungkapkan oleh CIPE (2005:29) *“improving the investment climate on egypt”*. Reformasi administrasi juga dilaksanakan oleh Amerika Serikat. Reformasi administrasi yang dilakukan oleh Amerika Serikat mencerminkan pentingnya peningkatan kualitas kinerja dan pelayanan terhadap perbaikan birokrasi. Hal itu diungkapkan oleh Zang (2009:585) *“focused on higher-quality performance and putting customer first”*. Dijelaskan lebih lanjut bahwa China dalam melaksanakan reformasi administrasinya dengan melakukan perubahan terhadap fungsi pemerintahannya untuk memenuhi kebutuhan ekonomi pasarnya. Program reformasi administrasi yang dilakukan China antara lain mengurangi jumlah lembaga, merampingkan jumlah pegawai pemerintah, mengurangi usia kepala eksekutif dan meningkatkan pendidikan pemimpinnya. Reformasi administrasi yang dilakukan China tersebut dijelaskan oleh Zang (2009:584) *“China reduced the number of central agency, downzised government employees, reduced the age of chief executives, and increased the length of education of its leaders”*.

Reformasi administrasi juga banyak dilaksanakan oleh negara-negara berkembang. Elemen kunci dari reformasi administrasi di negara-negara berkembang saat ini adalah meningkatkan efisiensi dari pelayanan sipil dan kinerja sektor publik. Hal tersebut seperti yang diungkapkan Zafarullah (2002:51) *“improving the efficiency of the civil service and the performance of the public*

*sector are key elements of administrative reform in developing country today*". Malaysia adalah salah satu negara berkembang yang melaksanakan reformasi administrasi. Tujuan dari dilaksanakannya reformasi administrasi di Malaysia adalah untuk memperbaiki sistem administrasi dan mencapai efisiensi dan kepemimpinan administratif dalam pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan negara berkembang yang cepat dan dinamis. Tujuan dari pelaksanaan reformasi administrasi di Malaysia diungkapkan oleh Montgomery dan Milton (1966) sebagaimana dikutip Ahmad (2011:61) *"to improve the administrative system and achieve efficiency and administrative leadership in the public service to meet the needs of a dynamic and rapidly developing country"*.

Reformasi administrasi ini sejalan dengan upaya untuk melakukan modernisasi administrasi pemerintahan, kemudian belajar dari pengalaman beberapa negara, maka kunci dari keberhasilan pembangunan bangsa adalah bagaimana merevitalisasi administrasi negara (Prasojo dan Kurniawan (2008). Oleh karena itu Undang-undang Republik Indonesia nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional tahun 2005-2025 mengamanatkan dalam pencapaian misi Indonesia yang ke tiga yaitu terwujudnya bangsa yang berdaya saing untuk mencapai masyarakat yang lebih makmur dan sejahtera salah satunya dapat diwujudkan dengan meningkatkan profesionalisme aparatur negara pusat dan daerah untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa, bertanggung jawab, serta profesional yang mampu mendukung pembangunan nasional. Untuk mewujudkan hal tersebut salah satu jalan yang ditempuh adalah dengan mewajibkan seluruh kementerian atau lembaga dan pemerintah daerah untuk melakukan reformasi birokrasi.



Menurut Prasojo dan Kurniawan (2008) bahwa isu reformasi birokrasi ini menjadi sangat relevan utamanya dalam mempercepat krisis multidimensi yang belum selesai. Sistem birokrasi di Indonesia yang menjadi pilar pelayanan publik menghadapi masalah yang sangat fundamental. Ketidakmampuan pemerintah untuk melakukan perubahan struktur, norma, nilai dan regulasi yang berorientasi kolonial sebagai peninggalan pemerintah kolonial, telah menyebabkan gagalnya upaya untuk memenuhi aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Kualitas dan kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan publik masih jauh dari harapan. Masih belum terciptanya budaya pelayanan publik yang berorientasi kepada kebutuhan pelanggan (*service delivery culture*). Sebaliknya, yang terbentuk adalah obsesi para birokrat dan politisi untuk menjadikan birokrasi sebagai lahan pemenuhan hasrat dan kekuasaan (*power culture*). Dalam kultur yang demikian, korupsi, kolusi dan nepotisme menjadi hal yang umum, sehingga kualitas pelayanan dan pemerintahan seringkali terabaikan.

Reformasi birokrasi terkait dengan ribuan proses tumpang tindih (*overlapping*) antar fungsi-fungsi pemerintahan, melibatkan jutaan pegawai, dan memerlukan anggaran yang tidak sedikit . oleh karena itu tujuan dari reformasi birokrasi itu sendiri diantaranya adalah: 1) mengurangi dan akhirnya menghilangkan setiap penyalahgunaan kewenangan publik oleh pejabat di instansi yang bersangkutan; 2) Menjadikan negara yang memiliki *most-improved bureaucracy*; 3) meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat; 4) Meningkatkan mutu perumusan dan pelaksanaan kebijakan atau program instansi; 5) Meningkatkan efisiensi (biaya dan waktu) dalam pelaksanaan semua segi tugas organisasi; 6) menjadikan birokrasi Indonesia antisipatif , proaktif dan efektif dalam menghadapi globalisasi (lampiran Perpres No 81 tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025).

Kementerian Kehutanan merupakan salah satu kementerian yang diwajibkan menyusun reformasi birokrasi. Birokrasi Kementerian Kehutanan yang ada sekarang ini masih memerlukan pembenahan, hal itu dilakukan untuk mengubah persepsi masyarakat yang negatif terhadap kinerja Kementerian Kehutanan (Kemenhut: 2010). Reformasi birokrasi juga dapat berperan dalam penurunan laju deforestasi atau perambahan hutan seperti yang kutip Cynthia (2010) bahwa Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi) mendesak pemerintah untuk melakukan reformasi aturan dan birokrasi dalam Kementerian Kehutanan untuk mengurangi laju perambahan hutan atau deforestasi.

Tahapan reformasi birokrasi yang dijalani oleh kementerian atau lembaga dan pemerintah daerah telah diatur dengan peraturan perundang-undangan. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025 sebagaimana disebutkan dalam ayat 2, merupakan acuan bagi kementerian atau lembaga atau pemerintah daerah dalam melakukan reformasi birokrasi dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik.

Program reformasi birokrasi untuk tingkat kementerian atau lembaga atau pemerintah daerah menurut Perpres No. 81 tahun 2010 meliputi manajemen perubahan, penataan peraturan perundangan, penataan dan penguatan organisasi, penataan tata laksana, penataan sistem sumber daya manusia aparatur, penguatan pengawasan, penguatan akuntabilitas kinerja, peningkatan kualitas pelayanan publik serta monitoring, evaluasi dan pelaporan.

Reformasi birokrasi yang wajib dilaksanakan oleh setiap kementerian atau lembaga atau pemerintah daerah sebaiknya sinergis dengan kegiatan seluruh kementerian atau lembaga. Selain itu agenda reformasi birokrasi seharusnya terikat secara yuridis dalam dokumen perencanaan dan

penganggaran di setiap instansi pemerintah. Hal itu seperti diungkapkan oleh Sekretaris Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (2011) bahwa Rencana Pembangunan Jangka Menengah tahun 2010-2014 mengamanatkan bahwa setiap kementerian atau lembaga atau pemerintah daerah harus melaksanakan pengarusutamaan tata kelola dengan indikatornya masing-masing sampai dengan tahun 2014 dan dimasukkan ke dalam rencana strategis kementerian atau lembaga masing-masing. Dengan kebijakan tersebut, maka agenda reformasi birokrasi benar-benar sinergis dengan kegiatan seluruh kementerian atau lembaga dan terikat secara yuridis dalam dokumen resmi perencanaan dan penganggaran di setiap instansi pemerintah.

Rencana Strategis yang merupakan hasil dari perencanaan strategis merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem pembangunan nasional di Indonesia. Seperti yang tertuang dalam Undang-undang No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Pasal 1 ayat 6 yaitu rencana pembangunan jangka menengah kementerian atau lembaga, yang selanjutnya disebut sebagai rencana strategis (Renstra) kementerian atau lembaga untuk periode 5 (lima) tahun. Renstra merupakan amanat dari Undang-undang no 25 tahun 2004 dan Peraturan pemerintah Nomor 20 tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintahan (RKP) yang harus dilaksanakan sebagai penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN)

Perencanaan strategis itu sendiri didefinisikan sebagai upaya yang mendisiplinkan untuk membuat keputusan atau tindakan penting yang membentuk dan memadu bagaimana menjadi organisasi (atau entitas lainnya), apa yang dikerjakan organisasi (atau entitas lainnya), dan mengapa organisasi (atau entitas lainnya) mengerjakan hal seperti itu. Perencanaan strategis mensyaratkan pengumpulan informasi secara luas, eksplorasi alternatif, dan

menekankan implikasi masa depan keputusan sekarang. Perencanaan strategis dapat memfasilitasi komunikasi dan partisipasi, mengakomodasi kepentingan dan nilai yang berbeda, dan membantu pembuatan keputusan secara tertib maupun keberhasilan implementasi keputusan (Bryson, 2005:5). Perencanaan strategis meliputi tiga langkah yaitu formasi strategi, pembuatan keputusan dan implementasi dalam berpikir tentang strategi masa depan, memutuskan pilihan dan mengimplementasikannya, hal itu sebagaimana yang diungkapkan oleh Conway (2011:2) bahwa *“strategis planning is usually defined as including all three steps of strategy formation, decision making and implementation-thinking about future strategy option, deciding on option, and implementing those option”*.

Perencanaan strategis memiliki peranan dalam kemajuan suatu organisasi . Perencanaan strategis membantu organisasi untuk menghadapi masa depan organisasi yang semakin penuh tantangan. Karakteristiknya yang sistematis membuat organisasi memiliki suatu perencanaan bertahap, hal itu mempermudah untuk mencapai tujuannya. Manfaat dari perencanaan strategis diungkapkan Henee *et.al* (2010:101) terutama sekali tersembunyi pada karakteristiknya yang sistematis. Hal ini menambah kelengkapan organisasi-organisasi dengan memiliki suatu rencana, sehingga memudahkan penanganannya dalam proses-proses yang luas cakupannya sedari perumusan strategi hingga menjadi kenyataan operasional.

Kementerian Kehutanan adalah salah satu organisasi pemerintah yang diwajibkan untuk menyusun rencana strategis. Menurut Kementerian Kehutanan (2010:V) Rencana Strategis (Renstra) Kementerian Kehutanan tahun 2010-2014 disusun berdasarkan kondisi saat ini dan permasalahan serta isu-isu strategis dalam pembangunan kehutanan ke depan. Dalam renstra ini disusun formulasi visi dan misi Kementerian Kehutanan dalam lima tahun ke depan yang

merupakan acuan dalam menetapkan tujuan, sasaran strategis, kebijakan prioritas, program dan kegiatan serta indikator kinerja.

Rencana strategis Kementerian Kehutanan mencantumkan salah satu kondisi kelembagaan yang diinginkan adalah terwujudnya reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan dan instansi kehutanan pemerintah daerah (propinsi, kabupaten, dan kota), sehingga organisasi berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan tugas dan fungsi yang menjadi embanannya (Kemenhut: 2010). Oleh karena itu agenda reformasi birokrasi merupakan bagian tak terpisahkan dari rencana strategis Kementerian Kehutanan. Karena akan menjadi bagian dari rencana strategis Kementerian Kehutanan maka tahapan proses perencanaan reformasi birokrasi menggunakan tahapan-tahapan yang dilakukan dalam penyusunan rencana strategis.

Perencanaan strategis yang menghasilkan rencana strategis dapat memperkuat organisasi, meningkatkan efektifitas dan menciptakan nilai publik pada organisasi. Hal itu seperti yang diungkapkan oleh Poiter (2010:247) bahwa *“strategic planning can and does strengthen organizations, improve effectiveness, and create public value in different ways”*. Lebih lanjut lagi bahwa pendekatan perencanaan strategis dapat membantu manajemen untuk menentukan jalur strategis yang tepat untuk seluruh organisasi, hal itu dikatakan oleh Andersen (2000) sebagaimana dikutip Yang dan Yeh (2009:991) bahwa *“a strategic-planning approach conceives strategic decision-making processes as logically sequenced activities that allow management to determine an appropriate strategic path for the whole organization”*.

Proses perencanaan strategis itu sendiri menurut Junaedi (2000:4) secara umum memuat unsur-unsur: 1) perumusan visi dan misi, 2) pengkajian lingkungan eksternal, 3) pengkajian lingkungan internal, 4) perumusan isu-isu

strategis, dan 5) penyusunan strategi pengembangan (yang dapat ditambah dengan tujuan dan sasaran). Akan tetapi proses perencanaan strategis tidak bersifat sekuensi penuh, tapi dapat dimulai dari salah satu langkah dari langkah 1,2 dan 3. Hal itu dilakukan pada proses perencanaan reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan. Proses perencanaan reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan mengacu pada Visi dan Misi Kementerian Kehutanan yang telah ada. Proses perencanaan diawali dengan pengkajian lingkungan eksternal, pengkajian lingkungan internal, perumusan isu-isu strategis dan kemudian penyusunan strategi pengembangan.

Reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan dilaksanakan terutama didasarkan bahwa birokrasi Kementerian Kehutanan yang ada sekarang ini masih memerlukan pembenahan, untuk mengubah persepsi masyarakat yang negatif terhadap kinerja Kementerian Kehutanan. Mengubah persepsi negatif di mata masyarakat memerlukan suatu pendekatan yang sistematis, konseptual, dan visioner, serta kerjasama yang baik antara sesama instansi pemerintah, sebagai wujud keinginan bersama untuk melakukan perubahan dari paradigma yang berorientasi pada kekuasaan, menuju paradigma yang berorientasi pada pelayanan publik yang dapat memuaskan masyarakat (Kemenhut, 2009:10).

Program-program reformasi birokrasi untuk kementerian atau lembaga yang nantinya akan menjadi bagian dari renstra Kementerian Kehutanan tercantum dalam dokumen usulan reformasi birokrasi masing-masing kementerian atau lembaga. Usulan reformasi birokrasi pada kementerian atau lembaga disusun berdasarkan pedoman yang ada. Disebutkan oleh Mangindaan sebagaimana dikutip Republika (2011) bahwa pedoman-pedoman yang ada menegaskan bahwa proses reformasi birokrasi harus bermula dari perbaikan kinerja di kementerian dan lembaga yang menjalankan program. Perbaikan

kinerja ini harus tercapai terlebih dahulu dan setelah itu mereka bisa mendapatkan tunjangan kinerja dan perbaikan remunerasi, bukan sebaliknya. Mangindaan juga mengungkapkan bahwa Wakil Presiden mengingatkan lagi tujuan reformasi birokrasi adalah meningkatkan kualitas pelayanan kepada publik dengan tolok ukur yang jelas, menghilangkan penyelewengan dan berbagai bentuk korupsi di birokrasi, memperbaiki sistem pembuatan keputusan sehingga birokrasi menghasilkan keputusan terbaik, serta menciptakan birokrasi yang efisien dan efektif memakai anggaran negara.

Proses perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan diawali dengan pembentukan Tim Kerja Reformasi Birokrasi Kementerian Kehutanan berdasarkan SK. 469/Menhut-II/2009 tanggal 12 Agustus 2009 tentang Tim Kerja Reformasi birokrasi Departemen Kehutanan. Setelah dibentuk Tim Kerja Reformasi Birokrasi Kementerian Kehutanan dimulailah proses perencanaan reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan dengan menyusun dokumen usulan reformasi Kementerian Kehutanan. Dokumen usulan reformasi birokrasi itu sendiri adalah berkas usulan tentang rencana pelaksanaan reformasi birokrasi yang ditandatangani oleh pimpinan tertinggi sebagai penanggung jawab pelaksanaan reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan kementerian atau lembaga. Dokumen usulan berisi penjelasan mengenai program dan kegiatan reformasi birokrasi yang sudah dan sedang serta akan dilaksanakan (Permenpan No. 7 tahun 2011).

Penyusunan dokumen usulan reformasi birokrasi berlangsung selama 1 tahun sejak dibentuknya Tim Kerja Reformasi Birokrasi Kementerian Kehutanan pada Agustus 2009. Pada Agustus 2010 dokumen usulan reformasi Kementerian Kehutanan diserahkan kepada Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi untuk dilakukan penilaian. hasil penilaian tersebut

dijelaskan oleh Mangindaan sebagaimana dikutip Republika (2011) bahwa sebanyak 20 kementerian atau lembaga termasuk di dalamnya adalah Kementerian Kehutanan telah menyampaikan dokumen usulan reformasi birokrasi, akan tetapi sebagian besar usulan yang itu dikembalikan karena lebih menitikberatkan pada remunerasi. Lebih lanjut dikatakan bahwa reformasi birokrasi tidak identik dengan remunerasi. Selanjutnya dijelaskan bahwa dokumen usulan reformasi birokrasi ini harus berisi tentang bagaimana pengawasan dilakukan, peningkatan akuntabilitas, evaluasi dan program percepatan. Jika unsur-unsur tersebut tidak dijelaskan dalam dokumen maka Menpan (Menteri Pendayagunaan Aparatur negara dan Reformasi Birokrasi) meminta kementerian atau lembaga yang bersangkutan untuk menyempurnakan usulan reformasi birokrasi yang dimaksud.

Hal tersebut menyebabkan target yang ditetapkan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sebagaimana di kutip Bapennas (2011) bahwa pada tahun 2011 reformasi birokrasi akan selesai tidak dapat tercapai. Tidak tercapainya target reformasi birokrasi diperkuat dengan pernyataan Stamboel anggota DPR RI seperti yang dikutip Kompas (2011) menilai bahwa perlu upaya ekstra untuk menjalankan reformasi birokrasi. Pasalnya, target reformasi birokrasi dan tata kelola yang menjadi bagian dari 11 prioritas pembangunan tidak tercapai.

Selanjutnya teknik perencanaan yang digunakan dalam proses perencanaan reformasi birokrasi akan mempengaruhi efektivitas dan keberhasilan suatu perencanaan. Hal itu sebagaimana diungkapkan oleh Conyers and Hills (1990:67) bahwa *“effective and successful planning depend not only on the integration of various professional inpuetes and the overall approach that is adopted, but also the technique that planners use”*. Sedangkan efektivitas itu sendiri menurut Komaruddin (2000:269) adalah suatu keadaan



yang menunjukkan keberhasilan atau kegiatan manajemen dalam menetapkan tujuan yang telah ditetapkan terlebih dahulu. Selain itu dalam proses perencanaan akan ditemui masalah. Masalah tersebut meliputi beberapa ketidakpastian diantaranya adalah adanya ketidakpastian pada lingkungan, sumber utama ketidakpastian ditunjukkan oleh tujuan atau kebijakan yang disebut dengan istilah “pilihan bidang terkait”, dan kemudian ketidakpastian terakhir adalah adanya ketidakpastian mengenai penilaian yang diterapkan dalam pembuatan kebijakan atau keputusan perencanaan atau penentuan konsekuensinya. Ketidakpastian tersebut juga diungkapkan Friend *and* Jessop sebagaimana dikutip Conyer *and* Hills (1990) :

*“Firstly, there are many uncertainties about the general environment within which planning takes place-the world that is outside of the specific decision-making system actually involved in planning. Secondly, a major source of uncertainties is represented by intentions or policies in what are termed ‘related fields of choice’. Finally, there are uncertainties about the appropriate value judgements to be applied in making policy or plan decisions and the general public have with regard to different policy option”.*

Berangkat dari hal tersebut maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian guna menemukan fakta yang sesungguhnya terjadi di Kementerian Kehutanan terkait dengan perencanaan reformasi birokrasi, agar dapat dilakukan perbaikan atau jika dirasa perlu dapat disusun suatu mekanisme perencanaan baru yang lebih baik yang mampu mengakomodir isu-isu yang berkembang dan mampu memenuhi target waktu yang telah ditetapkan. Atas dasar pemikiran tersebut, penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian tentang Efektivitas Proses Perencanaan Reformasi Birokrasi (Studi Pada Kementerian Kehutanan).

## **1.2 Perumusan Masalah**

Permasalahan tersebut dapat dijabarkan ke dalam rumusan pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah proses perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan?
2. Apakah faktor pendukung dan penghambat dalam proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan?
3. Bagaimanakah efektivitas proses perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Mengacu pada rumusan permasalahan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis:

1. Proses perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan
2. Faktor pendukung dan faktor penghambat dalam proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan
3. Efektivitas proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara akademis (teoritis) maupun praktis, yaitu sebagai berikut:

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran (ilmiah) dalam pengembangan ilmu pengetahuan di bidang administrasi perencanaan pembangunan daerah, dalam konteks reformasi birokrasi dan sebagai referensi pembanding bagi peneliti lain;

2. Secara praktis dapat memberikan manfaat kepada Kementerian Kehutanan dalam perencanaan yang terkait dengan reformasi birokrasi.

### **1.5 Limitasi Penelitian**

Penelitian yang berjudul Efektivitas Proses Perencanaan Reformasi Birokrasi (Studi pada Kementerian Kehutanan) ini memiliki keterbatasan. Batasan masalah dalam penelitian ini dibatasi dengan fokus yang ditentukan pada tiap perumusan masalah. Penelitian ini mendeskripsikan efektivitas proses perencanaan mengenai reformasi birokrasi yang akan dilaksanakan di Kementerian Kehutanan.

Proses perencanaan yang dideskripsikan pada penelitian ini terbatas pada tahap pertama proses perencanaan yaitu tahap penyusun rencana dari 5 tahapan proses perencanaan yang diungkapkan oleh Tjokroamidjojo (1985:57-60) yaitu penyusun rencana, penyusunan program rencana, pelaksanaan rencana, pengawasan atas pelaksanaan rencana dan evaluasi. Tahap penyusun rencana terdiri dari tinjauan keadaan, forecasting, penetapan tujuan rencana dan pemilihan cara-cara pencapaian tujuan rencana, identifikasi kebijaksanaan dan persetujuan rencana.

Selain itu diidentifikasi dan dideskripsikan faktor pendukung dan faktor penghambat dari proses perencanaan yang berlangsung di Kementerian Kehutanan terutama pada proses perencanaan reformasi birokrasi. Selanjutnya dideskripsikan efektivitas dari proses perencanaan tersebut. Pengukuran efektivitas menggunakan pendekatan sistem. Pendekatan tersebut meliputi input, proses dan output yang ada pada proses perencanaan tersebut

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 Penelitian Terdahulu

Kimberly B. Boal dan John M. Bryson (1987) dalam jurnalnya berjudul "*Representation , Testing and Policy Implication of Planning Processes*" meneliti tentang proses-Outcome sebagai kunci untuk memahami efektivitas proses perencanaan. Dari hasil penelitian tersebut diperoleh kesimpulan bahwa meningkatkan penerimaan terhadap tujuan, kekhususan dan dukungan untuk unit dibawahnya akan memberikan dampak pada unit rencana, kemudian peningkatan kapabilitas akan meningkatkan kepuasan terhadap unit serta efektivitas dirasakan jauh lebih besar. Kemudian kesimpulan selanjutnya adalah bahwa komunikasi yang lebih sering dan upaya resolusi konflik yang lebih besar meningkatkan tercapainya tujuan. Disarankan difokuskan perhatian pada pengembangan dan penerapan komunikasi dan resolusi konflik.

Francesca Gains dan Peter John (2010) dalam artikelnya yang berjudul "*What do Bureaucrats like doing?Bureaucratic Preferences in response to Institutional Reform*" menyimpulkan bahwa secara keseluruhan, data yang diperoleh memberikan bukti persuasif tentang perlunya untuk lebih memahami nuansa pilihan birokrasi sesuai dengan model pembentukan biro, dan mereka memberikan indikasi tentang bagaimana hal ini mempengaruhi pilihan dukungan bagi reformasi kelembagaan. Prinsip untuk melakukan reformasi politik kelembagaan yang diilhami oleh *New Public Management*, variasi kesadaran dalam pilihan pejabat utama penting untuk merancang tingkat insentif dan kebijakan yang sesuai untuk diberikan kepada agen birokrasi.

Ahmed Shafiqul Huque (1994) dalam tulisannya berjudul "*Public Administration in India: Evolution, Change dan Reform*" mengungkapkan bahwa

Tidak semua negara berkembang memiliki lembaga pusat reformasi seperti yang terjadi di India. Pemerintah melihat beberapa tugas dari reformasi administrasi sebagai proses yang berkesinambungan yang memperoleh manfaat dari panduan yang diberikan dan dikoordinasikan oleh lembaga pusat. Terdapat sejumlah faktor lain yang ikut mempengaruhi pengenalan dan pelaksanaan reformasi administrasi di India, faktor tersebut adalah kurangnya komitmen politik untuk melakukannya.

Survival (2007) dalam artikelnya berjudul Analisis Efisiensi dan Efektivitas Proses Perencanaan dan Penganggaran Daerah mengungkapkan bahwa secara umum proses penganggaran daerah dikatakan efektif jika sesuai dengan prioritas program yang ditetapkan, tujuan dapat tercapai dalam artian tepat waktu dan sesuai dengan yang disyaratkan oleh peraturan yang berlaku.

Kemudian dilanjutkan oleh Dede Mariana, Carolina Paskarina dan Heru Nurasa (2010) dalam tulisannya berjudul “ Reformasi Birokrasi dan Paradigma Baru Administrasi Publik di Indonesia” menuliskan bahwa pemerintah memiliki peran penting sebagai salah satu aktor strategis untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Peran pemerintah diperlukan untuk melaksanakan fungsi regulasi, alokasi, distribusi, pelayanan, dan pemberdayaan masyarakat. Fungsi-fungsi tersebut harus dilaksanakan oleh pemerintah agar tercapai keadilan dan pemerataan dalam masyarakat. Inti dari pemerintahan adalah birokrasi. Reformasi birokrasi pemerintah sangat mendesak untuk dilakukan ketika dikaitkan dengan berbagai perubahan dalam konteks global. Gagasan reformasi birokrasi dijabarkan dalam jangka panjang reformasi birokrasi selama 20 tahun. Tahapan-tahapan tersebut meliputi tahapan persiapan atau pengkondisian (2005-2010); tahapan pengimplementasian semua peraturan perundang-undangan reformasi birokrasi (2011-2015); tahapan pembenahan

kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan (*business process*), dan sumber daya manusia yang telah dilakukan pada tahapan sebelumnya (2016-2020); tahapan yang berfokus pada upaya pengembangan (*development*) kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan (*Business process*), dan sumber daya manusia yang telah dilakukan pada periode-periode sebelumnya (2021-2015). Reformasi birokrasi harus mendorong praktik pemerintahan yang semakin terbuka (transparan) yang melibatkan aktor di luar birokrasi pemerintah sebagai *stakeholders* pemerintahan.

Jeffrey L. Brudney, Brendan Burke, Chung-Lae Cho dan Deil S. Wright (2009) dalam artikelnya berjudul "*No"One best way" to manage change: developing and describing distinct administrative reform dimensions across the fifty American states*" mengungkapkan bahwa fokusnya pada perbaikan proses atau komponen struktural disatu sisi dan menyoroti pengukuran kinerja dan hasil di sisi lainnya. Deregulasi dan kebijaksanaan manajerial yang lebih besar mendorong reformasi di tiga bidang proses internal: yaitu pengurangan kendala untuk memindahkan alokasi anggaran, pengurangan aturan pengadaan yang membatasi, dan perampingan prosedur untuk merekrut personil dan pemadam kebakaran.

Eko Prasajo dan Teguh Kurniawan (2008) pada tulisannya yang berjudul Reformasi Birokrasi dan *Good Governance: Kasus best practice* dari sejumlah daerah di Indonesia mengungkapkan bahwa reformasi birokrasi dan good governance merupakan konsep yang diperlukan dalam perbaikan kondisi penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Dari studi yang dilakukan di Kabupaten Jembrana dan Kabupaten Sragen diperoleh faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan reformasi birokrasi di daerah dan upaya ke depannya. Faktor-faktor tersebut diantaranya adalah *political will* dan

komitmen dari kepala daerah, Kemampuan kepala daerah beserta aparat untuk melibatkan organisasi lokal, adanya program efisiensi pembangunan disemua sektor serta upaya mengubah paradigma dan budaya birokrasi, pemilihan prioritas program. Dari faktor-faktor tersebut peranan kepemimpinan merupakan faktor yang sangat menentukan.

Terakhir adalah Colonel Jacques Plante dengan tulisannya yang berjudul *Organizational Effectiveness Theory: Application to the Royal Military College of Canada in the Development of Future Officers for the Canadian Forces* yang mendemonstrasikan teori, prinsip dan metode pengukuran efektivitas organisasi. Pada tulisan ini disimpulkan bahwa mengaplikasikan metodologi efektivitas organisasi untuk program sumber daya manusia dapat menjadi tugas yang kompleks yang akan menemui banyak kesulitan. Pengukuran efektivitas organisasi tetap menjadi tanggung jawab manajemen senior baik di sektor publik maupun sektor swasta.

Beberapa hasil penelitian berikut ini (table 1) telah memberikan gambaran kepada peneliti tentang beberapa hal yang berkaitan dengan perencanaan strategis, evaluasi proses perencanaan, reformasi administrasi, sikap birokrat terhadap reformasi administrasi , reformasi birokrasi dan *Good Governance* tahapan-tahapan reformasi birokrasi yang ada di Indonesia dan kepemimpinan mempengaruhi perencanaan strategis yang ada dalam suatu organisasi serta pengukuran efektivitas organisasi . Hal yang membedakan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah penelitian ini fokus pada proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan. Efektivitas proses perencanaan akan mempengaruhi perencanaan yang dihasilkan. Proses perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan menggunakan

tahapan-tahapan proses perencanaan yang dilakukan di Kementerian Kehutanan.

Tabel 1. Penelitian Terdahulu

No	Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian	Kontribusi Terhadap Penelitian Ini	Yang berbeda dari penelitian ini
1	2	3	4	5
1.	<b>Kimberly B. Boal dan John M. Bryson (1987)</b> dalam jurnalnya <i>Representation, testing and policy Implication of Planning Processes</i>	Penelitian ini menggunakan metode kuantitatif dengan variable: konteks, proses dan outcome. Penelitian ini bertujuan untuk menguji proses perencanaan dan menggambarkan implikasi suatu kebijakan. Dalam penelitian ini disebutkan bahwa Proses-outcome merupakan kunci untuk memahami efektivitas proses perencanaan.	Meningkatkan penerimaan terhadap tujuan, kekhususan dan dukungan untuk unit bawahan akan menyebabkan peningkatan dampak pada unit rencana dan peningkatan kapabilitas akan meningkatkan kepuasan terhadap unit serta efektifitas dirasakan jauh lebih besar. Kemudian disimpulkan bahwa komunikasi yang lebih sering dan upaya resolusi konflik yang lebih besar meningkatkan tercapainya tujuan. Disarankan fokus perhatian pada pengembangan dan penerapan komunikasi dan resolusi konflik.	Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dan dianalisis dengan model interaktif Milles and Huberman (1992). Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis proses perencanaan, faktor pendukung dan penghambat dalam proses perencanaan serta untuk mengukur efektivitas proses perencanaan reformasi birokrasi.
2	<b>Francesca Gains dan Peter John (2010)</b> dalam tulisannya <i>What Do Bureaucrats Like doing?Bureaucratic Preferences in Response to Institutional Reform</i>	Penelitian ini menguji biro/badan-dengan membentuk <i>thesis</i> , beberapa jenis peran dan motivasi dukungan para birokrat terhadap reformasi yang dilakukan di biro/badan tersebut. Penelitian ini menggunakan metode survey. Survey dilakukan terhadap 471 <i>top-rank senior offices</i> di 40 pemerintahan lokal di Inggris. Tulisan ini menggunakan statistika deskriptif dengan serangkaian pertanyaan untuk mencari tahu apakah birokrat bekerja, kemudian digunakan model regresi untuk melihat apakah pilihan ini terkait dengan berkerja berjam-jam pada tugas-tugas tertentu dan untuk mengetahui kepuasannya terhadap reformasi yang dilakukan.	Hubungan antara reformasi administrasi dan bagaimana mereka berpikir tentang peran dan perilaku administrasi.	Penelitian ini dilakukan untuk mendeskripsikan dan menganalisis proses perencanaan, faktor pendukung dan penghambat dalam proses perencanaan serta untuk mengukur efektivitas proses perencanaan reformasi birokrasi. Metode yang digunakan adalah deskriptif kualitatif. Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara dan pengumpulan dokumen yang terkait dengan penelitian. Penelitian ini dilakukan pada sebuah kementerian di Indonesia.



No	Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian	Kontribusi Terhadap Penelitian Ini	Yang berbeda dari penelitian ini
1	2	3	4	5
				Wawancara dilakukan terhadap Tim kerja reformasi birokrasi yang terlibat dalam proses perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan.
3	<b>Ahmed Shafiqul Huque (1994)</b> dalam tulisannya berjudul " <i>Public administration in India: Evolution, change and reform</i> "	Tulisan ini merupakan <i>review article</i> dari dua buah buku yang ditulis oleh S.R.Maheswari. review ini merupakan tinjauan yang dilakukan terhadap sistem administrasi di India. Kedua buku tersebut berjudul <i>Administrative reform in India</i> dan <i>Indian Administration-An Historical Account</i> . Buku – buku tersebut membahas tentang berbagai perubahan yang diperkenalkan pada sistem administrasi di India melalui tindakan , committess, dan komisi. Pada buku dijelaskan tidak semua negara berkembang memiliki lembaga pusat reformasi seperti yang terjadi di India. Pada kenyataannya, pemerintah melihat beberapa tugas dari reformasi administrasi sebagai proses yang berkesinambungan yang memperoleh manfaat dari panduan yang diberikan dan dikoordinasikan oleh lembaga pusat.	Faktor politik ikut mempengaruhi dalam keberhasilan reformasi birokrasi.	Penelitian ini merupakan penelitian yang dilakukan dengan metode kualitatif dan disertai dengan pengambilan data di lapangan. Analisis data-data yang diperoleh di lapangan tersebut pada akhirnya akan didukung oleh literatur-literatur yang terkait dengan reformasi administrasi, reformasi birokrasi dan perencanaan.
4	<b>Survival (2007)</b> dalam tulisannya Analisis Efisiensi dan Efektifitas Proses Perencanaan dan penganggaran daerah	Studi ini berusaha untuk mengevaluasi proses perencanaan dan penganggaran di Kota Malang dari sisi efisiensi dan efektivitas. Jenis penelitian ini menggunakan penelitian deskriptif kualitatif. Pengumpulan data dilakukan dengan metode survey, wawancara dan studi dokumentatif.	Bahwa banyak terjadi inkonsistensi proses perencanaan. Inkonsistensi tersebut terjadi baik karena tidak lengkapnya peraturan (produk hukum) yang seharusnya maupun karena ketidaktepatan waktu dalam melakukan proses penganggaran.	Penelitian ini dilakukan untuk mendeskripsikan dan menganalisis proses perencanaan, faktor pendukung dan penghambat dalam proses perencanaan serta untuk mengukur efektivitas proses perencanaan reformasi birokrasi. Metode yang digunakan adalah deskriptif kualitatif. Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara dan pengumpulan

No	Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian	Kontribusi Terhadap Penelitian Ini	Yang berbeda dari penelitian ini
1	2	3	4	5
				dokumen yang terkait dengan penelitian. Penelitian ini dilakukan pada sebuah kementerian di Indonesia. Wawancara dilakukan terhadap Tim kerja reformasi birokrasi yang terlibat dalam proses perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan.
5	<b>Dede mariana, Carolina Paskarina, Heru Nurasa (2010)</b> dalam tulisannya yang berjudul "Reformasi Birokrasi dan Paradigma Baru Administrasi Publik di Indonesia"	Tulisan ini merupakan studi literatur yang menggambarkan perkembangan administrasi publik di Indonesia yang selanjutnya diikuti dengan pembaharuan administrasi publik dalam praktis pemerintahan di Indonesia. Pembaharuan tersebut dilakukan dengan melaksanakan reformasi birokrasi yang mempunyai program jangka panjang. Tulisan ini merupakan studi literatur.	Memberikan gambaran target-target yang harus dipenuhi dalam program jangka panjang reformasi birokrasi selama 20 tahun.	Penelitian ini merupakan penelitian yang dilakukan pada Kementerian Kehutanan, penelitian ini mengenai efektivitas proses perencanaan reformasi birokrasinya. Dilakukan pengumpulan data di lapangan, pengumpulan data dilapangan dilakukan dengan wawancara dan mengumpulkan dokumen yang selanjutnya dianalisis secara deskriptif.
6	<b>Jeffrey L. Brudney, Brenda Burke, Chung-Lae Cho dan Deil S. Wright (2009)</b> dalam artikelnya berjudul "No" <i>One best way</i> " to manage change: <i>developing and describing distinct administrative reform dimensions across the fifty American states</i> "	Tulisan ini ini membentuk dua strategi atau filosofi reformasi yang berbeda yang diadopsi secara luas di seluruh negara bagian Amerika Serikat pada tahun 1990. Tulisan ini menggunakan <i>confirmatory factor analysis</i> dari ciri-ciri reformasi di dalam lembaga di amerika pada tahun 1994 dan 1998 untuk mendapatkan dua dimensi reformasi administrasi yang berbeda.	Deregulasi dan kebijaksanaan manajerial yang lebih besar mempengaruhi perubahan pada proses internal yang terjadi dalam suatu institusi.	Penelitian ini dilakukan dengan metode deskriptif kualitatif. Data yang dihasilkan dari proses wawancara dan pengumpulan dokumen dianalisis dengan model interaktif Miles dan Hubberman. Hal itu dilakukan untuk mendeskripsikan dan menganalisis proses perencanaan, faktor pendukung dan penghambat dalam proses perencanaan serta untuk mengukur efektivitas proses perencanaan reformasi birokrasi.

No	Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian	Kontribusi Terhadap Penelitian Ini	Yang berbeda dari penelitian ini
1	2	3	4	5
				Pengukuran efektivitas menggunakan pendekatan sistem yang digunakan dalam pengukuran efektivitas organisasi.
7	<b>Eko Prasajo dan Teguh Kurniawan (2008)</b> dalam tulisannya yang berjudul Reformasi Birokrasi dan <i>Good Governance</i> : Kasus <i>Best Practices</i> dari sejumlah daerah di Indonesia	Tulisan ini merupakan studi literatur mengenai reformasi birokrasi dan <i>Good Governance</i> . Mengungkapkan <i>Best Practices</i> di Kabupaten Jembrana dan Kabupaten Sragen.	Pentingnya reformasi birokrasi untuk menuju <i>good governance</i> . program-program reformasi birokrasi yang dilakukan oleh Pemerintah daerah Kabupaten Jembrana dan Kabupaten Sragen.	Penelitian ini dilakukan dengan metode deskriptif kualitatif. Data yang dihasilkan dari proses wawancara dan pengumpulan dokumen dianalisis dengan model interaktif Miles dan Hubberman. Hal itu dilakukan untuk mendeskripsikan dan menganalisis proses perencanaan, faktor pendukung dan penghambat dalam proses perencanaan serta untuk mengukur efektivitas proses perencanaan reformasi birokrasi. Pengukuran efektivitas menggunakan pendekatan sistem yang digunakan dalam pengukuran efektivitas organisasi.
8	<b>Colonel Jaques Plante (1999)</b> dalam tulisannya berjudul " <i>organisational Effectiveness Theory: Application to the Royal Military College of Canada in the Development of Future Officers for the Canadian Forces</i> "	Tulisan ini akan menunjukkan bahwa teori, prinsip dan metode pengukuran efektivitas organisasi, awalnya dikembangkan pada akademisi dan selanjutnya oleh sektor swasta sejak awal tahun 80 an, dapat diadopsi oleh militer untuk mengukur efektivitas. Penelitian ini menggunakan contoh kasus pada <i>Royal Military College of Canada(RMC)</i> .	Aplikasi teori, prinsip-prinsip dan metode-metode yang digunakan dalam mengukur efektivitas suatu organisasi. Teori, prinsip dan metodenya dapat digunakan pada penelitian ini.	Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian dilakukan untuk mengukur efektivitas proses perencanaan reformasi birokrasi yang dilakukan pada Kementerian Kehutanan.

## 2.2 Kerangka Dasar Teoritik

### 2.2.1 Administrasi Publik

Administrasi publik adalah proses dimana sumberdaya dan personil publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik hal itu dikemukakan Chandler & Plano dalam Keban (2004:3) sebagaimana dikutip Pasolong (2010:7). Kemudian John M. Pfiffner dan Robert V. Presthus (1960:4) seperti dikutip Pasolong (2010:7) mendefinisikan administrasi publik adalah (1) meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik, (2) Koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintah, (3) Suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah, pengarahan kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang. Selanjutnya definisi yang lain dari administrasi publik juga diungkapkan oleh Felix A. Nigro dan L. Loyd G. Nigro (1970:21) seperti yang dikutip Pasolong (2010:8) bahwa administrasi publik adalah (1) suatu kerjasama kelompok dalam lingkungan pemerintahan, (2) meliputi tiga cabang: eksekutif, legislatif, dan serta hubungan diantara mereka, (3) Mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijakan pemerintah, dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik, (4) Sangat erat berkaitan dengan berbagai macam kelompok swasta perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat, (5) Dalam beberapa hal berbeda pada penempatan pengertian dengan administrasi perseorangan.

Dari beberapa definisi publik di atas dapat dipahami bahwa administrasi publik adalah merupakan kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang

dalam lingkungan pemerintahan untuk memanfaatkan sumberdaya yang ada untuk mengimplementasikan kebijakan pemerintah dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat.

Menurut G. Frederickson (1976) seperti yang dikutip Sedarmayanti (2009:7-10) menjelaskan bahwa adanya paradigma dalam bidang ilmu pengetahuan administrasi negara yang telah berkembang selama ini, namun kemudian menambahkan 1 paradigma lain yaitu “administrasi negara baru”, dimana berbagai dimensi dan aplikasi “nilai” yang ingin diwujudkan merupakan fokus pokok mengenai paradigma ini. Keenam paradigma tersebut adalah 1) Birokrasi Klasik; 2) Birokrasi Neo Klasik; 3) Kelembagaan; 4) Hubungan Kemanusiaan; 5) Pilihan Publik; dan 6) Administrasi Negara Baru. Penjelasan lebih lanjut adalah sebagai berikut:

#### 1. Paradigma I: Birokrasi Klasik

Fokus pengamatan paradigma ini: struktur (desain) organisasi dan fungsi atau prinsip manajemen, lokusnya adalah berbagai jenis organisasi, pemerintahan maupun bisnis. Nilai pokok yang ingin diwujudkan adalah efektivitas, efisiensi ekonomi, dan rasionalitas. Tokoh utamanya antara lain : Weber (*Bureaucracy*, 1922), Wilson (*The study of Public Administration*, 1917), Tayl ( *Scientific Management*, 1912), Gullick and Urwick (*Papers on the Science of Administration*).

#### 2. Paradigma 2: Birokrasi Neo Klasik

Nilai yang dianut dan ingin dicapai paradigma ini: sama dengan paradigma pertama, tetapi lokus dan fokus berbeda. lokus paradigma kedua adalah “keputusan” yang dihasilkan oleh birokrasi pemerintahan, fokusnya adalah pengambilan keputusan dengan perhatian khusus penerapan ilmu perilaku, ilmu manajemen, analisis sistem, dan penelitian operasi. Tokoh utamanya

antara lain Simo (*Administrative Behaviour*, 1984), Cyert dan March (*A behavioral Theory*, 1963).

### 3. Paradigma 3: Kelembagaan

Fokus perhatian paradigma ini : terletak pada pemahaman perilaku birokrasi yang dipandang sebagai organisasi yang kompleks. Masalah efektivitas, efisiensi, dan produktivitas organisasi kurang diperhatikan: “*These scholars are generally “positivist” in their perspective, searching for order in complex organization or discernible patterns of bureaucratic behavior*” (Frederickson (1976) sebagaimana dikutip Sedarmayanti (2009:9)). Salah satu perilaku birokrasi yang diungkap oleh paradigma ini: dalam pengambilan keputusan yang bersifat *gradual* dan *incremental*, oleh Lindblom dipandang sebagai satu-satunya cara memadukan kemampuan dan keahlian birokrasi dengan preferensi kebijakan dan berbagai kemungkinan bisa dari pejabat politik (Charles Lindblom, (1965) sebagaimana dikutip Sedarmayanti (2009:8)). Tokoh lain paradigma ini: Thompson (*Organization in Action: The Social Science Bases of Administrative Theory*, 1967), Moshers (*Democracy and The Public Service*, 1968), dan Etzioni (*A Comparative Analysis of Complex Organizations*, 1961).

### 4. Paradigma 4: Hubungan Kemanusiaan

Nilai yang mendasari paradigma ini: keikutsertaan dalam pengambilan keputusan, minimasi perbedaan dalam status dan hubungan antar pribadi, keterbukaan, aktualisasi diri, dan optimalisasi tingkat kepuasan. Fokus paradigma ini dimensi kemanusiaan dan aspek sosial psikologi dalam tiap jenis organisasi maupun birokrasi. Tokoh utamanya antara lain: Rensis Likert (*The human Organization: Its Management and Value*, 1967), Daniel Katz dan Robert Kahn (*The social Psychology of Organizations*, 1966). Dalam

paradigma 4, dewasa ini berkembang paradigma pembelajaran terarah pada peningkatan kapasitas individu dan intitusi. Pengembangan meliputi: *sensitivity training, group dynamics, organization development, building learning commitment, and learning organization.*

#### 5. Paradigma 5: Pilihan Publik

Fokus administrasi publik paradigma ini: tidak lepas dari politik, lokusnya adalah pilihan melayani kepentingan publik akan barang dan jasa yang harus diberikan sejumlah organisasi kompleks. Menurut Frederickson (1967) seperti dikutip Sedarmayanti (2009:9): “*The modern version of political economics is now customarily refferes to as either “non market economics” or the “public choice approach”* (versi modern ekonomi politik saat ini biasanya dikaitkan sebagai “ ekonomi pasar” ataupun “pendekatan pilihan publik”). Perkembangan ini mendorong Ostrom (1973) sebagaimana dikutip Sedarmayanti (2009:9) menarik kesimpulan : “*A variety of different organizational arrangement can be used to provide different public goods an services* “ (Keanekaragaman susunan organisasi dapat digunakan untuk memperoleh barang-barang dan layanan publik yang berbeda). Tokoh lain paradigma ini Buchanan dan Tullock (1962).

#### 6. Paradigma 6: Administrasi Negara Baru

Fokus administrasi negara baru: meliputi usaha mengorganisasikan, menggambarkan, mendesain, atau membuat organisasi berjalan ke arah dan dengan mewujudkan nilai kemanusiaan secara maksimal, yang dilaksanakan dengan pengembangan sistem desentralisasi dan organisasi demokratis yang responsif dan mengundang partisipasi, serta dapat memberi secara merata jasa yang diperlukan masyarakat. Karakteristik administrasi negara baru, menurut Frederickson, menolak bahwa para administrator dan teori

administrasi bersifat netral atau bebas nilai, sebagaimana dianut berbagai paradigma termaksud adalah relevan, walau kadang-kadang bertentangan satu sama lain.

Masalahnya adalah, penyesuaian politik dan administrasi bagaimana yang harus dilakukan untuk mendorong tercapainya nilai tersebut. *“If bureaucratic responsiveness, worker and citizen participation in decision making, social equity citizen choice, and administrative responsibility for program effectiveness are the constellation of values to be maximized in modern public administration, what are the structural and managerial means by which these values can be achieved”* (seandainya ketanggapan pegawai birokrasi dan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan, hak sosial pilihan masyarakat, dan tanggung jawab administrasi untuk keefektifan program merupakan kumpulan nilai yang dimaksimalkan dalam publik administrasi modern, apa arti struktural dan manajerial di mana nilai-nilai ini dapat tercapai) (Frederickson, (1967) sebagaimana dikutip Sedarmayanti (2009: 10).

Sedangkan Rewansyah (2010:26-37) dalam bukunya mengelompokkan perkembangan atau pergeseran paradigma Ilmu administrasi publik (negara) ke dalam tiga kelompok besar, yaitu: *Paradigma Old Public Administration* (Paradigma OPA), *Paradigma New Public Management* (Paradigma NPM) dan *Paradigma New Public Service* (Paradigma NPS). Selanjutnya dijelaskan sebagai berikut:

#### 1. Paradigma OPA

Menurut Nicholas Henry, pada era paradigma OPA telah terjadi lima kali pergeseran paradigma ilmu administrasi, yaitu:

##### a. Dikotomi antara Politik dan administrasi (1900-1927)



- b. Prinsip-prinsip Administrasi (1927-1937)
- c. Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik (1937-1956)
- d. Administrasi Negara sebagai Ilmu Manajemen (1956-1970)
- e. Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi Publik (1970-1991)

Paradigma pertama, tahun 1900-1927 dengan konsep dikotomi antara politik dan administrasi yang diintroduksi oleh Frank J. Goodnow and Leonard D. White dalam bukunya *Politics and Administration*. Paradigma ini pada intinya mengemukakan bahwa *locus public administration* berpusat di birokrasi pemerintahan. Paradigma kedua, tahun 1927-1937, dengan konsep prinsip-prinsip administrasi bahwa lokus administrasi berada dimana-mana, baik dalam lembaga-lembaga pemerintahan maupun lembaga-lembaga industri. Paradigma ketiga dan paradigma keempat, berkembang dalam periode yang sama. Dalam periode 1950-1970 dikenal paradigma ketiga yang membangun kembali hubungan yang erat antara *public administration* dengan *Political science* sehingga *public administration* diperlakukan juga sebagai *political science*.

Dalam paradigma OPA, gerakan untuk melakukan perubahan telah diprakarsai oleh Woodrow Wilson (Guru besar Ilmu Politik, Presiden Amerika Serikat 1913-1917). Ia menyarankan agar administrasi publik harus dipisahkan dari dunia politik (dikotomi administrasi publik dengan politik). Sosok birokrasi yang ditawarkan Wilson ini sejalan dengan jiwa atau semangat bisnis. Wilson menuntut agar para administrator publik selalu mengutamakan nilai efisiensi dan ekonomi sehingga mereka harus diangkat berdasarkan kecocokan dan kecakapan dalam bekerja ketimbang keanggotaan atau kedudukan dalam suatu partai politik. Ajakan Wilson untuk meniru dunia bisnis ini membawa suatu implikasi penting dalam pemerintahan yaitu bahwa prinsip-prinsip dalam

dunia bisnis yang diprakarsai oleh Taylor pantas untuk diperhatikan. Metode keilmuan, menurut Taylor, harus menggeser metode *rule of thumb*. Tenaga kerja harus diseleksi, dilatih dan dikembangkan secara ilmiah, dan didorong untuk bekerja sama dalam menyelesaikan berbagai tugas pekerjaan sesuai prinsip-prinsip keilmuan.

*Max Weber*, ahli hukum dan sosiolog terkenal, sekaligus seorang filsuf ilmu sosial yang hebat, juga mengajak untuk melaksanakan prinsip-prinsip manajemen Taylor. Menurut Weber, ketika masyarakat berkembang semakin kompleks, maka diperlukan suatu institusi/organisasi yang rasional yaitu “birokrasi”. Dalam birokrasi ini diatur perilaku yang tidak saja produktif tetapi juga loyal terhadap pimpinan dan organisasi. Perilaku yang “impersonal” dan “saklek” harus diterapkan. Hubungan kekeluargaan kelompok sosial dan sebagainya, tidak mendapat tempat untuk dipertimbangkan dalam jabatan birokrasi. Karenanya, para anggota organisasi harus ditempatkan berdasarkan kemampuan yang dimiliki, dikembangkan dan dituntun dengan peraturan yang jelas dan tegas dalam menjalankan tugasnya.

## 2. Paradigma NPM

Berawal dari kenyataan bahwa birokrasi pemerintahan yang terlalu besar, boros, inefisien dan merosotnya kinerja pelayanan publik, Ronald Reagan (Presiden Amerika Serikat) mengeluarkan pernyataan bahwa “*government is not solution to our problem, government is the problem*”. Kata administrasi dirasakan kurang agresif, maka digunakan kata manajemen (bisnis/privat) guna mentransformasi prinsip-prinsip bisnis atau wirausaha ke dalam sektor publik. Kemudian paradigma ini lebih dikenal dengan *New Public management* (NPM) yang melihat bahwa paradigma OPA kurang efektif dalam memecahkan masalah dan dalam memberi pelayanan publik, termasuk

membangun warga masyarakat. Konsep dan strategi pemangkasan birokrasi (*banishing bureaucracy*), sebagai operasionalisasi dari *Reinventing Government*. Osborne & Plastrik (1997) sebagaimana dikutip Rewansyah (2010:30) mengemukakan makna mewirausahakan atau reinventing, sebagai transformasi fundamental terhadap sistem dan organisasi sektor publik untuk menciptakan peningkatan secara menakjubkan dalam hal efektivitas, efisiensi, adaptabilitas dan kapasitasnya untuk berinovasi. Transformasi tersebut intinya bagaimana membangun sektor publik yang bersifat “*self renewing system*” dengan pendekatan prinsip-prinsip bisnis (wirausaha).

*Banishing bureaucracy* berisi 5 strategi untuk melaksanakan prinsip *Reinventing Government* yang bernama “*The Five C’S*” yaitu:

- a. *Core strategy* (Strategi inti). Menata kembali secara jelas mengenai tujuan, peran, dan arah organisasi;
- b. *Consequence strategy* (strategi konsekuensi). Strategi yang mendorong “persaingan sehat” guna meningkatkan motivasi dan kinerja pegawai, melalui penerapan *Reward and Punishment* dengan memperhitungkan risiko ekonomi dan pemberian penghargaan;
- c. *Custom Strategy* (Strategi pelanggan). Memusatkan perhatian untuk bertanggung jawab terhadap pelanggan. Organisasi harus menang dalam persaingan dan memberikan kepastian mutu bagi pelanggan;
- d. *Control Strategy* (Strategi kendali). Merubah lokasi dan bentuk kendali dalam organisasi. Kendali dialihkan kepada lapisan organisasi paling bawah yaitu pelaksana atau masyarakat. Kendali organisasi dibentuk berdasarkan visi dan misi yang telah ditentukan. Dengan demikian terjadi proses pemberdayaan organisasi, pegawai dan masyarakat.

e. *Cultural strategy* (Strategi budaya). Merubah budaya kerja organisasi yang terdiri dari unsur-unsur kebiasaan, emosi dan psikologi, sehingga pandangan masyarakat terhadap budaya organisasi publik ini berubah (tidak lagi memandang rendah).

Berbagai teori dan metodologi dari paradigma ini seperti paradigma 4 (kelembagaan), paradigma 5 (pilihan publik) dan paradigma 6 (administrasi negara baru) dari Frederickson. Paradigma NPM menawarkan teori, konsep, dan pendekatan tertentu yang berguna bagi pemahaman dan pengembangan alternatif pemecahan masalah yang dihadapi sistem administrasi publik bersangkutan. Paradigma ini mencapai puncaknya dengan diterapkannya prinsip-prinsip *Good Governance*.

Selanjutnya, Vigoda (2003) sebagaimana dikutip Rewansyah (2010:31), mengutarakan tujuh komponen doktrin NPM, yaitu:

- a. Pemanfaatan manajemen profesional dalam sektor publik,
- b. Penggunaan indikator kinerja,
- c. Penekanan yang lebih besar pada kontrol keluaran,
- d. Pergeseran perhatian ke unit yang lebih kecil,
- e. Pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi,
- f. Penekanan gaya sektor swasta pada praktek manajemen,
- g. Penekanan disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumberdaya.

Paradigma NPM dipandang sebagai pendekatan dalam administrasi publik dengan menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dari dunia bisnis dan disiplin lain untuk memperbaiki efektivitas, efisiensi, dan kinerja pelayanan publik pada birokrasi modern.

Ketika muncul pertama kali, NPM hanya meliputi lima doktrin yaitu: (1) penerapan deregulasi pada *line management* ; (2) Konversi unit pelayanan publik menjadi organisasi yang berdiri sendiri; (3) Penerapan akuntabilitas berdasarkan kinerja terutama melalui kontrak antara regulator dengan operator; (4) Penerapan mekanisme kompetisi seperti melakukan kontrak keluar (*contracting out*), dan (5) Memperhatikan mekanisme pasar (*market oriented*). Dalam perkembangannya muncul berbagai macam variasi. Berbagai variasi ini memberi kesan bahwa NPM hanyalah merupakan upaya para ahli organisasi dan manajemen dalam memodernisasikan sektor publik (Pollit, (1995) seperti dikutip Rewansyah (2010:32)).

Dari berbagai doktrin NPM yang muncul, dapat dipelajari bahwa proses reformasi organisasi sektor publik harus diarahkan pada enam dimensi kunci. Pertama, menyangkut *Productivity* yaitu bagaimana pemerintah menghasilkan lebih banyak hasil dengan biaya yang lebih sedikit; Kedua, *Marketization* yaitu bagaimana pemerintah menggunakan insentif bergaya pasar agar melenyapkan patologi birokrasi; Ketiga, *service orientation* yaitu bagaimana pemerintah dapat berhubungan dengan warga masyarakat secara lebih baik agar program-programnya lebih responsif terhadap kebutuhan warga masyarakat; Keempat, *Decentralization* yaitu bagaimana pemerintah membuat program yang responsif dan efektif dengan memindahkan program ke tingkat pemerintahan yang lebih rendah, atau memindahkan tanggung jawab instansi pemerintah ke para manajer lapangan yang berhadapan langsung dengan warga masyarakat, atau memberi kesempatan bagi mereka untuk melakukan adaptasi terhadap kebutuhan warga masyarakat; kelima, *policy* yaitu bagaimana pemerintah memperbaiki kapasitas kebijakan publik. Keenam, *performance accountability*

yaitu bagaimana pemerintah memperbaiki kemampuannya untuk memenuhi janjinya (Kettl, (2000) sebagaimana dikutip Rewansyah (2010:32)).

Hasil nyata dari proses reformasi tersebut mencakup lima aspek yaitu (1) *Saving*, (2) Perbaikan Proses, (3) Perbaikan Efisiensi, (4) Peningkatan Efektivitas, dan (5) Perbaikan Sistem Administrasi serta peningkatan kapasitas, fleksibilitas dan ketahanan. Dalam hal *saving*, perbaikan proses dan efisiensi administrasi publik. Keberhasilan NPM ini sangat tergantung dari konteks dan karakteristik negara dan sektor yang ditangani, kemampuan institusi, dan konteks dari institusi itu sendiri seperti iklim dan ideologi manajemen yang dianut, sikap terhadap otoritas pemerintah, hubungan sosial dan kelompok (Flynn, (2002) sebagaimana dikutip Rewansyah (2010:33)).

Pelajaran penting yang dapat diambil dari NPM ini adalah bahwa pembangunan birokrasi harus memperhatikan mekanisme pasar, mendorong kompetisi dan kontrak untuk mencapai hasil, hasil lebih responsif terhadap kebutuhan pelanggan, harus lebih bersifat mengarahkan (*steering*) dari menjalankan sendiri (*rowing*), harus melakukan deregulasi, memberdayakan para pelaksana agar lebih kreatif, dan menekankan budaya organisasi yang lebih fleksibel, inovatif, berjiwa wirausaha dan pencapaian hasil ketimbang budaya taat asas, orientasi pada proses dan *input* (Rosenbloom & Kravchuck, (2005) sebagaimana dikutip Rewansyah (2010:34)).

### 3. Paradigma NPS

Banyaknya kritik terhadap penerapan paradigma NPM dan isu-isu strategis menyangkut *Justice, Equity and Participation* warga negara dalam penyelenggaraan pemerintahan di beberapa negara sulit mewujudkan keadilan sosial ekonomi, pemerintahan yang demokratis dan kurang

diperhatikannya peran kepemimpinan (*leadership*) dalam suatu organisasi, sehingga paradigma NPM bergeser ke Paradigma NPS.

Denhardt dan R.B. Denhardt (2003) sebagaimana dikutip Rewansyah (2010:35), menyarankan meninggalkan prinsip paradigma OPA dan paradigma NPM, beralih ke prinsip paradigma NPS administrasi publik, yaitu para birokrat atau administrator harus:

- a. Melayani dari pada mengendalikan (*serve the public than steer*);
- b. Mengutamakan kepentingan publik (*seek the public interest*);
- c. Lebih menghargai warga negara daripada kewirausahaan (*value citizenship over entrepreneurship*);
- d. Berpikir strategis dan bertindak demokratis (*think strategically, act democratically*);
- e. Melayani warga masyarakat, bukan pelanggan (*serve citizen, not customer*);
- f. Menyadari akuntabilitas bukan merupakan hal mudah (*recognize that accountability is not simple*);
- g. Menghargai orang, bukan hanya produktivitas (*value people, not just productivity*).

Ketujuh prinsip besar paradigma NPS tersebut dengan asumsi dan dapat dijelaskan sebagai berikut: Pertama, peran utama dari pelayan publik adalah membantu warga masyarakat agar dapat mengartikulasikan dan memenuhi kepentingan yang telah di sepakati bersama, daripada mencoba mengontrol atau mengendalikan masyarakat ke arah yang baru. Kedua, administrator publik harus menciptakan gagasan kolektif yang disetujui bersama tentang apa yang disebut sebagai kepentingan publik. Ketiga, kebijakan dan program yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan publik dapat dicapai secara efektif

dan responsif melalui upaya-upaya kolektif dan proses kolaboratif. Keempat, kepentingan publik lebih merupakan hasil suatu dialog tentang nilai-nilai yang disetujui bersama daripada agregasi kepentingan pribadi para individu. Kelima, para pelayan publik harus memberi perhatian, tidak semata pada pasar tetapi juga pada aspek hukum dan peraturan perundangan, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standar profesional dan kepentingan warga masyarakat. Keenam, organisasi publik dan jaringan-jaringan yang terlibat akan lebih sukses dalam jangka panjang kalau mereka beroperasi melalui proses kolaborasi dan melalui kepemimpinan yang menghargai semua orang. Ketujuh, kepentingan publik lebih baik dikembangkan oleh pelayan-pelayan publik dan warga masyarakat yang berkomitmen memberikan kontribusi terhadap masyarakat, daripada oleh manajer wirausaha yang bertindak seakan-akan uang adalah milik mereka.

Pelajaran penting yang dapat diambil dari paradigma NPS adalah bahwa birokrasi yang harus dibangun adalah birokrasi yang dapat memberikan perhatian pada pelayanan masyarakat sebagai warga negara (bukan sebagai pelanggan), mengutamakan kepentingan umum, mengikutsertakan warga masyarakat, berpikir strategis dan bertindak demokratis, memperhatikan norma, nilai dan standar yang ada, dan menghargai warga negara atau masyarakat. Birokrasi harus berubah orientasinya yaitu dari paradigma *constitutionalism* ke paradigma *comunitarianism* (Fox & Miller, 1995), atau dari model *Institution-centric civil service* ke *citizen-centric governance* (Pralhad, 2005). Selanjutnya dalam rangka mengimplementasikan paradigma tersebut, perlu diterapkan pola *citizen-centered collaborative public management* (Cooper, et al:2006), asalkan tidak ada tindakan birokrasi yang memanipulasi partisipasi masyarakat (Yang & Callahan, 2007).



Kemudian dijelaskan lebih lanjut bahwa salah satu bagian dari administrasi negara adalah administrasi pembangunan. Hal itu dijelaskan oleh Siagian (2005) bahwa administrasi pembangunan merupakan salah satu disiplin ilmiah dalam “rumpun” Administrasi Negara. Diterangkan lebih lanjut bahwa fokus analisis Administrasi Pembangunan adalah proses pembangunan yang diselenggarakan oleh suatu negara dalam rangka pencapaian tujuan dan cita-cita negara bangsa tertentu, termasuk cara-cara ilmiah yang dipergunakan dalam pemecahan masalah, menghadapi tantangan, memanfaatkan peluang dan menyingkirkan ancaman. Pengertian dari administrasi pembangunan itu sendiri adalah seluruh usaha yang dilakukan oleh suatu negara bangsa untuk bertumbuh, berkembang, dan berubah secara sadar dan terencana dalam semua segi kehidupan dan penghidupan negara bangsa yang bersangkutan dalam rangka pencapaian tujuan akhir.

Selanjutnya Tjokroamidjojo (1985 176-177) menjelaskan bahwa untuk lebih menjamin pelaksanaan rencana pembangunan secara baik, maka perlu pula dilakukan penyempurnaan-penyempurnaan administrasi negara tetapi juga pengembangan berbagai sistem administrasi untuk mendukung perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Kesemuanya ini disebut juga administrasi pembangunan. Fungsi administrasi pembangunan dapat meliputi 2 segi yaitu, segi yang pertama adalah usaha penyempurnaan administrasi negara sering disebut sebagai pembangunan bidang administrasi (*the development of administration*). Untuk hal ini dilakukan berbagai usaha penyempurnaan di bidang organisasi dan kelembagaan, kepegawaian, tata cara dan tata laksana administrasi negara. Seringkali pula ditambahkan dengan usaha penyempurnaan mengenai sarana-sarana fisik administrasi negara. Oleh karena itu juga disebut sebagai penyempurnaan kembali administrasi atau aparatur negara atau

*administrative reform*. Fungsi yang kedua adalah pembinaan di bidang administrasi untuk mendukung perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Seringkali pula disebut sebagai administrasi untuk pembangunan (*the administration for development*). Lebih tepatnya administrasi untuk mendukung perencanaan dan pelaksanaan pembangunan (*the administration of planning and plan implementation*) disini diusahakan perbaikan-perbaikan misalnya dalam sistem dan pelaksanaan rencana dan perencanaan operasional tahunan, memperkuat unit-unit perencanaan pada departemen-departemen operasional dan daerah-daerah, penyempurnaan dalam perencanaan program dan proyek-proyek, penyerasian siklus perencanaan dan siklus penyusunan anggaran, penyempurnaan dalam perencanaan dan siklus penyusunan anggaran, penyempurnaan dalam sistem pembiayaan pembangunan, penyempurnaan dalam manajemen proyek-proyek, penyempurnaan dalam tata hubungan kerja antara lembaga dalam pelaksanaan program pembangunan, koordinasi antara perencanaan nasional dan daerah, hubungan dengan sektor swasta serta pembinaan lembaga-lembaga ekonomi/keuangan, penyempurnaan bidang informasi balik dan pengawasan serta administrasi penelitian dan statistik

Untuk mewujudkan fungsi administrasi pembangunan yang pertama maka pemerintah mewajibkan seluruh lembaga atau kementerian atau pemerintah untuk melaksanakan reformasi birokrasi. Hal itu sebagai usaha penyempurnaan organisasi dan kelembagaan, kepegawaian, tata cara dan tata laksana administrasi negara .

Penelitian ini hendak mengetahui tentang gambaran penyusunan dokumen usulan reformasi birokrasi kementerian yang merupakan bagian dari perencanaan reformasi birokrasi di Indonesia. Apakah proses penyusunan dokumen usulan reformasi birokrasi sudah efektif dilaksanakan. Efektivitas dari

proses perencanaan reformasi birokrasi akan mendukung dari apa yang diharapkan dari Paradigma *New Publik Management*.

## **2.2.2 Konsep Perencanaan**

### **2.2.2.1 Pengertian Perencanaan**

Tjokroamidjojo (1985:57) menjelaskan bahwa perencanaan adalah suatu proses kegiatan usaha yang terus menerus dan menyeluruh dari penyusunan suatu rencana, penyusunan program kegiatan, pelaksanaan serta pengawasan dan evaluasi pelaksanaannya. Selanjutnya Kartasasmita (1997, 48) menjelaskan bahwa perencanaan sebagai fungsi manajemen adalah proses pengambilan keputusan dari sejumlah pilihan untuk mencapai suatu tujuan yang dikehendaki.

Tjokroamidjojo (1985:12-14) menuliskan beberapa pengertian perencanaan yaitu:

1. Perencanaan dalam arti seluas-luasnya tidak lain adalah suatu proses mempersiapkan secara sistematis kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan untuk mencapai sesuatu tujuan tertentu. Oleh karena itu pada hakekatnya terdapat pada tiap jenis usaha manusia
2. Perencanaan adalah suatu cara bagaimana mencapai tujuan sebaik-baiknya (*maximum output*) dengan sumber-sumber yang ada supaya lebih efisien dan efektif.
3. Perencanaan adalah penentuan tujuan yang akan dicapai atau yang akan dilakukan, bagaimana, bilamana dan oleh siapa.
4. Widjojo Nitisastro sebagaimana dikutip oleh Tjokroamidjojo (1985:14) mengungkapkan bahwa perencanaan ini pada dasarnya berkisar kepada dua hal: yang pertama ialah penentuan pilihan secara sadar mengenai tujuan-tujuan konkrit yang hendak dicapai dalam jangka waktu tertentu atas dasar

nilai-nilai yang dimiliki masyarakat yang bersangkutan, dan yang kedua ialah pilihan diantara cara-cara alternatif yang efisien serta rasional guna mencapai tujuan-tujuan tersebut. Baik untuk penentuan tujuan yang meliputi jangka waktu tertentu maupun pemilihan cara-cara tersebut diperlukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria tertentu yang terlebih dahulu harus dipilih pula.

Selanjutnya Siagian (1985:77-78) menjelaskan berbagai definisi tentang perencanaan dikaji agak mendalam, akan terlihat bahwa dalam kegiatan perencanaan terdapat beberapa hal yang sifatnya hakiki, seperti:

1. Pada halibnya, perencanaan merupakan kegiatan berpikir karena merencanakan antara lain berarti mengharuskan perencana melakukan kegiatan konseptualisasi usaha sebelum ia bertindak;
2. Pada dasarnya, perencanaan berarti pengambilan keputusan sekarang tentang hal-hal yang akan dikerjakan di masa depan;
3. Perencanaan berarti meletakkan dasar-dasar rasionalitas untuk berbagai usaha di masa mendatang, dengan maksud mempengaruhi dan mengendalikan arah perubahan yang diduga akan terjadi;
4. Perencanaan merupakan proses pemilihan dan pengkaitan fakta untuk jadi bahan dalam membuat berbagai pra anggapan mengenai masa depan yang diperkirakan akan dihadapi untuk kemudian dituangkan dalam program kerja dan kegiatan operasional yang mutlak perlu diselenggarakan dalam usaha mencapai tujuan dan berbagai sasaran organisasi yang ditetapkan sebelumnya.
5. Perencanaan merupakan usaha persiapan yang sistematis dan matang menyangkut berbagai kegiatan yang perlu dilaksanakan dalam satu kurun waktu tertentu di masa depan.

6. Perencanaan juga berarti pengalokasian yang sistematis dan rasional dari berbagai dana, daya, sarana, prasarana dan tenaga kerja yang sifatnya terbatas untuk memperoleh hasil yang maksimal dikaitkan dengan tujuan yang sifatnya tidak terbatas.

#### 2.2.2.2 Arti Penting Perencanaan

Menurut Tjokroamidjojo (1985:9) bahwa perencanaan dilihat dari segi suatu alat atau cara untuk mencapai tujuan dengan lebih baik mendapatkan alasan yang lebih kuat untuk melakukan perencanaan:

1. Dengan adanya perencanaan diharapkan terdapatnya suatu pengarahan kegiatan, adanya pedoman bagi pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang ditujukan kepada pencapaian tujuan pembangunan;
2. Dengan perencanaan maka dilakukan suatu perkiraan (*forecasting*) terhadap hal-hal dalam masa pelaksanaan yang akan dilalui. Perkiraan akan dilakukan mengenai potensi-potensi dan prospek-prospek perkembangan tetapi juga mengenai hambatan-hambatan dan risiko-risiko yang mungkin dihadapi. Perencanaan mengusahakan supaya ketidak pastian dapat dibatasi sedikit mungkin;
3. Perencanaan memberikan kesempatan untuk memilih berbagai alternatif tentang cara yang terbaik (*the best alternative*) atau kesempatan untuk memilih kombinasi cara yang terbaik (*the best combination*);
4. Dengan Perencanaan dilakukan penyusunan skala prioritas. Memilih urutan dari segi pentingnya suatu tujuan, sasaran maupun kegiatan usahanya;
5. Dengan adanya rencana maka akan ada suatu alat pengukur atau standar untuk mengadakan pengawasan atau evaluasi (*control/evaluation*).

### 2.2.2.3 Jenis-Jenis Perencanaan

Tjokroamidjojo (1985: 22-25) menerangkan bahwa beberapa macam rencana dapat kita lihat dengan cara klasifikasi yang berlain-lain:

1. klasifikasi pertama adalah macam-macam rencana yang sering dilaksanakan oleh negara-negara pada umumnya.
  - a. Rencana diwaktu perang. Negara-negara yang masyarakat suka atau tidak suka kepada perencanaan, karena perencanaan dianggap sebagai suatu campur tangan pemerintah di dalam kegiatan masyarakat, diwaktu perang tetap bersedia melakukan perencanaan. Segera sumber-sumber ekonomi yang tersedia diusahakan pemanfaatannya seefisien dan seefektif mungkin untuk tujuan-tujuan diwaktu perang
  - b. Perencanaan anti siklus.
  - c. Perencanaan perspektif
  - d. Perencanaan proyek demi proyek
  - e. Perencanaan investor sektor publik
  - f. Perencanaan komprehensif
  - g. Perencanaan regional secara fisik. Ini adalah suatu perencanaan tata ruang atau tata tanah (*landuse planning*). Perencanaan ini adalah suatu perencanaan yang mengusahakan kemanfaatan fungsional secara optimum dari tata ruang atau tata tanah. Dengan suatu istilah lain adalah mengusahakan keseimbangan ekologis.
  - h. Perencanaan pembangunan. Rencana investasi sektor publik, rencana komprehensif dapat dimasukkan sebagai perencanaan pembangunan. Demikian pula perencanaan regional yang mempunyai tujuan-tujuan

perkembangan sosial ekonomi. Artinya suatu perencanaan regional yang mempunyai tujuan-tujuan perkembangan sosial ekonomi suatu daerah.

2. Klasifikasi lain adalah melihat perencanaan dari segi ketat atau kurang ketatnya, perlu (*imperative*) atau kurang perlunya suatu rencana.
  - a. *Planning by perspective*. Disini perencanaan hanya memberikan gambaran tentang prospek perkembangan keadaan masa depan, kemungkinan perkembangan masa depan. Seringkali rencana ini hanya merupakan suatu studi proyeksi keadaan.
  - b. *Planning by inducement* seringkali juga disebut *planning through the market*. Perencanaan di sini bersifat mendorong atau mempengaruhi melalui berbagai kebijaksanaan serta penggunaan mekanisme pasar kegiatan sosial ekonomi masyarakat.
  - c. *Planning by direction*. Perencanaan ini lebih ketat, adalah tujuan yang jelas dan tegas, pelaksanaan yang ketat untuk mencapai tujuan itu dan pengarahannya secara lebih sadar. Dalam bentuknya yang sudah mendekati klasifikasi keempat, disebut oleh G.M. Heal sebagai *planning in a command economy*. Dimana pemerintah dapat memberikan *binding directives* mengenai rencana konsumsi dan produksi kepada semua konsumen dan produsen dalam ekonomi.
  - d. *Complete control planning*. Dalam perencanaan ini diliputi segi kehidupan yang luas dengan menetapkan secara tegas pola investasi, produksi, distribusi dan konsumsi. Diusahakan pula penetapan sasaran-sasaran secara lebih jelas dengan menggunakan sistem indeks atau metode neraca.
3. Klasifikasi lain mengenai perencanaan ialah melihat dari segi luas atau kurang luasnya wilayah yang diliputi oleh suatu rencana

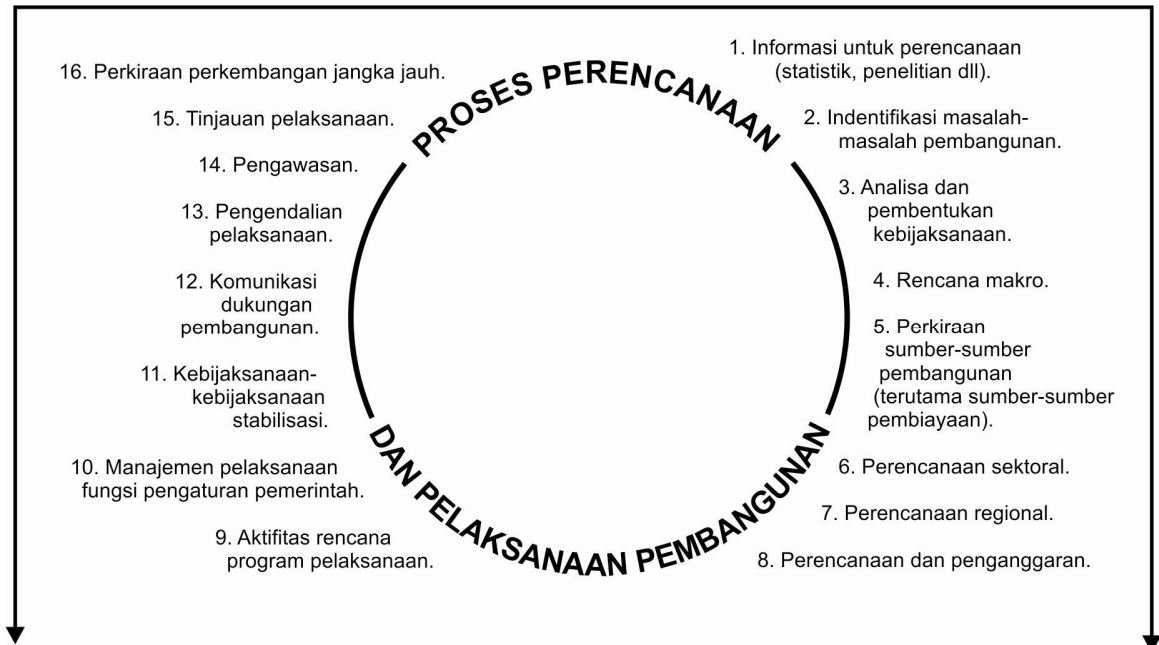
4. Suatu klasifikasi lain adalah melihat perencanaan dari segi jangka waktu rencana. Tentang hal ini ada rencana jangka panjang, rencana jangka menengah dan rencana jangka pendek.
5. Dalam perencanaan komprehensif dimana diusahakan penyerasian antara perencanaan menyeluruh (*aggregate*), perencanaan sektoral dan perencanaan proyek-proyek dapat pula dikemukakan dua macam perencanaan dilihat dari segi cara perumusannya. Pertama dapat dilakukan apa yang disebut sebagai *forward planning* atau *planning from above*. Cara perencanaan ini dimulai dari penyusunan rencana menyeluruh (*aggregate*) dan kemudian membaginya (*disaggregates*) dalam rencana-rencana sektor dan selanjutnya dalam rencana proyek-proyek. Cara kedua disebut sebagai *backward planning* atau *planning from below*. Disini rencana kegiatan investasi pemerintah maupun non pemerintah disusun terlebih dahulu dan baru diserasikan dengan kerangka makronya. Pada umumnya yang pertama dijalankan terlebih dahulu, tetapi kedua-duanya bisa juga dilakukan.

Selanjutnya Conyers dan Hills (1990:67) menyebutkan *we shall be interpreting the activity of planning as a continuous, cyclical process of decision – making, which should involve working through a series of linked stages in a systematic and orderly fashion in order to achieve better, and especially more rational, decisions.* ( perencanaan diinterpretasikan sebagai proses pengambilan keputusan yang kontinyu dan berputar/siklis, melalui serangkaian tahapan yang berhubungan secara sistematis dengan tujuan untuk mencapai keputusan yang lebih baik dan rasional).



### 2.2.2.4 Proses Perencanaan

Sebagai suatu ilustrasi tentang suatu proses perencanaan pembangunan digambarkan sebagai berikut Tjokroamidjojo (1985:61) :



Gambar 1. Proses Perencanaan Pembangunan

Kemudian. Tjokroamidjojo (1985: 57) menjelaskan dengan terperinci tahap-tahap dalam suatu proses perencanaan sebagai berikut:

#### 1. Penyusun rencana

Penyusunan rencana ini terdiri dari unsur-unsur:

- a. Tinjauan keadaan. Tinjauan keadaan sebelum memulai sesuatu rencana (*review before take off*) atau suatu tinjauan tentang pelaksanaan rencana sebelumnya (*review of performance*). Dengan kegiatan ini diusahakan dapat dilakukan dan diidentifikasi masalah-masalah pokok yang (masih) dihadapi, seberapa jauh kemajuan telah dicapai untuk menjamin kontinuitas kegiatan-kegiatan usaha, hambatan-hambatan yang masih ada, dan potensi-potensi serta prospek yang masih bisa dikembangkan

- b. Perkiraan keadaan masa yang akan dilalui rencana. Sering juga disebut sebagai *forecasting*. Dalam hal ini diperlukan data-data statistik, berbagai hasil penelitian dan teknik-teknik proyeksi. Mekanisme informasi untuk mengetahui kecenderungan-kecenderungan perspektif masa depan.
- c. Penetapan tujuan rencana (*plan objective*) dan pemilihan cara-cara pencapaian tujuan rencana tersebut. Dalam hal ini seringkali nilai-nilai politik, sosial masyarakat, memainkan peranan yang cukup penting. Secara teknis ini didasarkan kepada tinjauan keadaan dan perkiraan tentang masa yang akan dilalui rencana. Dilihat dalam suatu kerangka yang lebih luas berdasar asas konsistensi dan proritas. Pada umumnya hal ini sebaiknya dilakukan melalui penyusunan suatu kerangka menyeluruh atau kerangka makro. Dengan demikian dapat dilihat implikasi dan hubungan-hubungan antara berbagai variable dan parameter dalam bidang ekonomi dan sosial secara menyeluruh.
- d. Identifikasi kebijaksanaan dan/atau kegiatan usaha yang perlu dilakukan dalam rencana. Suatu kebijaksanaan atau *policy* mungkin perlu didukung oleh program-program pembangunan. Untuk bisa lebih operasionalnya rencana kegiatan-kegiatan usaha ini perlu dilakukan berdasar pemilihan alternatifnya yang terbaik. Hal ini dilakukan berdasar *opportunity cost* dan skala prioritas. Bagi proyek-proyek pembangunan identifikasinya didukung oleh *feasibility studies* dan survai-survai pendahuluan. Penyusunan kebijaksanaan dan program-program pembangunan tersebut umumnya dilakukan secara sektoral. Dengan demikian juga dilakukan penentuan sasaran-sasaran sektoral.
- e. Tahap terakhir daripada penyusunan rencana ini adalah tahap persetujuan rencana. Proses pengambilan keputusan disini mungkin

bertingkat-tingkat, dari putusan bidang teknis kemudian memasuki wilayah proses politik.

Disini diusahakan pula penyerasian dengan perencanaan pembiayaan secara umum pada program-program perencanaan yang akan dilakukan.

## 2. Penyusunan program rencana

Dalam tahap ini dilakukan perumusan lebih terperinci mengenai tujuan atau sasaran dalam jangka waktu tertentu, suatu perincian jadwal kegiatan, jumlah dan jadwal pembiayaan serta penentuan lembaga atau kerjasama antar lembaga mana yang akan melakukan program-program pembangunan. Bahkan daripada masing-masing proyek-proyek pembangunan sebagai bagian ataupun tidak dari program-program tersebut terdahulu. Seringkali dipakai disini suatu program kegiatan atau pembiayaan yang konkrit dari program-program atau proyek-proyek pembangunan tersebut dalam *project plan* yang dituangkan dalam *project form*. Bahkan ini menjadi alat rencana, alat pembiayaan, alat pelaksanaan dan alat evaluasi rencana yang penting. Perlu disebutkan bahwa seringkali pengesahan rencana dilakukan sebagai penutup tahap ini. Dengan demikian rencana mempunyai kedudukan legal untuk pelaksanaannya. Seringkali tahap ini perlu dibantu dengan penyusunan suatu *flow-chart, operation-plan atau network plan*.

## 3. Tahap berikutnya dalam proses perencanaan adalah pelaksanaan rencana.

Dalam hal ini seringkali perlu dibedakan antara tahap eksplorasi, tahap konstruksi dan tahap operasi. Hal ini perlu dipertimbangkan karena sifat kegiatan usahanya berbeda. dalam tahap pelaksanaan operasi perlu dipertimbangkan kegiatan-kegiatan pemeliharaan. Kebijakan-kebijaksanaan perlu diikuti implikasi pelaksanaannya, bahkan secara terus menerus memerlukan penyesuaian-penyesuaian.

4. Tahap berikutnya adalah dilakukan pengawasan atas pelaksanaan rencana. Tujuan dari pengawasan adalah : 1) Mengusahakan supaya pelaksanaan rencana berjalan sesuai dengan rencana; 2) Apabila terdapat penyimpangan maka perlu diketahui seberapa jauh penyimpangan tersebut dan apa sebabnya; 3) Dilakukannya tindakan korektif terhadap adanya penyimpangan-penyimpangan. Untuk itu diperlukan suatu sistem monitoring dengan mengusahakan pelaporan dan *feedback* yang baik daripada pelaksanaan rencana.
5. Dalam proses perencanaan perlu dilakukan pula evaluasi. Evaluasi ini membantu kegiatan pengawasan. Dalam hal ini dilakukan suatu evaluasi atau tinjauan yang berjalan secara terus menerus, seringkali disebut sebagai *concurrent review*. Evaluasi juga dilakukan sebagai pendukung tahap penyusunan rencana yaitu evaluasi tentang situasi sebelum rencana dimulai dan evaluasi tentang pelaksanaan rencana sebelumnya. Dari hasil-hasil evaluasi ini dapat dilakukan perbaikan terhadap perencanaan selanjutnya atau penyesuaian yang perlu dilakukan dalam (pelaksanaan) perencanaan itu sendiri.

Hal ini melibatkan kelanjutan secara sistematis melalui serangkaian aktivitas sebagai berikut:

1. *Problem identification and definition* (identifikasi dan definisi masalah);
2. *Clasification and organization of goals. Values and objectives relating to the problem* (Klasifikasi dan tujuan organisasi, nilai dan sasaran yang terkait dengan masalah);
3. *Identification of alternative courses of action by which the problem may be solved or the objectives achieved* (Identifikasi alternatif tindakan untuk memecahkan masalah atau mencapai sasaran);

4. *Prediction of the consequences of each alternative course of action and the likelihood of these occurring* (Memprediksi konsekuensi dari tiap alternatif dan kemungkinan terjadinya);
5. *Comparison of the predicted consequences in relation to specified goals dan objectives* (Perbandingan dari konsekuensi yang diprediksi dan hubungannya dengan tujuan dan sasaran tertentu);
6. *Selection of a course of action. '...in which consequences most closely match goals and objectives, or the problem is most nearly solved, or most benefit is got from equal cost, or equal benefit at least cost* (Carley, 1980, p.11) (pemilihan tindakan, "...yang konsekuensinya paling dekat dengan tujuan dan sasaran, atau masalah yang paling mungkin untuk dipecahkan, atau yang paling menguntungkan dengan biaya yang sama, atau manfaat yang sama dengan biaya paling murah".

Kartasasmita (1997:49) mengungkapkan bahwa untuk dapat melakukan perencanaan dengan baik diperlukan informasi yang memadai, seperti statistik, selain data-data statistik dibutuhkan juga penelitian hal itu dijelaskan Tjokroamidjojo (1985:144) bahwa data-data statistik dan penelitian sangat diperlukan dan menentukan mutu perencanaan. Data-data statistik diperlukan untuk pertama, menilai dan mengetahui keadaan sewaktu titik tolak pelaksanaan rencana, Kedua, adalah untuk menyusun perkiraan dan proyeksi masa depan, khususnya masa pelaksanaan rencana, Ketiga, data-data statistik bersamaan dengan penelitian juga amat diperlukan bagi perencanaan itu sendiri. Baik perencanaan menyeluruh, perencanaan sektoral maupun perencanaan proyek-proyek. keperluan yang keempat, dengan data-data statistik dapat diikuti dan dinilai perkembangan pelaksanaan rencana.

Kemudian dijelaskan oleh Riyadi dan Bratakusumah (2004: 15-39) mengenai faktor-faktor yang dapat mempengaruhi tingkat keberhasilan suatu program perencanaan pembangunan daerah dengan merujuk pada faktor-faktor yang dapat mempengaruhi pembangunan yang antara lain meliputi:

#### 1. Faktor Lingkungan

Pertama adalah faktor lingkungan, baik eksternal maupun internal, yang dapat mencakup bidang sosial, budaya, ekonomi, dan politik. Faktor eksternal biasanya datang dari wilayah tetangga, atau pengaruh global yang berkembang dalam lingkup nasional maupun internasional. Sedangkan faktor internal, merupakan pengaruh yang datang dari wilayah perencanaan sendiri.

- a. Sosial, perencanaan pembangunan daerah di beberapa negara berkembang selalu diarahkan pada upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam kondisi ideal, masyarakat dapat menjadi tujuan/obyek dari sebuah perencanaan sekaligus menjadi aktor/subyek perencanaan.
- b. Budaya, masalah budaya (*culture*) yang turut mewarnai kebiasaan hidup masyarakat yang ada dalam suatu daerah tertentu juga mempunyai andil yang cukup besar terhadap perencanaan pembangunan daerah. Bila ingin mencapai sasaran yang diharapkan, perencanaan pembangunan daerah harus mempertimbangkan faktor budaya/kultur yang berlaku di dalam masyarakat setempat.
- c. Ekonomi, sebagaimana dikutip oleh Riyadi dan Bratakusuma (2004:19) Bintoro (1988:59) mengemukakan “gejolak-gejolak ekonomis yang besar (atau juga gejolak-gejolak politik) paling sedikit kurang memungkinkan suatu perencanaan dan pelaksanaan pembangunan yang baik”. Pendapat tersebut menunjukkan bahwa pada dasarnya pembangunan

akan dapat berjalan dengan baik, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, bahkan juga pada saat evaluasinya bila ditunjang oleh kondisi ekonomi yang stabil dengan tanpa mengabaikan stabilitas bidang lain.

- d. Politik, faktor politik merupakan faktor lain yang dipandang dapat mempengaruhi jalannya proses pembangunan. Keterkaitan tersebut oleh para ahli politik dan pembangunan terutama dapat dilihat dari adanya ideologi yang dianut oleh suatu negara. Ideologi sebagai falsafah negara dipandang sebagai unsur yang memberikan pengaruh kuat terhadap pola, sistem dan kultur yang diterapkan dalam rangka pelaksanaan pembangunan suatu negara.

## 2. Faktor Sumber Daya Manusia Perencana

Seperti halnya pada setiap aktivitas/kegiatan, baik yang dilaksanakan oleh individu maupun organisasi/kelompok, sumber daya manusia selalu menjadi faktor utama sebagai “motor” penggerak. Begitu pula halnya dengan proses perencanaan pembangunan daerah; perencana selaku SDM perencanaan merupakan faktor utama yang menggerakkan pelaksanaan perencanaan. Kualitas perencanaan yang baik akan lebih mungkin tercipta oleh SDM yang tepat dan berkualitas, sementara itu perencanaan yang baik juga memungkinkan untuk dapat diimplementasikan dalam program-program pembangunan. Dengan demikian kualitas perencanaan yang baik sangat tergantung pada kemampuan, keahlian, dan keluwesan dari para perencananya disamping teknik dan metode yang digunakan. Setiap perencana pembangunan daerah dituntut untuk memiliki pengetahuan dan wawasan yang luas jauh ke depan serta memiliki kemampuan yang bersifat multidisipliner dan intersektoral. Terdapat enam hal pokok yang perlu dimiliki oleh seorang perencana pembangunan daerah, yaitu:

- a. Mengenal wilayah perencanaan dengan berbagai permasalahannya (*know well the planning area*)
- b. Memahami adanya kepentingan-kepentingan yang bersifat intersektoral, heterogen, dan bervariasi;
- c. Memadukan kepentingan antara masyarakat, pemerintah daerah, dan pemerintah pusat (*interesting aggregation*);
- d. Merumuskan rencana aksi (*action plan*) dari hasil perencanaannya (*operational design*);
- e. Melaksanakan rencana aksi tersebut (*implementation*);
- f. Melakukan evaluasi perencanaan (*monitoring dan evaluation*).

Disamping memiliki hal-hal tersebut diatas, seorang perencana pembangunan daerah yang baik juga harus memiliki kemampuan dan gaya atau cara pandang serta cara pikir yang strategis, dinamis, sistematis, sehingga mampu melihat berbagai kondisi dan permasalahan yang ada secara komprehensif, holistik atau menyeluruh dalam suatu kesatuan proses dan sistem perencanaan.

### 3. Faktor sistem yang digunakan

Yang dimaksud dengan sistem perencanaan disini adalah aturan-aturan atau kebijakan-kebijakan yang digunakan oleh suatu daerah/wilayah tertentu sebagai dasar/landasan pelaksanaan perencanaan pembangunan. Hal itu bisa menyangkut prosedur, mekanisme pelaksanaan, pengambilan keputusan, pengesahan, dan sebagainya.

### 4. Faktor perkembangan Ilmu dan teknologi

Ilmu pengetahuan dan teknologi menjadi faktor penting dan berperan sangat besar bagi upaya pencapaiannya. Ilmu pengetahuan dan teknologi dapat mendorong pembangunan, dan pembangunan yang berhasil akan



mendorong berkembangnya ilmu pengetahuan dan teknologi. Salah satu upaya yang perlu diperhatikan dalam perencanaan pembangunan daerah adalah senantiasa harus mengikuti perkembangan Ilmu pengetahuan dan teknologi (IPTEK)

#### 5. Faktor pendanaan

Faktor pendanaan pada dasarnya merupakan faktor yang sudah *given*. Artinya, hal itu memang harus ada untuk melakukan suatu kegiatan atau aktivitas. Perencanaan pembangunan daerah adalah kegiatan yang “mahal”. Karena itu, pelaksanaannya harus benar-benar serius, dalam arti pihak-pihak yang terkait termasuk para perencananya harus fokus terhadap tugasnya, punya komitmen terhadap tujuan yang ingin dicapai dan harus bekerja keras, teliti serta tidak terburu-buru dalam penyusunannya. Produk perencanaan pembangunan daerah harus menjadi produk hukum, politik, dan ekonomi yang diwujudkan dalam bentuk keputusan atau kebijaksanaan pemerintah daerah sebagai landasan/acuan pelaksanaan pembangunan di daerahnya. Selain itu dalam perencanaan pembangunan daerah harus sudah dapat diperhitungkan atau dipertimbangkan masalah-masalah pendanaan. Mulai dari berapa jumlah yang dibutuhkan (anggaran), dari mana sumber pendanaannya, dan bagaimana sistem pengelolaannya.

Dapat disimpulkan bahwa suatu proses perencanaan merupakan suatu siklus yang tidak terputus. Pada prosesnya perencanaan disusun dengan mempertimbangkan banyak aspek yang nantinya akan mendukung dalam pelaksanaan suatu rencana. Terdapat 5 hal yang berpengaruh terhadap program perencanaan, yaitu: faktor lingkungan, faktor sumber daya manusia perencana, faktor sistem yang digunakan, faktor perkembangan ilmu dan teknologi serta

faktor pendanaan. Faktor-faktor tersebut dapat menjadi penghambat atau pendukung program perencanaan pembangunan.

#### **2.2.2.6. Unsur-unsur Perencanaan**

Unsur-unsur perencanaan menurut Riyadi dan Bratakusumah (2004: 3) adalah:

1. Adanya asumsi-asumsi yang didasarkan pada fakta-fakta. Ini berarti perencanaan hendaknya disusun dengan berdasarkan pada asumsi-asumsi yang didukung dengan fakta-fakta atau bukti-bukti yang ada. Hal ini menjadi penting karena hasil perencanaan merupakan dasar bagi pelaksanaan suatu kegiatan atau aktivitas.
2. Adanya alternatif-alternatif atau pilihan-pilihan sebagai dasar penentuan kegiatan yang akan dilakukan. Ini berarti bahwa dalam menyusun rencana perlu memperhatikan berbagai alternatif atau pilihan sesuai dengan kegiatan yang akan dilaksanakan.
3. Adanya tujuan yang ingin dicapai. Dalam hal ini perencanaan merupakan suatu alat atau sarana untuk mencapai tujuan melalui pelaksanaan kegiatan.
4. Bersifat memprediksi sebagai langkah untuk mengantisipasi kemungkinan-kemungkinan yang dapat mempengaruhi pelaksanaan perencanaan.
5. Adanya kebijaksanaan sebagai hasil keputusan yang harus dilaksanakan.

Sedangkan Conyer dan Hills (1990: 3-7) mengungkapkan unsur-unsur perencanaan meliputi:

1. Merencanakan berarti untuk memilih

Presiden Nyerere dari Tanzania sebagaimana dikutip Conyers dan Hills (1990:3) menyebutkan bahwa perencanaan melibatkan pembuatan keputusan tentang sejumlah program dari kegiatan yang akan diadopsi

dengan kata lain, membuat pilihan. Dalam perencanaan melibatkan pilihan antara tindakan program alternatif, dengan kata lain, tentang cara-cara alternatif untuk mencapai tujuan.

2. Perencanaan sebagai suatu cara pengalokasian sumber daya

Unsur terpenting lain dari perencanaan adalah bahwa perencanaan terkait dengan alokasi sumber daya. Sumber daya adalah sesuatu yang dianggap penting oleh pengambil keputusan sebagai potensi yang digunakan dalam mencapai tujuan tertentu. Perencanaan juga melibatkan pengambilan keputusan tentang bagaimana menggunakan sumber daya yang tersedia sebaik-baiknya. Karena perencanaan berkaitan dengan alokasi sumber daya, salah satu komponen terpenting dari proses perencanaan adalah mengumpulkan dan menganalisa informasi tentang ketersediaan sumber daya yang ada.

3. Perencanaan sebagai alat untuk mencapai tujuan

Perencanaan melibatkan pembuatan keputusan tentang cara-cara alternative untuk mencapai tujuan tertentu. Konsep perencanaan sebagai alat untuk mencapai tujuan mengangkat isu-isu tentang sifat tujuan dan proses perumusan tujuan. Salah satu masalah yang sering dihadapi oleh para perencana adalah bahwa tujuan mereka tidak cukup jelas didefinisikan.

4. Perencanaan untuk masa depan

Terdapat unsur lainnya tentang perencanaan yang tergabung dalam sebagian besar definisi yaitu unsur waktu. Tujuan perencanaan lainnya adalah dirancang untuk mencapai tujuan yang ada di masa depan dan dengan demikian perencanaan mau tidak mau harus peduli dengan masa depan. Perhatian terhadap masa depan dalam perencanaan diwujudkan dengan peramalan atau membuat prediksi tentang, apa yang mungkin terjadi

di masa depan dan lebih khusus, memprediksi hasil dari tindakan program alternatif dalam rangka untuk menentukan mana yang akan diambil. Perwujudan lainnya adalah dengan penjadwalan kegiatan mendatang. Perencanaan tidak hanya memutuskan apa yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi juga menentukan urutan dimana berbagai kegiatan harus diselenggarakan dalam rangka untuk dilanjutkan secara logis dan teratur, langkah demi langkah, ke arah pencapaian tujuan.

### **2.2.3 Efektivitas Perencanaan**

#### **2.2.3.1 Efektivitas**

Robbins dan Barnwell (2002:87) mendefinisikan efektivitas organisasi sebagai "*the degree to which an organization attains its short-(ends) and long-term (means) goals, the selection of which reflect strategic constituencies, the self-interest of the evaluator and the life stage of the organization.* Efektivitas organisasi sebagai tingkat dimana organisasi mencapai tujuan jangka pendek dan jangka panjangnya, pilihan yang mencerminkan konstituen strategis, kepentingan diri dari evaluator dan tahap umur organisasi.

Kemudian Robbins dan Barnwell (2002: 69-85) mengungkapkan 4 pendekatan untuk mengukur efektivitas organisasi, yaitu:

1. *The goal-attainment approach*

Sebuah organisasi menurut definisinya sengaja diciptakan untuk mencapai satu atau lebih tujuan khusus. Jadi tidak mengejutkan jika pencapaian tujuan digunakan secara luas sebagai kriteria dalam melakukan penilaian terhadap efektivitas. Dalam hal ini organisasi diasumsikan sebagai sesuatu yang disengaja, rasional, pencari tujuan entitas atau lembaga usaha. Efektivitas organisasi dinilai berdasarkan pencapaian akhir atau tujuan. Penilaian

efektivitas organisasi lebih kepada apa yang ditetapkan untuk meraih tujuan dibandingkan bagaimana bisa hal itu bisa teraih. (Contoh dari tercapainya tujuan antara lain: pencapaian keuntungan atau memenuhi anggaran, mencapai outcome dengan kualitas tertentu). Syarat jika pencapaian tujuan menjadi alat pengukuran bagi efektivitas organisasi adalah: Organisasi harus memiliki tujuan akhir, kemudian tujuan tersebut harus diidentifikasi dan didefinisikan dengan cukup jelas untuk dipahami, selanjutnya tujuan-tujuan tersebut harus cukup mudah untuk dikelola, selain itu harus ada konsensus atau kesepakatan umum mengenai tujuan ini serta kemajuan menuju tujuan harus dapat terukur.

## 2. *The System Approach*

Organisasi dalam pendekatan ini mengakuisisi input, mengikutsertakan proses perubahan dan menghasilkan output. Pada pendekatan ini organisasi dinilai dari kemampuannya untuk mendapatkan masukan dalam proses saluran output mereka. Organisasi dapat menjaga siklus kegiatan yang berulang tetap berlangsung. Pada pendekatan ini tujuan akhir tidak diabaikan tetapi bukan merupakan faktor utama, tujuan akhir hanya satu kriteria dalam suatu perangkat yang kompleks. Pendekatan sistem menekankan bahwa kemampuan organisasi untuk memperoleh sumberdaya, menjaga dirinya sendiri secara internal sebagai organisasi sosial dan sukses berinteraksi dengan lingkungan eksternal akan meningkatkan kelangsungan hidup organisasi dalam jangka panjang.

Pendekatan sistem untuk efektivitas menyiratkan bahwa organisasi dibuat dari sub bagian-sub bagian yang saling berhubungan. Jika salah satu bagian ini miskin capaian, maka hal itu akan berpengaruh negatif terhadap seluruh sistem. Pendekatan sistem melihat pada faktor-faktor seperti:

- a. Hubungan dengan lingkungan untuk memastikan keberlangsungan penerimaan input dan menguntungkan output;
- b. Fleksibilitas untuk menghadapi perubahan lingkungan ;
- c. Efisiensi dimana organisasi mengubah input menjadi output;
- d. Kejelasan komunikasi internal;
- e. Tingkat konflik antar kelompok dan tingkat kepuasan kerja karyawan

3. *The strategic-constituencies approach*

Pendekatan ini mengusulkan bahwa organisasi yang efektif adalah organisasi yang memenuhi salah satu tuntutan konstituen mereka dalam lingkungan yang mendukung keberadaannya. Pendekatan ini hampir sama dengan pendekatan sistem, namun dalam tekanan yang berbeda. Keduanya mempertimbangkan saling ketergantungan, tetapi pada pandangan *strategic-constituencies* tidak terfokus pada seluruh lingkungan organisasi, hanya memperhatikan lingkungan yang dapat mengancam keberadaan organisasi. Pendekatan ini berasumsi bahwa untuk tetap ada dalam suatu lingkungan dimana kebutuhan menempatkan dengan berbagai konstituen penting dan sebagai hasilnya, organisasi menjadi arena politik dimana hak karyawan bersaing atas pengendalian sumberdaya dalam rangka memenuhi kebutuhan lingkungan.

4. *The balanced scorecard approach*

Organisasi dapat menjadi sesuatu yang membingungkan dan sulit untuk dipahami. Hubungan yang kompleks dengan kegiatan dan interaksi sejumlah besar orang membuat kesulitan untuk membuat analisis dan memahami organisasi dengan mudah. Bidang yang terbuang dan efisiensi sulit untuk diidentifikasi pada organisasi yang besar, dimana lingkungan terus menerus berubah. Pendekatan ini menggabungkan ketiga pendekatan

lainnya untuk mengantisipasi hal-hal tersebut. Pendekatan ini dibangun oleh Kaplan dan Norton, yang mencoba untuk menyediakan pengukuran integrasi bagi efektivitas organisasi. Pendekatan ini digunakan untuk mengidentifikasi dan mengukur wilayah penting untuk bisnis.

Selain itu dalam Boal dan Bryson (1987) diungkapkan empat pendekatan yang digunakan untuk mengevaluasi proses perencanaan, yaitu:

1. *The first approach emphasizes context and outcome, while ignoring process altogether (e.g. Porter, 1980). The implication is that one has only to match desired outcomes to context and the appropriate process will automatically follow. In fact, some research on goal setting does suggest that individuals do adjust different strategies if goals are altered (Locke et al., 1981).* (pendekatan pertama ditekankan pada konteks dan outcome, dan mengabaikan seluruh prosesnya)
2. *The second approach is focuses on normative or descriptive sequence of phases or steps (e.g. Delbecq and Van de Ven, 1971;Etzioni, 1967; Lindblom, 1959; Mintzberg, Raisinghani and Theoret, 1976; Simon, 1947; Van de Ven, 1980b). The assumption is that following a certain problem-solving sequence will lead to desired outcomes.* (Pendekatan kedua fokus pada urutan normative atau deskriptif dari tahapan atau langkah yang dilakukan)
3. *A third approach focuses on specific tactics or tasks to be completed within one or more steps of a general problem-solving model. Examples would include such tactics or tasks as establishing a program coordinating committee, doing a cost-benefit analysis, or conducting a pilot test (e.g. Bryson et al., 1979; Bryson and Delbecq, 1979; and Nutt, 1982). The assumption is that use of specific tactics or the performance of specific tactics*

*or the performance of specific tasks will produce desired outcomes.* (pendekatan ketiga fokus pada taktik tertentu atau tugas-tugas yang akan dapat diselesaikan dalam satu atau lebih langkah model pemecahan masalah yang umum)

4. *The final approach focuses on generic activities (e.g. communication, conflict resolution, or goal-setting activities) either within a sequence of phases (e.g. Van de Ven, 1980a) or across an entire problem-solving sequence (e.g. Bryson, 1979).* (pendekatan yang keempat atau pendekatan terakhir fokus pada kegiatan umum baik dalam urutan fase atau diurutkan pemecahan masalah)

Dari keempat pendekatan yang digunakan untuk mengukur efektivitas organisasi yang diungkapkan oleh Robbins dan Barnwell (2002) dipilih pendekatan sistem. Pendekatan sistem menurut Martz (2008:40) memiliki kelebihan dalam penggunaannya, yaitu model sistem fokus pada keseimbangan dan keberlangsungan dalam perspektif yang lebih luas. Bukan hanya menentukan apakah tujuan tercapai, pendekatan sistem cenderung untuk melihat jangka panjang dan mengendalikan efisiensi dalam organisasi yang mengarah pada pertumbuhan dan kelangsungan hidup pada sistem yang ada. Keuntungan lainnya bahwa pendekatan ini mempertimbangkan kinerja sub sistem yang ada dalam organisasi untuk berkontribusi terhadap kinerja organisasi secara keseluruhan.

Walaupun demikian pendekatan sistem memiliki kelemahan sebagaimana yang diungkapkan oleh Robbins dan Barnwell (2002:75) kelemahan dari pendekatan sistem adalah yang pertama pengukuran sulit dilakukan pada hal-hal yang tidak dapat dikuantifikasikan. Selain itu lingkungan juga berubah sangat



cepat. Kelemahan yang kedua adalah pendekatan sistem leboh terkonsentrasi pada proses dibandingkan pada tujuan akhir.

### **2.2.3.2 Hambatan Perencanaan Efektif**

Dijelaskan oleh Jagg (2011) bahwa perencanaan yang efektif memerlukan pengetahuan yang menyeluruh untuk kondisi saat ini dan kondisi masa depan. Perencanaan biasanya dilakukan oleh kelompok-kelompok dalam suatu organisasi atau perusahaan. Beberapa hambatan dalam mewujudkan suatu perencanaan yang efektif antara lain:

#### **1. Komunikasi yang buruk**

Proses perencanaan menjadi sesuatu yang rumit ketika komunikasi yang ada di dalam ataupun antar *group* buruk. Kurangnya komunikasi dari taktik, rencana dan prioritas akan menyebabkan usaha yang berulang dan tujuan yang berseberangan padahal mereka seharusnya bekerja sama. Buruknya komunikasi dapat disebabkan oleh belum berkembangnya keterampilan, adanya persaingan, adanya kesalahpahaman yang berlebihan dalam suatu proses perencanaan dan dalam struktur kelompok perencanaan.

#### **2. Resistensi**

Kesulitan yang ada dalam suatu proses perencanaan tidak selalu merupakan hasil dari kecelakaan ataupun ketidakmampuan. Tidak jarang, orang-orang yang terpengaruh oleh adanya perubahan tidak menyukai ide itu dan menolaknya. Resistensi terhadap perencanaan untuk suatu perubahan dalam suatu organisasi dapat diwujudkan dengan berpura-pura sakit, moral yang rusak atau oposisi langsung. Kontingensi berencana untuk mengakomodasi resistensi untuk selalu disertakan dalam setiap proses perencanaan yang komprehensif.

### 3. Kurangnya sumberdaya

Jika rencana terlalu ambisius, mereka kadang-kadang terhalang oleh kurangnya sumberdaya pada suatu bagian organisasi.

### 4. *Unknowable Future*

Tidak peduli seberapa jauh proses perencanaan yang dilakukan, selalu ada kejutan di masa depan. Perencana yang melupakan fakta ini cenderung membuat rencana yang terlalu rinci dan spesifik, dan kemudian rencana harus dikompromikan dengan kejadian tak terduga atau kondisi yang berubah.

### 5. *Lack of Creative Thinking*

Kecenderungan pikiran manusia mendasarkan pikiran, kegiatan dan harapan yang terjadi di masa lalu. Ini adalah sifat yang berharga, namun dalam suatu proses perencanaan ini merupakan suatu kewajiban. Jika perencanaan membutuhkan pengembangan cara-cara baru dalam melakukan sesuatu, ketidakmampuan perencana untuk mengatasi masa lalu akan menjadi suatu hambatan dalam pemikiran inovatif.

### 6. *Inertia*

*Inertia* sering menjadi masalah bagi organisasi-organisasi besar. *Inertia* ada karena adanya kombinasi antara infrastruktur kuno, klasifikasi dalam cara berpikir, birokrat yang besar dan takut akan adanya perubahan. Memerlukan banyak waktu dan energi untuk mengatasi *inertia*.

Dapat disimpulkan bahwa proses perencanaan akan mempengaruhi perencanaan yang ada. Hambatan yang ada yaitu buruknya komunikasi, resistensi, kekurangan sumber daya, *unknowable future*, *lack of creative thinking* dan *inertia*.

## 2.2.4 Konsep Perencanaan Strategis

### 2.2.4.1 Pengertian Perencanaan Strategis

Perencanaan strategis dijelaskan Bryson (2005:80) sebagai inovasi manajemen yang dapat bertahan lama karena, tidak seperti banyak inovasi mutakhir lainnya, perencanaan strategis menerima dan dibangun diatas sifat pembuatan keputusan politik. Memunculkan dan memecahkan isu-isu penting adalah inti pembuatan keputusan politik, sebagaimana hal itu merupakan inti perencanaan strategis. Perencanaan strategis berupaya memperbaiki bentuk pembuatan keputusan politik yang paling buruk namun, menjamin bahwa isu-isu dimunculkan dan dipecahkan dalam cara-cara yang menguntungkan organisasi dan *stakeholder* kuncinya.

Selanjutnya Lafferty (2011:14) mengungkapkan bahwa perencanaan strategis adalah proses suatu organisasi mendefinisikan strategi atau arah dan membuat keputusan tentang alokasi sumberdaya untuk mengikuti strategi ini, termasuk modal dan orang-orang. Ditambahkan lagi bahwa perencanaan strategis adalah proses pengembangan tujuan organisasi baik jangka panjang maupun jangka pendek, cara untuk mencapai tujuan tersebut dan metode untuk mengukur efektivitasnya.

Perencanaan strategis itu sendiri memiliki 4 unsur hal itu dijelaskan oleh Djunaedi (2002) yaitu:

#### 1. Visi dan misi

Smith (1994:14) dalam Djunaedi (2002) mengartikan visi kurang lebih sebagai gambaran yang jelas (*clear image*) tentang wujud masa depan yang mengendalikan rencana strategis. Kemudian dalam buku yang sama pengertian visi dijelaskan lebih lanjut oleh Hunt (1997:51-52) sebagai berikut: "visi untuk suatu institusi merupakan perwujudan yang institusi tersebut ingin

menjadi pada suatu waktu dimasa depan bila impian dan aspirasi dari yang memegang kepemimpinan telah membuahkan hasilnya. Sedangkan misi dijelaskan oleh Bryson (1988:96) yaitu misi menjelaskan maksud (*purpose*) organisasi dan mengapa (*why*) perlu melakukan yang dikerjakan saat ini. Secara singkat misi menunjukkan “apa yang dilakukan “atau” daftar dan karakteristik layanan yang diberikan”.

## 2. Hasil kajian lingkungan

Hasil kajian lingkungan meliputi:

- a. hasil kajian lingkungan eksternal (berfokus pada peluang dan ancaman)
- b. Hasil kajian lingkungan internal (menekankan pada kekuatan dan kelemahan)
- c. Hasil evaluasi implementasi rencana strategis yang lalu
- d. Asumsi-asumsi yang dibuat

## 3. Isu-isu strategis

Dikutip Djunaedi (2002:13) menurut Noris dan Paulton (1991:20) menjelaskan bahwa isu-isu strategis merupakan isu-isu yang berkaitan dengan keterkaitan antara organisasi yang dikaji dengan lingkungannya (internal maupun eksternal) yang isu-isu tersebut banyak mempengaruhi organisasi tersebut maka semua isu strategis adalah penting tapi tidak semua isu penting adalah strategis.

## 4. Strategi-strategi pengembangan

### **2.2.4.2 Arti Penting Perencanaan Strategis**

Keuntungan menggunakan tipe perencanaan strategis yaitu kita dapat melakukan antara lain diungkapkan oleh Djunaedi (2002:2) yaitu:

1. antisipasi terhadap masa depan, terutama terhadap peluang, permasalahan strategis bila jauh hari, kemungkinan permasalahan dapat diantisipasi sebelum benar-benar terjadi maka permasalahan tersebut dapat diminimalkan dan dampaknya dapat dikendalikan, bila peluang tidak diantisipasi, maka kita akan kehilangan kesempatan dan mungkin problema muncul karenanya;
2. Evaluasi diri, dengan perencanaan strategis, kita semua dapat bekerjasama untuk mengevaluasi diri, terutama tentang kekuatan dan kelemahan yang kita miliki. Kesadaran akan kekuatan dan kelemahan diri akan membuat kita lebih realistis dalam merencanakan masa depan kita;
3. Perumusan tujuan bersama melalui konsensus. Dengan tipe perencanaan strategis yang menggaris bawahi pembangunan konsensus antar *stakeholders* maka dapat dirumuskan kearah mana kita akan menuju dan dengan cara terbaik untuk sampai ke tujuan tersebut. Dalam pembangunan konsensus ini tentunya ada negoisasi untuk “memberi dan menerima” adalah lebih baik jika terjadi konflik selama proses perencanaan selesai dan rencana telah disahkan untuk diimplementasikan. Catatan: *stakeholders* diartikan sebagai semua orang/pihak yang berkepentingan langsung dengan kita (organisasi kita);
4. Alokasi sumberdaya. Perencanaan strategis mengalokasikan sumberdaya dengan menetapkan prioritas dalam perumusan strategi, terutama sumberdaya manusia dan prasarana. Alokasi sumberdaya dilakukan antar bidang layanan perkotaan yang saling berkompetisi dalam meningkatkan kualitas pelayanan;

5. Pemantapan tolak banding (*bench marks*), yang berupa rumusan tujuan dan sasaran. Hasil implementasi atau tindakan dibandingkan dengan tolok banding keberhasilan dengan menilai kinerja.

Selain itu menurut Bryson (1995), Cohen (1998) dan Joice (1999) sebagaimana dikutip Henee *et.al.* (2010:102) bahwa secara empiris perencanaan strategic dapat berguna untuk:

1. Membantu untuk menegaskan fokus terhadap hal-hal yang benar-benar penting;
2. Memberi kemudahan pada organisasi dalam menentukan skala prioritas aktivitasnya;
3. Mengoptimalkan efisiensi pada organisasi;
4. Memberi dukungan terjalannya komunikasi yang lancar dalam menjelaskan maksud-maksud strategi;
5. Membantu dalam menggalang dukungan dari para *stakeholders* internal maupun eksternal;
6. Membantu terkristalisasinya pemahaman yang lebih baik atas dampak yang mungkin timbul terhadap keputusan-keputusannya di masa depan;
7. Memperbaiki koordinasi diantara berbagai aktivitas dan berbagai unit.

### **2.2.5.3 Proses Perencanaan Strategis**

Morrisey (1997) sebagaimana dikutip Riyadi dan Bratakusumah (2004;282) mengemukakan bahwa perencanaan merupakan suatu proses yang berkelanjutan yang digambarkan dalam suatu garis sinambung (*continuum*). Dalam hubungannya dengan perencanaan strategis, garis kontinum tersebut adalah merupakan hubungan antara dua hal ekstrem, yaitu analisis dan intuisi. Sehubungan dengan hal tersebut, ia membagi proses perencanaan strategis ini

menjadi tiga fase perencanaan, yaitu: 1) fase pemikiran strategis yang mengarah perspektif; 2) fase perencanaan jangka panjang yang mengarah pada posisi; 3) fase perencanaan taktis yang mengarah pada performa (kinerja).

Selanjutnya Bryson (2005:) mengungkapkan delapan langkah proses untuk mengembangkan berpikir dan bertindak strategis dalam pemerintahan, lembaga publik, organisasi nirlaba, komunitas atau entitas lainnya. Langkah-langkah itu adalah:

1. Memrakarsai dan menyepakati proses perencanaan strategis

Langkah pertama dalam proses ini adalah mengembangkan kesepakatan awal tentang seluruh upaya perencanaan strategis dan langkah-langkah perencanaan yang utama diantara orang-orang penting pembuat keputusan atau pembentuk opini internal (dan juga para pemimpin eksternal, jika dukungan mereka dibutuhkan demi keberhasilan upaya ini). Dukungan dan komitmen dari orang-orang penting pembuat keputusan adalah hal yang vital (Olsen dan Eadie (1982) sebagaimana dikutip Bryson (2005:85)). Tetapi arti penting keterlibatan awal mereka berada di luar perlunya dukungan dan komitmen mereka. Mereka menyampaikan informasi yang sangat penting bagi upaya perencanaan: siapa yang harus dilibatkan, kapan keputusan kunci akan dilakukan, dan argumen apakah yang mungkin bisa bersifat persuasif untuk perbagai hal dalam proses. Mereka dapat menyediakan sumber daya kritis: legitimasi, penugasan staf, anggaran, dan ruang pertemuan. Proses ini biasanya berlangsung lewat langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Memperkenalkan konsep perencanaan strategis
- b. Mengembangkan pemahaman mengenai makna apa yang dapat dilekatkan kepada proses dalam praktiknya

- c. Berpikir melalui beberapa implikasinya yang lebih penting
- d. Mengembangkan komitmen terhadap perencanaan strategis
- e. Mencapai kesepakatan yang sebenarnya

Banyak manfaat penting mengalir dari kesepakatan awal yang baik (Delbecq (1977) sebagaimana dikutip Bryson (2005:87)). Secara sederhana manfaat pertamanya adalah, upaya perencanaan strategis mungkin diakui secara luas oleh kelompok yang terpengaruh, menghasilkan dukungan dan legitimasi yang luas. Dukungan yang luas menepiskan segala kecurigaan bahwa upaya tersebut adalah permainan kekuasaan oleh satu kelompok penganjurnya dan menjamin bahwa hasil dari upaya itu sangat mungkin dipandang sebagai sesuatu yang objektif, tidak dimanipulasi untuk melayani kepentingan partisan yang sempit. Legitimasi menegaskan alasan, isi, dan pemilihan waktu untuk diskusi-diskusi dalam tahap proses selanjutnya. Diskusi semacam itu terutama ketika diskusi tersebut melibatkan orang-orang penting pembuat keputusan yang berasal dari lintas fungsi, tingkat, dan batas-batas organisasi, hal itu tidak akan terjadi tanpa dorongan. Jika fokus perencanaan strategis terletak pada sub unit organisasi, atau fungsi, atau komunitas, maka orang-orang penting pembuat keputusan bagi entitas tersebut, mungkin diwakili oleh kelompok *stakeholder* eksternal penting, harus dilibatkan. Kemudian untuk upaya perencanaan strategis yang difokuskan pada organisasi, mungkin sebaiknya melibatkan orang dari (dengan tambahan orang-orang penting dari luar) tiga tingkat dalam organisasi: pembuat kebijakan dan keputusan yang berkedudukan tinggi, manajemen menengah, personalia bagian teknis atau lini depan (Thompson (1967) sebagaimana dikutip Bryson (2005:91)).

2. Mengidentifikasi mandat organisasi



Tujuannya adalah mengenali dan memperjelas sifat dan makna mandat yang dipaksakan secara eksternal, baik formal maupun informal, yang mempengaruhi organisasi. Tiga hasil harus diraih dari langkah ini:

- a. Kompilasi mandat formal dan informal yang dihadapi oleh organisasi
- b. Interpretasi terhadap apa yang diperlukan sebagai akibat dari mandat itu
- c. Klarifikasi tentang apa yang tidak diabaikan oleh mandat tersebut, yakni, batas-batas kasar dari bidang mandat yang tak leluasa.

Proses yang menjadi panduan bagi langkah ini adalah sebagai berikut:

- a. Ada orang yang mengumpulkan mandat formal dan informal yang dihadapi oleh organisasi
- b. Meninjau kembali mandat itu untuk memperjelas apa yang diperlukan dan apa yang dibolehkan.
- c. Selalu mengingatkan anggota organisasi mengenai apa yang perlu dilakukan organisasi, sebagai cara untuk memastikan kesesuaian dengan mandatnya.

### 3. Memperjelas misi dan nilai-nilai organisasi

Peter Drucker menekankan bahwa tanpa pemahaman tujuan, kita benar-benar akan tersesat. Selain itu, pemahaman mengenai tujuan akan sangat membantu (kendati tidak selalu perlu atau memungkinkan) untuk memperluas misi itu menjadi “visi keberhasilan”. Tanpa visi keberhasilan, para anggota organisasi mungkin tidak cukup tahu mengenai bagaimana misi tersebut. Misi, dengan kata lain menjelaskan tujuan organisasi atau mengapa organisasi harus melakukan apa yang harus dilakukannya; visi memperjelas harus menyerupai apa tujuan itu dan bagaimana tujuan harus berjalan agar bisa memenuhi misinya. Tujuan klarifikasi misi adalah menetapkan tujuan organisasi maupun filosofi dan nilai yang menjadi panduan organisasi. Jika

tujuan ini tidak memfokuskan pada tujuan yang bermanfaat secara sosial dan dapat dibenarkan, dan bila filosofi maupun nilai itu sendiri tidak luhur, organisasi tidak bisa berharap untuk menguasai secara tidak terbatas sumber daya yang diperlukan untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya, termasuk pegawai yang bermutu tinggi, setia dan memiliki komitmen (Selznick (1957) seperti dikutip Bryson (2005:113)). Langkah ini memiliki 2 hasil utama yaitu analisis *stakeholders* dan pernyataan misi. Terdapat 6 pertanyaan yang jawabannya juga akan memberikan landasan untuk mengembangkan visi keberhasilan kemudian dalam proses ini. Enam pertanyaan itu adalah:

- a. Siapakah kita?
  - b. Secara umum, kebutuhan dasar politik dan sosial apakah yang ingin kita penuhi atau persoalan politik atau sosial apakah yang ingin kita pecahkan?
  - c. Secara umum, apa yang ingin kita lakukan untuk mengenal atau mengantisipasi dan menanggapi kebutuhan atau masalah ini?
  - d. Bagaimanakah kita memberi tanggapan kepada *stakeholder* kunci kita?
  - e. Apa filosofi kita dan apa nilai-nilai inti kita?
  - f. Apa yang membuat kita berbeda dan unik?
4. Menilai lingkungan eksternal; peluang dan ancaman

Penilaian lingkungan internal dan eksternal yang efektif seharusnya memberikan manfaat kepada organisasi. Diantaranya yang terpenting adalah bahwa penilaian itu menghasilkan informasi yang sangat penting bagi kelangsungan dan kemakmuran organisasi. Dengan kata lain, langkah 4 dan 5 memungkinkan tim perencanaan strategis melihat organisasi secara keseluruhan dalam hubungannya dengan lingkungannya.

Tujuan dari menilai lingkungan eksternal adalah menggali lingkungan di luar organisasi untuk mengidentifikasi peluang dan ancaman yang dihadapinya. Isu dan kecenderungan terbaru yang mempengaruhi organisasi sektor publik dan nirlaba diantaranya adalah:

- a. Isu dan kecenderungan yang berkaitan dengan pajak
  - b. Perubahan nilai sosial dan politik
  - c. Kecenderungan komputasi, komunikasi, dan sistem informasi.
  - d. Peningkatan dalam beban tanggung jawab dan manajemen resiko.
  - e. Perawatan kesehatan
  - f. Isu-isu lainnya.
5. Menilai lingkungan internal: kekuatan dan kelemahan

Tujuan menilai lingkungan internal adalah guna mengetahui kekuatan dan kelemahan-kelemahannya, aspek-aspek yang membantu atau merintangi pencapaian misi organisasi dan pemenuhan mandatnya. Terdapat tiga kategori utama yang seharusnya dinilai merupakan unsur-unsur pokok model sistem sederhana: sumberdata (*input*), strategi sekarang (proses), dan kinerja (*output*).

6. Mengenali isu strategis yang dihadapi oleh organisasi

Mengidentifikasi isu-isu strategis adalah jantung dalam proses perencanaan strategis. Suatu isu strategis didefinisikan sebagai “pilihan kebijakan pokok yang mempengaruhi mandat, misi, nilai organisasi, tingkat dan perpaduan produk atau jasa, klien atau pemakai, biaya, keuangan, organisasi, atau manajemen”. Karena itu, tujuan dari langkah ini adalah untuk mengidentifikasi pilihan kebijakan pokok yang dihadapi organisasi. Cara pilihan ini dibentuk bisa memiliki pengaruh yang amat kuat pada keputusan yang mendefinisikan bagaimana organisasi itu, apa yang dikerjakannya, dan mengapa organisasi

itu mengerjakannya. Isu-isu strategis sangat penting karena isu-isu memainkan peran sentral dalam pembuatan keputusan politik. Dengan isu-isu yang dibentuk secara cermat, keputusan selanjutnya lebih mungkin secara politik bisa diterima dan secara teknis bisa bekerja; selaras dengan filsafat dan nilai dasar organisasi; secara moral, etika, dan legal bisa dipertahankan. Identifikasi isu juga membantu mengenali bahwa ada tiga macam isu strategis yang berbeda: (1) isu-isu dimana tidak dibutuhkan tindakan sekarang, tetapi isu itu harus terus dipantau; (2) Isu-isu yang bisa ditangani sebagai bagian dari lingkaran perencanaan strategis regular organisasi; dan (3) Isu-isu yang memerlukan tanggapan segera dan karenanya tidak bisa ditangani dengan cara yang lebih rutin. Beberapa manfaat dari identifikasi isu strategis yaitu :1). Perhatian difokuskan kepada apa yang benar-benar penting; 2) Perhatian difokuskan kepada isu , bukan kepada jawaban; 3) Identifikasi isu biasanya menciptakan semacam ketegangan yang berguna yang diperlukan untuk mendorong perubahan organisasi; 4) Identifikasi isu strategis harus memberikan petunjuk yang bermanfaat mengenai bagaimana memecahkan isu, dengan secara tepat bagaimana misi, mandat dan faktor internal maupun eksternal yang menjadi isu strategis, seseorang juga mendapatkan sejumlah wawasan tentang cara yang mungkin di mana isu itu dapat dipecahkan; 5) jika proses perencanaan strategis tidak “nyata” bagi partisipan hingga titik ini, sekarang itu akan menjadi “nyata” bagi mereka. Terdapat tiga pendekatan bagi identifikasi isu-isu strategis yaitu : pendekatan langsung (*direct approach*), Pendekatan sasaran (*the goals approach*), dan pendekatan “visi keberhasilan” (*the vision of success approach*) (Barry (1986) sebagaimana dikutip Bryson (2005:171).

Pendekatan mana yang baik tergantung pada sifat organisasi atau komunitas.

7. Merumuskan strategi untuk mengelola isu-isu

Strategi dapat dipandang sebagai pola tujuan, kebijakan, program, tindakan, keputusan, atau alokasi sumberdaya yang mendefinisikan bagaimana organisasi itu, apa yang dikerjakan organisasi, dan mengapa organisasi melakukannya. Oleh karena itu strategi merupakan perluasan misi guna menjembatani organisasi (atau komunitas) dan lingkungannya. Strategi biasanya dikembangkan untuk mengatasi isu strategis, strategi menjelaskan respon organisasi terhadap pilihan kebijakan pokok. Strategi juga bervariasi sesuai kerangka tingkat dan waktu. Empat tingkat dasar meliputi:

- a. Strategi besar bagi organisasi secara keseluruhan
- b. Strategi unit perencanaan publik strategis (SPPU) atau unit perencanaan nirlaba strategis (SNPPU).
- c. Strategi program atau pelayanan
- d. Strategi fungsional (seperti keuangan, penempatan staf, fasilitas dan usaha pendapatan)

8. Menciptakan visi organisasi yang efektif bagi masa depan, "visi keberhasilan"

Langkah terakhir dalam proses perencanaan strategis adalah mengembangkan deskripsi yang jelas dan ringkas tentang organisasi atau komunitas harus seperti apa ketika berhasil mengimplementasikan strateginya dan mencapai seluruh potensi. Deskripsi ini harus menjadi visi keberhasilan organisasi. Biasanya, visi keberhasilan ini lebih penting sebagai panduan untuk mengimplementasikan strategi dan bukan untuk memformulasikannya.

Selain mengungkapkan 8 langkah khusus dalam proses perencanaan strategis Bryson (2005:227) juga mengungkapkan bahwa terdapat empat tantangan pada manajemen perubahan strategis dalam setiap organisasi ataupun komunitas. Tantangan ini harus dikenali secara efektif jika perencanaan strategis bertujuan untuk melakukan perubahan, hal ini penting dalam cara bagaimana organisasi atau komunitas berhubungan dengan lingkungan internal dan eksternalnya. Tantangan ini akan dihadapi dalam tiap-tiap langkah proses perencanaan strategis. Tantangan itu adalah (Bryson, Van de Vond dan Roering (1987) sebagaimana dikutip Bryson (2005:227):

1. Masalah Manusia adalah manajemen perhatian dan komitmen. Perhatian orang-orang kunci harus difokuskan kepada isu, keputusan, konflik, dan preferensi kebijakan di tempat kunci dalam proses dan hierarki organisasi
2. Masalah Proses adalah manajemen ide strategis menjadi *good currency* . kearifan yang tidak konvensional harus diubah menjadi kearifan yang konvensional.
3. Masalah struktural adalah manajemen hubungan bagian dan keseluruhan. Lingkungan internal dan eksternal harus menjadi kaitan yang menguntungkan.
4. Masalah Institusional atau kelembagaan adalah pelaksanaan kepemimpinan transformatif. Masalah tersulit yang harus dihadapi perencanaan strategis dapat dipecahkan hanya melalui transformasi institusi. Transformasi semacam itu tidak dapat terjadi tanpa kepemimpinan yang kuat.

## **2.2.5 Konsep Reformasi Administrasi**

### **2.2.5.1. Pengertian Reformasi Administrasi**

Caiden (1969:9) menjelaskan bahwa *administrative reform is power politics in action; it contains ideological rationalizations, fight for control of areas, services, and people, political participants and institutions, power drives, campaign strategies and obstructive tactics, compromises and concessions* (Reformasi administrasi adalah kekuatan politik pada tindakan; mengandung ideologis rasional, berjuang demi penguasaan atas wilayah, jasa dan manusia pelaku politik dan institusi, mengendalikan kekuatan strategi dan taktik kampanye *obstructive* , kompromi dan konsesi Selain itu dijelaskan satu hal yang dapat menggambarkan reformasi administrasi sebagai proses ekonomi (redistribusi sumberdaya dan adanya perubahan dari produk akhir) atau proses psikologis (perubahan perilaku dari pola keyakinan, sikap dan tindakan individu)). Kemudian dari sudut pandang akademik Caiden juga menjelaskan bahwa *administrative reform is not simply the application of radical proposals to cope with problems of change and stagnation. This is the surface phenomenon only. Administrative reform are bound up with other reforms in society and other influences that interact. These influences are not equal and their effect depends on reaction which, in turn, depends on both rational and irrational factors* (reformasi administrasi tidak hanya penerapan usulan radikal untuk mengatasi masalah perubahan dan stagnasi. Hal ini hanya fenomena dipermukaan saja. Reformasi administrasi terkait dengan reformasi lain di masyarakat dan pengaruh lain yang berinteraksi. Pengaruh ini tidak sama dan efeknya tergantung pada reaksi mana, pada gilirannya tergantung pada faktor-faktor rasional dan tidak rasional). Hal yang kurang lebih sama dijelaskan Thoha (2008:107) bahwa adanya kebutuhan melakukan perubahan dan pembaharuan aparatur negara dan pemerintah itu sangat tergantung dari kebutuhan pemimpin nasional kita. Jika pimpinan politik nasional kita merasa butuh melakukan perubahan, pasti perubahan dan

pembaharuan aparatur itu akan terwujud. Kebutuhan itu didukung oleh kebijakan politik yang strategis dan dijadikan suatu program nasional dengan dukungan seluruh komponen rakyat, maka perubahan dan pembaruan aparatur negara/pemerintah bisa dilakukan.

#### **2.2.5.2. Tujuan Reformasi Administrasi**

Zauhar (2007:15) mengungkapkan bahwa merumuskan tujuan reformasi administrasi sangatlah rumit, karena banyaknya pihak yang terlibat, yang masing-masing mempunyai tujuan sendiri-sendiri, yang tidak hanya berbeda, tetapi sering bertentangan satu sama lain. Oleh karena itu maka tujuan reformasi administrasi bersifat sangat subjektif.

Kemudian Caiden (1969:31) mengungkapkan bahwa reformasi administrasi dibutuhkan dimana perubahan administratif tidak cukup untuk menjaga supaya administrasi mengikuti perkembangan, dan kesenjangan kinerja yang muncul yaitu “perbedaan yang signifikan antara apa yang sedang terjadi dan apa yang “seharusnya” dikerjakan. Kemudian lebih spesifik Caiden menerangkan bahwa reformasi administrasi dibutuhkan pada keadaan sebagai berikut:

1. Ketika pemerintahan jelas gagal untuk menempatkan pemenuhan kebutuhan didalam pemerintahan. Hal ini tidak dilakukan sama sekali atau dilakukan dengan cara dibawah standar sebelumnya atau standar potensi kinerja. Pemerintahan belum mampu bersaing dengan waktu. Seperti dalam kasus manusia yang menolak untuk mengubah kebiasaan atau yang narsis terlibat mencegah menerima perubahan;
2. Ketika pemerintahan , sekalipun memenuhi permintaan saat ini, hal itu tidak dilengkapi untuk menangani tuntutan tambahan;



3. Ketika pemerintahan dengan kapasitas cadangan tidak mampu mengantisipasi tuntutan masa depan
4. Ketika Administrasi yang memegang memiliki kapasitas cadangan dan kemampuan untuk mengantisipasi kebutuhan masa depan tidak mengadopsi metode yang paling efektif

Kemudian Dror (1971:23) menjelaskan sebagaimana dikutip Zauhar (2007:14) bahwa reformasi pada hakikatnya merupakan usaha yang berorientasi pada tujuan jamak. Ia mengklasifikasikan tujuan reformasi ke dalam 6 kelompok, 3 bersifat intra-administrasi yang ditujukan untuk menyempurnakan administrasi internal, dan 3 lagi berkenaan dengan peran masyarakat di dalam sistem administrasi. Tiga tujuan internal administrasi yang dimaksud meliputi:

1. Efisiensi administrasi, dalam arti penghematan uang, yang dapat dicapai melalui penyederhanaan formulir, perubahan prosedur, penghilangan duplikasi dan kegiatan organisasi metode yang lain;
2. Penghapusan kelemahan atau penyakit administrasi seperti korupsi, pilih kasih dan sistem taman dalam sistem politik dan lain-lain;
3. Pengenalan dan penggalakan sistem merit, pemakaian PPBS, pemrosesan data melalui sistem informasi yang otomatis, peningkatan penggunaan pengetahuan ilmiah dan lain-lain.

Selanjutnya 3 tujuan lain yang berkaitan dengan masyarakat adalah:

1. Menyesuaikan sistem administrasi terhadap meningkatnya keluhan masyarakat;
2. Mengubah pembagian pekerjaan antara sistem administrasi dan sistem politik, seperti misalnya meningkatkan otonomi profesional dari sistem administrasi dan meningkatkan pengaruhnya pada suatu kebijaksanaan;

3. Mengubah hubungan antara sistem administrasi dan penduduk, misalnya melalui relokasi pusat-pusat kekuasaan (sentralisasi versus desentralisasi, demokratisasi dan lain-lain).

#### **2.2.5.2. Proses Reformasi Administrasi**

Guy Peters (1994) sebagaimana dikutip Farazmand (2002:3) mengklasifikasikan sebagian besar literatur teoritis ini menjadi tiga perspektif yang luas mengenai reformasi administrasi dan reorganisasi yaitu model Purposive (Top-Down), model-model lingkungan (Bottom-up) dan model-model institusional;. Model-model tersebut digunakan untuk menjelaskan dan memahami pendekatan dan tujuan reformasi dan reorganisasi yang dilakukan oleh pemerintah modern. Kemudian dijelaskan lebih lanjut mengenai ketiga model tersebut adalah sebagai berikut:

##### **1. Model-Model Top-Down**

Yang pertama dari model teoritis adalah model top-down dari reformasi pemerintah-merupakan *purposive* secara luas dan top-down dalam perspektif proses. Model ini mengasumsikan bahwa aktor tertentu-para elit, kekuasaan individu, atau wewenang-memiliki tujuan tertentu dalam pikiran pada pencapaian reformasi dan reorganisasi. Model ini berasumsi bahwa pimpinan politik mempersepsikan masalah atau mengembangkan ide inovatif dengan mereformasi dan reorganisasi sektor publik. Satu dari model ini merupakan "Administration as usual", yang mana biasanya digunakan di dunia nyata administrasi publik, dimana dirasakan kebutuhan untuk reformasi dan reorganisasi ditentukan dari atas . kemudian dijelaskan juga bawa menurut Pollit (1984) dalam Farazmand (2002:3) bahwa pendekatan ini merupakan

pendekatan “tradisional, pragmatis”, untuk mesin-mesin pemerintahan dan untuk merubah mesin-mesin tersebut.

## 2. Model Institusional

Model institusional fokus pada kebutuhan untuk memodifikasi secara kolektif nilai, budaya, dan struktur untuk membuat organisasi adaptif dan dinamis (March and Olsen, 1984; Farazmand, 1997a dalam Farazmand 2002:5). Budaya merupakan konsep, tetapi mampu beradaptasi dan melembagakan lingkungan yang diperoleh dari lingkungan dari sisi yang lain, dan institusionalisasi dari lingkungan dengan nilai-nilai organisasi dan budaya sisi yang lain. Saling menyesuaikan merupakan karakteristik kunci dari model-model institusional,.

## 3. Bottom Up, model pengkondisian lingkungan

Model ini mempertimbangkan pendekatan Bottom up untuk reorganisasi pemerintahan dan reformasi. Mereka berasumsi bahwa pemerintah dan sistem pemerintahannya serta strukturnya harus menyesuaikan dengan kondisi lingkungan yang cenderung menentukan perubahan dalam struktur. Lingkungan tersebut mungkin saja ekonomi, politik, budaya, atau sosial, tetapi logika yang mendasari pendekatan ini adalah serupa. Struktur harus disesuaikan dengan lingkungan untuk bertahan dan melanjutkan eksistensinya, juga untuk mengembangkan pola organisasi yang fungsional untuk memenuhi tujuan kolektif mereka.

Terdapat tiga pendekatan yang termasuk dalam Bottom up yaitu *political science and publik administrative approaches*, *Contingency approaches*, *population ecology approaches*.

Pada *political science and public administrative approaches* , pemerintah dan elit politik/pemerintahan mendeteksi inovasi atau tekanan dalam lingkungan

yang memerlukan tanggapan pemerintah. Karena itu, struktur-administrasi negara atau organisasi khusus dari administrasi publik beraksi dengan mengadopsi perubahan melalui reformasi dan reorganisasi untuk beradaptasi dengan lingkungan. Kemudian untuk *contingency approaches* logika dari pendekatan ini adalah bahwa internal organisasi mencerminkan baik struktural maupun perilaku kemudian kondisi lingkungan mempengaruhi administrasi publik. Pendekatan terakhir yaitu *population ecology approaches* yang juga cenderung menjelaskan persepsi populer mengenai korupsi dalam struktur kekuasaan elit. Seperti hambatan, serta ketidakstabilan politik, merusak pelaksanaan reformasi, hasil dari kesalahannya.

Selanjutnya Caiden sebagaimana dikutip Hidayat (2007:5) mengungkapkan bahwa program reformasi administrasi yang harus diprioritaskan oleh pemerintah pada beberapa negara adalah:

1. Privatisasi dan koproduksi

Privatisasi memperkenalkan prinsip pasar dan efisiensi ekonomi.

2. Debirokratisasi

Debirokratisasi menghilangkan hal-hal yang tidak perlu, parasit, dan kegiatan pemerintahan yang tidak produktif.

3. Reorganisasi

Langkah-langkah reorganisasi, yang berupa penataan ulang dan redistribusi fungsi diantaranya unit-unit administrasi serta transformasi struktural, kerap kali tidak sebanding dengan biaya yang dikeluarkan khususnya biaya kestabilan politik (Boyle, 1979; Kaufman, 1977; Stanton, 1981)

Salah satu fokus dari reorganisasi adalah melaksanakan konsolidasi diantara unit-unit kerja yang lebih kecil dan mengintegrasikannya dalam aktivitas tertentu sedemikian rupa sehingga tidak menciptakan organisasi massif yang

impersonal, yang kehilangan sentuhan pada publik yang mereka layani. Diperlukan kegiatan yang terdesentralisasi agar mencapai kinerja yang lebih baik

#### 4. Manajemen publik yang efektif

Manajemen publik yang efektif akan meningkatkan produktifitas dan mengurangi hal-hal yang tidak kompeten. Pada tataran praktis pemerintah tidak melaksanakan reorganisasi secara dramatis, tetapi lebih suka memperbaiki manajemen puncak organisasi publik atau pejabat senior pengendali kegiatan publik yang sering dianggap memiliki hak istimewa yang berlebihan, tidak tanggap, arogan, tidak mampu mengelola secara mandiri dan menjalani pelatihan yang buruk, tidak cukup ahli dan tidak memiliki keterampilan manajerial yang memadai untuk menghadapi pemerintahan yang kompleks (Greenway (1984:67) sebagaimana dikutip Hidayat (2007)) . Lebih menekankan pada kebijakan pengelolaan dengan pendekatan manajemen inovasi dimana evaluasi dan laporan kinerja manajerial lebih diutamakan daripada kontrol operasional secara mendetail, serta lebih menekankan inovasi riset dan redesain terhadap sistem yang telah using untuk mencapai sistem manajerial yang jauh lebih baik (National Academy of Public Administration, 1983:VIII). Mengadopsi beberapa prinsip yang sama yaitu:

- a. Membuka sistem karier tertutup
- b. Mengintegrasikan para pejabat senior untuk secara bersama-sama mengatasi kesenjangan antar departemen
- c. Menciptakan sistem remunerasi atau penggajian berdasarkan peringkat kinerja tahunan

d. Memberikan bonus atau insentif pada mereka yang memiliki kinerja menonjol dan memungkinkan adanya demosi dan pemindahan

5. Nilai uang

Tema sentralnya yaitu pemerintah tidak menghargai nilai uang

6. Batasan Reformasi

Caiden (1969:102) menjelaskan mengenai keberhasilan usaha reformasi administrasi tergantung beberapa faktor yaitu:

1. *Predisposition toward reform* (Kecenderungan kearah reformasi)

Adanya antusiasme yang lebih pada negara-negara baru dan negara-negara dengan rezim baru serta terhadap reformasi yang dilakukan oleh para pemimpin baru.

2. *Political and social stability* (Stabilitas sosial dan politik)

Pada beberapa negara baru, penghapusan hukum dan ketertiban yang dipaksakan oleh rezim kolonial dapat menimbulkan perselisihan sipil. Adanya pemberontakan membuat para rezim baru kesulitan untuk menyerap reformasi. Untuk hal tersebut maka para pemimpin baru harus cepat bertindak.

3. *Restraint* (Pembatasan)

Setelah perjuangan panjang untuk kemerdekaan, terdapat kecenderungan alamiah untuk secara memboroskan sumber daya yang ada.

4. *Information* (Informasi)

Pemimpin baru membutuhkan akses terhadap fakta pemerintahan, penolakan dilakukan oleh kolonialis sebelum kemerdekaan dan oleh pejabat yang cemburu atau oleh lawan politiknya

5. *Literacy* (tingkat melek huruf)

Pembatasan pendidikan pada elit kecil mempersempit kemungkinan terjadinya reformasi.

#### 6. *Consolidated budgeting* (konsolidasi anggaran)

Beberapa negara baru menghadapi masalah dalam keuangan mereka akibat pemerintah tidak memiliki kendali atas pendapatan dan pengeluaran. Sulitnya sumberdaya yang sesuai untuk rencana nasional.

### **2.2.6 Reformasi Birokrasi**

#### **2.2.6.1 Pengertian reformasi birokrasi**

Sedarmayanti (2009:67) menjelaskan bahwa reformasi merupakan proses upaya sistematis, terpadu dan komprehensif, yang ditujukan untuk merealisasikan tata pemerintahan yang baik. Sedangkan birokrasi merupakan sistem penyelenggaraan pemerintahan yang dijalankan pegawai negeri berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Dijelaskan lebih jauh oleh Sedarmayanti (2009:71-72) bahwa reformasi birokrasi adalah upaya pemerintah meningkatkan kinerja melalui berbagai cara dengan tujuan efektivitas, efisien dan akuntabilitas. Reformasi birokrasi berarti:

1. Perubahan cara berpikir (pola pikir, pola sikap dan pola tindak)
2. Perubahan penguasa menjadi pelayan
3. Mendahulukan peranan dari wewenang
4. Tidak berpikir hasil produksi tapi hasil akhir
5. Perubahan manajemen kinerja
6. Pantauan percontohan reformasi birokrasi, mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih, transparan dan profesional, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) melalui:

- a. Penataan kelembagaan, struktur organisasi ramping dan flat (tidak banyak jenjang hierarkis dan struktur organisasi lebih dominan pemegang jabatan profesional atau fungsional dari pada jabatan struktural);
- b. Penata ketatalaksanaan, mekanisme, sistem, dan prosedur sederhana atau ringkas, simple, mudah dan akurat melalui optimalisasi penggunaan teknologi informasi dan komunikasi, serta memiliki kantor, sarana dan prasarana kerja memadai.
- c. Penataan sumber daya manusia aparatur, agar bersih sesuai kebutuhan organisasi dari segi kuantitas dan kualitas (profesional, kompeten, beretika, berkinerja tinggi, dan sejahtera).
- d. Akuntabilitas, kinerja berkualitas, efektif, efisien, dan kondusif.
- e. Pelayanan dan kualitas pelayanan, pelayanan prima (cepat tepat, adil, konsisten, transparan, dan lain-lain), memuaskan pelanggan dan mewujudkan *good governance* (kepemerintahan yang baik).

Selanjutnya Thoha (2008:106-107) menjelaskan faktor yang bisa mendorong timbulnya reformasi birokrasi menurutnya adalah:

1. Adanya kebutuhan melakukan perubahan dan pembaharuan;
2. Memahami perubahan yang terjadi di lingkungan strategis nasional;
3. Memahami perubahan yang terjadi di lingkungan strategis global;
4. Memahami perubahan yang terjadi dalam paradigma manajemen pemerintahan.

Kemudian dijelaskan oleh Sedarmayanti (2009:73) bahwa perbaikan birokrasi publik antara lain mengkaji ulang:

1. Fungsi pemerintahan

Seiring semakin berkembangnya sistem perekonomian pasar, maka peran dan fungsi pemerintah harus dikaji ulang untuk disepakati bersama. Fungsi



pemerintah hanya sebagai pelindung masyarakat yang tidak kuat dalam mekanisme pasar (miskin) dan menyediakan barang dan jasa yang tidak dapat disediakan dengan mekanisme pasar;

2. Filosofi birokrasi publik

Untuk memperbaiki birokrasi, agar birokrasi memiliki dasar pemikiran sama;

3. Struktur organisasi

Dari pengkajian ulang fungsi pemerintahan yang telah disesuaikan dengan situasi dan kondisi kehidupan bangsa dan bernegara, lingkungan strategis, maka organisasi publik perlu dibentuk dengan membagi habis fungsi pemerintahan, sehingga tercipta struktur organisasi layak dan sesuai dasar pemikiran dan fungsi pemerintahan

4. Revisi peraturan perundang-undangan

Perlu penyesuaian peraturan perundangan birokrasi publik, yang menyangkut berbagai aspek dari eksistensinya sampai fungsi dan kewenangannya.

5. Kebijakan sumberdaya aparatur

Sumber daya manusia disesuaikan dengan kebutuhan kompetensi dalam jabatan pada struktur organisasi birokrasi publik yang telah disempurnakan.

6. Manajemen perbaikan birokrasi

Perlu manajemen profesional sebagai dasar perbaikan birokrasi publik yang dituangkan dalam peraturan perundangan, termasuk menentukan perbaikan pemimpin birokrasi publik.

#### **2.2.6.2 Penataan kelembagaan**

Sedarmayanti (2009:79) mengungkapkan penataan kelembagaan dilakukan melalui:

1. Aliansi, yaitu mensinergikan seluruh aktor yaitu pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat dalam tim solid;
2. Menyempurnakan sistem kelembagaan yang efektif, ramping, fleksibel berdasar prinsip *Good Governance*;
3. Menyempurnakan struktur jabatan negara dan jabatan negeri;
4. Reposisi jabatan struktural dan fungsional
5. Restrukturisasi, yaitu tindakan merubah struktur yang dipandang tidak sesuai dengan tuntutan zaman dan tidak efektif lagi dalam memajukan organisasi. Menata ulang kelembagaan pemerintah, membangun organisasi sesuai tuntutan kebutuhan;
6. Reorientasi, yaitu mendefinisikan kembali visi, misi, peran, strategi, implementasi, dan evaluasi kelembagaan pemerintah;
7. Menerapkan strategi organisasi, struktur organisasi efektif, efisien, rasional dan proporsional;
8. Menerapkan prinsip organisasi, antara lain: pembagian habis tugas, pembagian tugas;
9. Refungsionalisasi: tindakan/upaya memfungsikan kembali sesuatu yang sebelumnya tidak atau belum berfungsi (mengarah kepada penajaman profesionalisme organisasi dalam mengemban visinya);
10. Revitalisasi, upaya memberi tambahan energi/daya kepada organisasi agar dapat mengoptimalkan kinerja organisasi. Revitalisasi berkaitan dengan perumusan kembali tugas, kewenangan, anggaran, penambahan/penggantian instrumen pendukung dalam melaksanakan tugas.

Dijelaskan lebih lanjut oleh Sedarmayanti (2009:79) mengenai disain birokrasi masa akan datang yang diharapkan antara lain:

1. Harus kuat: tidak mudah diintervensi kepentingan politik dan mampu mengakomodasi kepentingan publik dengan memberi pelayanan prima tanpa diskriminasi;
2. Kelembagaan, pemisahan jabatan politik dan jabatan karier serta birokrasi harus dipimpin birokrat profesional karier;
3. Sumber daya manusia harus profesional, sistem rekrutmen sesuai prosedur dan penempatan jabatan sesuai aturan serta remunerasi memadai.

Kemudian penataan kelembagaan dilaksanakan dengan memperhatikan:

1. Visi, misi, strategi organisasi;
2. Struktur organisasi efektif, efisien, rasional, proporsional;
3. Pembagian tugas proporsional;
4. Mengatur jabatan struktural dan fungsional.

Selanjutnya dalam kerangka penataan kelembagaan Sedarmayanti (2009:83) mengungkapkan empat bentuk transformasi organisasi, yaitu:

1. *Renew* (memperbaharui): berkaitan dengan perubahan orang dan semangat organisasi, dengan penginventarisasian individu dengan keterampilan dan sasaran baru, sehingga memungkinkan organisasi melakukan regenerasi. Penciptaan metabolisme baru dimensi yang cepat dari pengetahuan dalam organisasi yang menyangkut refleksi, adaptasi dengan perubahan lingkungan. Yang perlu diperhatikan dalam pembaharuan adalah: menciptakan struktur penghargaan (rasa puas), membangun pembelajaran secara individu (aktualisasi diri), dan mengembangkan organisasi (rasa kebersamaan);
2. *Reframe* (menyusun kembali): penggantian konsep organisasi tentang apa dan bagaimana suatu hal dapat dicapai. Berkaitan dengan keputusan organisasi, ada kalanya organisasi terjebak pada cara pikir tertentu, dan

kehilangan kemampuan mengembangkan ide segar tentang apa, akan menjadi apa, dan ke arah mana organisasi akan dibawa. Penyusunan kembali membuka keputusan organisasi dan memasukkannya dengan pandangan dan jalan keluar baru. Yang perlu diperhatikan dalam penyusunan kembali adalah: pencapaian mobilitas (proses pengumpulan energi): energi mental, menciptakan visi (rasa satu tujuan), membangun ukuran (rasa kesepakatan).

3. *Restructure* (restrukturisasi): mempersiapkan organisasi agar mencapai tingkat persaingan hasil kerja. Hal ini berhubungan dengan organisasi dan persaingan sehat, yang perlu diperhatikan dalam restrukturisasi adalah membangun model ekonomi (sistem kardiovaskuler), membangun prasarana fisik/sistem tulang (kerangka) dan merancang kembali pekerjaan (mendisain ulang).
4. *Revitalize* (revitalisasi): membangkitkan kembali tenaga untuk pertumbuhan organisasi yang berkaitan dengan lingkungan melalui proses yang lebih menantang, yang perlu diperhatikan dalam revitalisasi adalah: mencapai fokus pasar (perasaan), menginventarisasi bisnis baru (sistem reproduksi) dan merubah aturan melalui teknologi informasi (sistem syaraf).

### **2.2.6.3 Penataan ketatalaksanaan**

Sedarmayanti (2009:88) mengungkapkan penataan ketatalaksanaan/ manajemen dilaksanakan dengan memerhatikan :

1. Mekanisme/sistem kerja internal
2. Prosedur kerja
3. Hubungan kerja eksternal

4. Perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, evaluasi dan pengendalian
5. Pengelolaan sarana dan prasarana kerja
6. Otomatisasi administrasi perkantoran
7. Pemantauan teknologi informasi (E-gov)
8. Pengelolaan kearsipan yang handal.

Kemudian tujuan pendayagunaan ketatalaksanaan dijelaskan lebih lanjut oleh Sedarmayanti (2009:88) yaitu 1) untuk mewujudkan tatalaksana yang ringkas/simple, efektif, efisien, dan transparan; 2) memberi pelayanan prima dan pemberdayaan masyarakat. Kebijakan ketatalaksanaan : 1) diarahkan pada perubahan sistem manajemen dengan konsep manajemen modern agar cepat, akurat, pendek jaraknya; 2) pemanfaatan teknologi modern di lingkungan instansi pemerintah. Selanjutnya kegiatan pokok ketatalaksanaan yang perlu dilaksanakan antara lain: 1) menyempurnakan sistem dan prosedur kerja efektif, ramping, fleksibel berdasarkan prinsip pemerintahan yang baik; 2) menyempurnakan sistem administrasi negara untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan mempercepat proses desentralisasi; 3) menyempurnakan tatalaksana dan hubungan kerja antar lembaga di pusat dan antar pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota; 4) menciptakan sistem administrasi pendukung dan kearsipan yang efektif dan efisien.

Selanjutnya Sedarmayanti (2009:89) juga menjelaskan menangani strategi pendayagunaan ketatalaksanaan antara lain:

1. Pemangkasan dan eliminasi mekanisme sistem kerja, prosedur dan mekanisme kerja yang member peluang terjadinya praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN);
2. Deregulasi dan debirokratisasi sistem administrasi pemerintahan;

3. Perumusan *Standard Operating Procedures* (SOP) administrasi pemerintahan;
4. Penyusunan hubungan kerja eksternal atau tata hubungan kewenangan antar lembaga;
5. Optimalisasi pemanfaatan teknologi informasi atau *Electronic Government* (E-Gov) dalam rangka modernisasi administrasi dan manajemen pemerintahan;
6. Penataan pengelolaan arsip secara baik dan benar;
7. Otomatisasi administrasi perkantoran;
8. Proses pengadaan perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, evaluasi dan pengendalian;
9. Pengelolaan sarana dan prasarana kerja sesuai ketentuan yang berlaku;
10. Implementasi akuntabilitas, transparansi, dan lain-lain;
11. Merubah paradigma manajemen Unit Pelaksana Pelayanan Pemerintah (UP3) dari manajemen birokratik ke manajemen wirausaha.

Kriteria pemilihan prioritas program pendayagunaan ketatalaksanaan antara lain:

1. Prosedur panjang, berbelit dan bertele-tele;
2. Rawan/memberi peluang korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) dan pencaloan;
3. Mengganggu/menghambat kelancaran produksi dan arus barang/jasa pemerintah;
4. Mengganggu kelancaran penerimaan dan pengeluaran anggaran negara;
5. Menghambat kelancaran proses kerja aparatur atau mengakibatkan ekonomi biaya tinggi;
6. Memboroskan sumber daya dan waktu

Kemudian upaya yang perlu dilakukan antara lain:

1. Meninjau kembali dan mengevaluasi peraturan perundang-undangan yang mengatur tatalaksana penyelenggaraan urusan pemerintahan;
2. Menyiapkan reformasi birokrasi, meniru praktik terbaik proyek percontohan di beberapa daerah kabupaten/kota;
3. Mengkaji fungsi pelayanan publik pemerintah yang dapat dialihkan/dikorporasikan;
4. Memangkas, menyederhanakan dan mengotomatisasikan proses tata laksana pelayanan publik yang tidak efektif dan efisien serta tata laksana yang memberi peluang terjadinya praktik KKN dan pencaloan;
5. Menyiapkan kebijakan penyusunan *Standard Operation Procedure* (SOP) administrasi pemerintahan;
6. Menyederhanakan dan mengotomatisasikan sistem dan mekanisme;
7. Melaksanakan standardisasi perlengkapan/peralatan sarana dan prasarana kerja termasuk tata letak pelayanan publik;
8. Menyiapkan tata hubungan dan mekanisme kerjasama antar lembaga tinggi negara, antar instansi pemerintah, dan hubungan antar tingkatan pemerintahan;
9. Menyusun kebijakan internalisasi dan aplikasi prinsip tata pemerintahan yang baik kepada seluruh aparatur negara;
10. Mengoptimalkan efektivitas sistem informasi pemerintahan (pusat dan daerah);
11. Mereformasi/merevitalisasi peranan kehumasan dan keprotokolan melalui lokakarya, perumusan konsepsi dan aplikasi proyek percontohan kehumasan;

12. Menyiapkan naskah akademi dan RUU (Rancangan Undang-Undang) Administrasi Pemerintahan, RUU Etika Penyelenggaraan Negara, RUU Tata Hubungan Kewenangan Daerah, dan RUU Badan Usaha/Layanan Nirlaba.

#### **2.2.6.4 Penataan sumber daya manusia/aparatur**

Sedarmayanti (2009:94) menjelaskan mengenai penataan sumber daya manusia/aparatur dilaksanakan dengan memerhatikan:

1. Penerapan sistem merit dalam manajemen kepegawaian;
2. Sistem diklat yang efektif;
3. Standar dan peningkatan kinerja;
4. Pola karier jelas dan terencana;
5. Standar kompetensi jabatan;
6. Klasifikasi jabatan;
7. Tugas, fungsi dan beban tugas proporsional;
8. Rekrutmen sesuai prosedur;
9. Penempatan pegawai sesuai keahlian;
10. Remunerasi memadai;
11. Perbaikan sistem informasi manajemen kepegawaian.

Selanjutnya dijelaskan oleh Sedarmayanti (2009:103) pendidikan dan pelatihan pegawai negeri sipil (DIKLAT PNS) merupakan proses “transformasi kualitas sumberdaya manusia aparatur” yang menyentuh empat dimensi utama, yaitu dimensi spiritual, intelektual, mental, dan fisik yang terarah pada perubahan mutu dari keempat dimensi sumberdaya manusia aparatur tersebut. Prinsip pendidikan dan latihan pegawai adalah : 1) harus ada keterkaitan lebih lanjut antara diklat dengan jabatan pegawai; 2) harus didasarkan kebutuhan organisasi; 3) harus dikaitkan dengan pengembangan karir pegawai. Tujuan



umum pendidikan dan pelatihan adalah :1) meningkatkan semangat pengabdian, wawasan, pengetahuan, keahlian, dan keterampilan; 2) Mengembangkan pola berpikir positif, rasional, dan objektif; 3) Menciptakan ataupun mengembangkan metode kerja yang lebih baik; 4) Membina karir pegawai negeri. Adapun tujuan khusus pendidikan dan pelatihan adalah:

1. Meningkatkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, dan sikap untuk dapat melaksanakan tugas jabatan secara profesional dilandasi kepribadian dan etika pegawai negeri sesuai kebutuhan organisasi;
2. Menciptakan aparatur yang mampu berperan sebagai pembaharu dan perekat persatuan dan kesatuan bangsa;
3. Memanfaatkan sikap dan semangat pengabdian yang berorientasi pada pelayanan, pengayoman, dan pemberdayaan masyarakat;
4. Menciptakan kesamaan visi dan dinamika pola pikir dalam melaksanakan tugas pemerintahan umum dan pengembangan masyarakat.

### **BAB III**

#### **ANALISIS SOSIAL SETING**

Undang-Undang mengamanatkan bahwa hutan merupakan karunia dan amanah Tuhan Yang Maha Esa yang dianugerahkan kepada bangsa Indonesia, merupakan kekayaan yang dikuasai negara, memberikan manfaat serbaguna bagi umat manusia, karenanya wajib disyukuri, diurus, dan dimanfaatkan secara optimal, serta dijaga kelestariannya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, bagi generasi sekarang maupun generasi mendatang. Mandat tersebut merupakan landasan konstitusi dalam pengurusan dan pemanfaatan hutan di Indonesia yang tercantum dalam Undang-Undang tentang kehutanan yang berlaku saat ini yaitu Undang-Undang No. 41 tahun 1999. Undang-Undang tersebut juga menyebutkan bahwa hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan yang berisi sumberdaya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan yang lainnya tidak dapat dipisahkan. Selanjutnya kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap (Kementerian Kehutanan, 2010:4).

Kementerian Kehutanan memiliki mandat yang harus dilaksanakan. Sebagaimana dijelaskan oleh Kemenhut (2010:1) bahwa Kementerian Kehutanan merupakan kementerian yang diberikan mandat untuk melaksanakan mandat pengurusan sumberdaya hutan. Pengurusan sumberdaya hutan diimplementasikan dalam empat upaya pokok, yaitu 1) perencanaan hutan, 2) pengelolaan hutan, 3) penelitian dan pengembangan, pendidikan dan pelatihan, serta penyuluhan, dan 4) pengawasan dan pengendalian, yang secara keseluruhan ditujukan guna mewujudkan pengelolaan hutan lestari untuk sebesar-besar kesejahteraan masyarakat .

### **3.1 Latar Belakang Pembentukan Kementerian Kehutanan**

Sebagaimana dikutip dalam website Kementerian Kehutanan Republik Indonesia ([www.dephut.go.id](http://www.dephut.go.id)) bahwa latar belakang pembentukan Kementerian Kehutanan adalah sebagai berikut:

Undang-Undang No. tahun 1967 mengamanatkan bahwa pengurusan hutan pada hakekatnya adalah untuk mendapatkan manfaat hutan yang sebesar-besarnya secara serbaguna dan lestari baik secara langsung maupun tidak langsung bagi kemakmuran rakyat. Pengurusan hutan tersebut dilakukan melalui: pengaturan pemolaan dan penataan kawasan hutan, pengaturan dan penyelenggaraan perusahaan hutan, pengaturan terhadap perlindungan proses ekologi yang mendukung sistem penyangga kehidupan serta rehabilitasi hutan, tanah dan air, kemudian pengaturan terhadap usaha-usaha terselenggaranya dan terpeliharanya pengawetan sumber daya alam dan lingkungan hidup serta penyelenggaraan penyuluhan dan pendidikan di bidang kehutanan.

Kegiatan yang terkait dengan pengurusan hutan dapat terselenggara dengan baik jika terdapat wadah atau kelembagaan yang dapat menampung seluruh aktivitas kegiatan di bidang kehutanan. Pada PELITA I, sesuai dengan kebijakan pemerintah pada waktu itu, kelembagaan yang menangani tugas-tugas atau kegiatan di bidang kehutanan berbentuk Direktorat Jenderal, yang secara administratif dan teknis berada di bawah Departemen Pertanian. Kemudian dari PELITA ke PELITA pemerintah terus melakukan pemantapan organisasi di lingkungan Departemen Pertanian khususnya Direktorat Jenderal Kehutanan.

Pembangunan kehutanan sebagai suatu rangkaian usaha diarahkan dan direncanakan untuk memanfaatkan dan mendayagunakan sumberdaya hutan secara maksimal dan lestari. Tujuannya adalah untuk memadukan dan

menyeimbangkan manfaat hutan dengan fungsi hutan dalam keharmonisan yang dapat berlangsung secara paripurna.

Dalam pelaksanaannya, yang sejalan dengan semakin berkembangnya usaha-usaha lain dalam pembangunan nasional, pembangunan kehutanan menghadapi berbagai masalah atau hambatan yang sangat kompleks. Apabila masalah dan hambatan tersebut tidak ditangani secara menyeluruh, tujuan pembangunan kehutanan tidak akan tercapai.

Berbagai masalah yang berupa ancaman, gangguan, dan hambatan dalam pelaksanaan pembangunan kehutanan, tidak akan dapat terselesaikan secara tuntas apabila penanganannya tidak bersifat strategis, yaitu melalui penanggulangan secara konseptual dan paripurna dengan sistem manajemen yang dapat menampung seluruh aktivitas kegiatan kehutanan yang sudah semakin meningkat. Dalam kondisi seperti itu maka perlu adanya suatu bentuk administrasi pemerintah yang sesuai dan memadai, sebagai sarana yang sangat dibutuhkan bagi terlaksananya keberhasilan pembangunan kehutanan.

Pencapaian tujuan pembangunan kehutanan diperlukan suatu pangkal tolak dan orientasi dengan cakrawala yang luas serta menyeluruh tentang hutan dan kehutanan, yang dalam pelaksanaannya mencakup aspek pemanfaatan, konservasi sumber daya alam hutan, dan rehabilitasi lahan. Maka dari itu terbentuknya Departemen Kehutanan pada PELITA IV merupakan konsekuensi logis dari tuntutan keadaan dan perkembangan selama itu. Seperti yang diungkapkan dalam pidato Presiden pada pembentukan kabinet pembangunan VI pada tanggal 16 Maret 1983, sebagai berikut: “ untuk itu dianggap perlu untuk menambah jumlah departemen dengan memecah beberapa departemen yang lebih besar dan harus ditangani lebih intensif dalam Pelita IV nanti. Pemecahan ini perlu, karena dalam PELITA IV nanti satu pihak terus berusaha untuk

meningkatkan produksi pertanian seperti pangan, perkebunan, peternakan, dan perikanan, sedangkan di lain pihak kita harus memanfaatkan kekayaan alam kita yang berupa hutan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan tetap dan harus melaksanakan rehabilitasi dan kelestarian hutan.

Pembentukan Departemen Kehutanan memang sangat tepat, karena hutan dengan multi fungsinya tidak mungkin ditangani secara baik tanpa wadah yang mandiri. Demikian pula ketiga aspek pembangunan kehutanan (perlindungan, pengawetan, dan pemanfaatan) dapat dilaksanakan secara saling menunjang, sehingga tidak dapat dilaksanakan secara terpisah-pisah oleh berbagai departemen. Melihat pentingnya penanganan ketiga aspek pembangunan kehutanan itu maka eksistensi Departemen Kehutanan memang merupakan suatu kebutuhan yang mendasar sebagai sarana dalam rangka tinggal landas kehutanan.

### **3.2. Kondisi Saat ini**

Rencana strategis Kementerian Kehutanan 2010-2014 menerangkan kondisi Kementerian Kehutanan saat ini. Kondisi tersebut meliputi kawasan, ekosistem dan sumberdaya hutan yang diamanatkan pengurusannya kepada Kementerian Kehutanan. Kawasan hutan di Indonesia saat ini meliputi areal kurang lebih seluas 136,88 juta hektar, termasuk kawasan konservasi perairan. Sebagai negara yang terletak pada kawasan tropis dunia, hutan Indonesia yang berdasarkan penelitian terdiri dari 15 formasi hutan dimana sebagian besar didominasi oleh tipe hutan hujan tropis. Hutan tropis Indonesia dikenal sebagai tempat *megadiversity* sehingga menjadi pusat konsentrasi keragaman hayati, baik di daratan maupun perairan. Hutan di Indonesia adalah habitat bagi kurang lebih 38.000 jenis tumbuhan termasuk 27.500 spesies tumbuhan berbunga (10%

dari tumbuhan berbunga di dunia, yang separuhnya merupakan jenis endemik), 515 spesies mamalia (12% jenis mamalia dunia), 511 spesies reptilian (7,3 % dari jenis reptilian dunia), 270 jenis amphibian, 1531 jenis burung (17% spesies burung dunia), 2827 jenis binatang tak bertulang, kupu-kupu sebanyak 121 spesies (44% jenis endemik), serta lebih dari 25 % spesies air laut dan air tawar di dunia. Disamping itu , Indonesia memiliki tumbuhan palma sebanyak 477 spesies (47% endemik) dan kurang lebih 3000 jenis spesies tumbuhan penghasil bahan berkhasiat obat. Selanjutnya tercatat sampai dengan tahun 2004, lahan yang kritis di seluruh wilayah Indonesia seluas 30,19 juta ha, meliputi kategori kritis seluas 23,31 juta ha dan sangat kritis seluas 6,89 juta ha. Sebagian lahan kritis di atas berada pada Daerah Aliran Sungai (DAS) prioritas yang perlu segera dilakukan rehabilitasi, dimana dari 458 DAS prioritas diantaranya 282 DAS merupakan prioritas I dan II.

Kemudian berkaitan dengan pemanfaatan sumberdaya hutan, penerimaan negara dari sektor kehutanan yang berasal dari dana reboisasi (DR), provisi sumberdaya hutan (PSDH), iuran hak perusahaan hutan (IHPH) termasuk hutan tanaman industri (HTI), ekspor satwa, denda pelanggaran, pungutan pariwisata alam, pada tahun 1999 mencapai Rp. 3,3 trilyun. Kondisi penerimaan tersebut menurun menjadi Rp. 2,27 trilyun pada tahun 2003 sejalan dengan pengurangan jatah tebangan dari hutan alam, termasuk penurunan luasan areal pemanfaatan hasil hutan kayu. Meskipun penerimaan negara di bidang kehutanan beberapa tahun terakhir relatif sama, namun tidak sebesar dibandingkan dengan penerimaan ketika tingkat produksi kayu sebelumnya yang sangat besar. Akan tetapi kegiatan perekonomian dari usaha-usaha di bidang kehutanan masih tetap memberikan kontribusi penting khususnya pada pembangunan daerah penghasil kayu dan hasil hutan lainnya. Kondisi

selanjutnya, meskipun produksi kayu bulat dari hutan alam cenderung tetap rendah pada beberapa tahun terakhir, namun produksi kayu dari hutan tanaman dan hutan rakyat serta hasil hutan bukan kayu menunjukkan peningkatan yang cukup baik (Kemenhut, 2010).

Kondisi sumber daya hutan terus menerus menurun setiap tahunnya baik secara kualitas maupun kuantitasnya. Membutuhkan perubahan dalam esensi pembangunan kehutanan dalam 20 tahun ke depan. Hal itu seperti yang diungkapkan oleh Kemenhut (2010) bahwa esensi pembangunan kehutanan dalam 20 tahun kedepan adalah mengoptimalkan pemanfaatan potensi yang masih ada, melalui penerapan secara ketat kaidah-kaidah pengelolaan hutan lestari, termasuk pencegahan laju kerusakan, serta melakukan percepatan rehabilitasi hutan dan lahan yang terdegradasi guna memulihkan fungsi dan atau meningkatkan produktivitasnya.

Luasnya wilayah kawasan hutan yang dikelola tidak dapat terlepas dari masyarakat yang kehidupannya bergantung pada hutan. Menurut data pada Kementerian Kehutanan dari 220 juta penduduk Indonesia (2003), 48,8 juta orang diantaranya tinggal di pedesaan sekitar kawasan hutan, dan kurang dari 10,2 juta secara struktural termasuk kategori miskin atau tertinggal. Penduduk tersebut sebagian bermata pencaharian langsung dari hutan yang ada di sekitarnya, sedangkan yang bekerja disektor swasta kurang dari 3,4 juta orang. Terdapat beberapa program-program sebagai upaya untuk meningkatkan kondisi sosial masyarakat di dalam dan sekitar hutan yang dilakukan. Program-program tersebut antara lain Pembangunan Masyarakat Desa Hutan (PMDH) dan Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM), serta bentuk pemberdayaan masyarakat lainnya seperti melalui kegiatan hutan kemasyarakatan, hutan rakyat dan hutan desa.

### **3.3. Visi dan Misi Kementerian Kehutanan**

Berdasarkan Rencana Strategis Kementerian Kehutanan tahun 2010-2014 Kementerian Kehutanan memiliki visi “ Hutan Lestari untuk Kesejahteraan Masyarakat yang Berkeadilan”. Untuk mewujudkan visi di atas, maka ditetapkan misi sebagai berikut:

1. Memantapkan kepastian status kawasan hutan serta kualitas data dan informasi kehutanan;
2. Meningkatkan Pengelolaan Hutan Produksi Lestari (PHPL) untuk memperkuat kesejahteraan rakyat sekitar hutan dan keadilan berusaha;
3. Memantapkan penyelenggaraan perlindungan dan konservasi sumberdaya alam;
4. Memelihara dan meningkatkan fungsi dan daya dukung daerah aliran sungai (DAS) sehingga dapat meningkatkan optimalisasi fungsi ekologi, ekonomi dan sosial DAS;
5. Meningkatkan ketersediaan produk teknologi dasar dan terapan serta kompetensi SDM dalam mendukung penyelenggaraan pengurusan hutan secara optimal;
6. Memantapkan kelembagaan penyelenggaraan tata kelola kehutanan Kementerian Kehutanan.

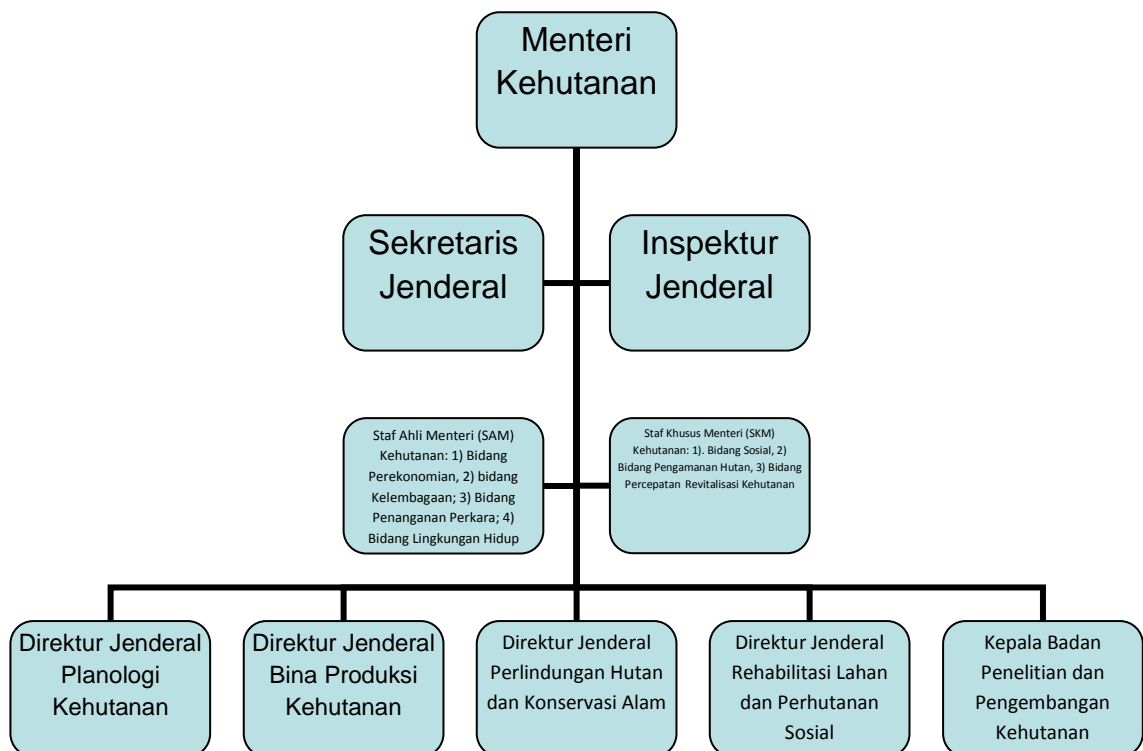
### **3.4. Organisasi**

Menurut Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor:P. 40/Menhut-II/2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Kehutanan mempunyai tugas menyelenggarakan urusan di bidang kehutanan dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan



pemerintahan negara. Selanjutnya disebutkan bahwa Kementerian Kehutanan menyelenggarakan fungsi:

1. Perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang kehutanan;
2. Pengelolaan barang milik atau kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya Kementerian Kehutanan;
3. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Kehutanan;
4. Pelaksanaan bimbingan teknis dan *supervise* atas pelaksanaan urusan Kementerian Kehutanan di daerah;
5. Pelaksanaan kegiatan teknis yang berskala nasional.



Gambar 2. Struktur Organisasi Jabatan Lingkup Kementerian Kehutanan (sumber Kemenhut 2010)

Struktur organisasi jabatan unit eselon I lingkup Kementerian Kehutanan tersebut dapat dilihat pada gambar 2 . Selanjutnya secara struktur Kementerian Kehutanan saat ini terdiri dari 7 unit eselon 1-A, meliputi 1 unit Sekretariat Jenderal, 1 unit Inpektorat Jenderal, 4 Unit Direktorat Jenderal, dan 1 unit Badan.

Selain itu terdapat unit eselon 1-B, terdiri dari 5 bidang Staf Ahli Menteri (SAM) dan 3 bidang Staf Khusus Menteri (SKM). Tiap unit eselon I-A membawahi beberapa unit eselon II-A , serta unit pelaksana teknis (UPT) setingkat unit eselon II-B dan III-A.

### **3.5. Sumber Daya Manusia**

Sumber daya manusia merupakan modal yang dimiliki oleh Kementerian Kehutanan untuk melaksanakan tugas yang diamanatkan kepadanya. Rencana strategis 2010-2014 menyebutkan bahwa masalah sumber daya manusia merupakan salah satu permasalahan yang dihadapi saat ini. Masalah yang dihadapi adalah masih terbatasnya kapasitas baik kualitas maupun kuantitas sumber daya manusia.

Kementerian Kehutanan pada tahun 2008 memiliki jumlah pegawai sebesar 17.620 pegawai. Tersebar di kantor pusat Kementerian Kehutanan di Jakarta maupun pada Unit Pelaksana Teknis di seluruh Indonesia (Kemenhut:2008).

### **3.6. Analisis**

Kondisi sumber daya hutan yang terus menerus mengalami penurunan baik kualitas maupun kuantitasnya setiap tahunnya menimbulkan kekhawatiran tersendiri. Menurunnya kondisi sumber daya hutan akan berimbas secara langsung kepada penduduk ataupun sektor industri yang bergantung pada sektor kehutanan. terdapat 48, 8 juta penduduk yang tinggal di sekitar kawasan hutan dan sebagian diantaranya bermata pencaharian langsung dari hutan yang ada disekitarnya. Untuk menanggulangi hal tersebut perlu dilakukan banyak pembenahan. Pembenahan tersebut terutama terkait dengan penerapan secara

ketat kaidah-kaidah pengelolaan hutan lestari, termasuk pencegahan laju kerusakan, serta melakukan percepatan rehabilitasi hutan dan lahan yang terdegradasi. Pembinaan tersebut merupakan tugas dari lembaga yang menerima mandat untuk melaksanakan pengelolaan sumber daya hutan yaitu Kementerian Kehutanan. Menurut Kemenhut (2010) Kementerian Kehutanan sejak tahun 1998-2009 telah secara sistematis dan terus menerus melakukan pembinaan diantaranya dalam hal penyempurnaan organisasi, kelembagaan dan perusahaan, peraturan perundang-undangan, percepatan pelayanan terutama di bidang perizinan, pemberdayaan masyarakat dalam pengelolaan hutan dan peningkatan kualitas dan kualitas sumber daya aparatur. Salah satu upaya percepatan Kementerian Kehutanan dalam melakukan pembinaan tersebut adalah dengan melaksanakan program reformasi birokrasi.

Reformasi birokrasi itu sendiri merupakan upaya pemerintah untuk mempercepat tercapainya tata kelola pemerintahan yang baik. Sebagaimana disebutkan dalam Perpres No. 81 tahun 2010 tentang Grand Design reformasi birokrasi 2010-2025 bahwa untuk mempercepat tercapainya tata kelola pemerintahan yang baik dipandang perlu melakukan reformasi birokrasi di seluruh kementerian atau lembaga atau pemerintah daerah. Kemudian dijelaskan dalam lampirannya bahwa reformasi birokrasi itu sendiri berkaitan dengan ribuan proses tumpang tindih (*overlapping*) antar fungsi-fungsi pemerintahan, melibatkan jutaan pegawai, dan memerlukan anggaran yang tidak sedikit. Selain itu, reformasi birokrasi pun perlu menata ulang proses birokrasi dari tingkat (level) tertinggi hingga terendah dan melakukan terobosan baru (*innovation breakthrough*) dengan langkah-langkah bertahap, konkret dan realistis, sungguh-sungguh, berfikir di luar kebiasaan atau rutinitas yang ada, perubahan paradigma dan dengan upaya luar biasa.

Tahapan yang dilaksanakan sebelum pelaksanaan reformasi birokrasi adalah melakukan perencanaan reformasi birokrasi. Perencanaan reformasi birokrasi dilaksanakan oleh seluruh kementerian atau lembaga atau pemerintah daerah yang akan melaksanakan reformasi birokrasi. Proses perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan melibatkan seluruh unit eselon 1 yang terkait sesuai dengan SK. 469/Menhut-II/2009 tanggal 12 Agustus tahun 2009 tentang Tim Kerja Reformasi Birokrasi Kementerian Kehutanan.

Teknik yang digunakan dalam proses perencanaan reformasi birokrasi akan berpengaruh dalam efektivitas perencanaan reformasi birokrasi. Proses perencanaan reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan harus melibatkan berbagai pihak yang mempunyai kepentingan terhadap pembenahan-pembenahan yang sedang dilakukan oleh Kementerian Kehutanan dalam rangka melaksanakan mandatnya. Oleh karena itu perencanaan reformasi birokrasi harus melalui proses perencanaan yang baik dan efektif untuk menghasilkan suatu perencanaan yang efektif untuk dilaksanakan.

## **BAB IV**

### **METODE PENELITIAN**

#### **4.1 Jenis Penelitian**

Penelitian ini termasuk jenis penelitian yang menggunakan metode Kualitatif. Menurut Creswell (2010:5) penelitian kualitatif merupakan metode-metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang oleh sejumlah individu atau sekelompok orang-dianggap berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan. Proses penelitian kualitatif ini melibatkan upaya-upaya penting, seperti mengajukan pertanyaan. Selanjutnya Smith (1978) sebagaimana dikutip Miles dan Huberman (1992:2) menyatakan bahwa penemuan-penemuan dari penelitian kualitatif mempunyai mutu “yang tak dapat disangkal.” Kata-kata khususnya bilamana disusun ke dalam bentuk cerita atau peristiwa, mempunyai kesan yang lebih nyata, hidup dan penuh makna, seringkali jauh lebih meyakinkan pembacanya, peneliti lainnya, pembuat kebijakan, praktisi, daripada halaman-halaman yang penuh dengan angka-angka. Selanjutnya Bungin (2010:68) menjelaskan bahwa penelitian sosial menggunakan format penelitian kualitatif bertujuan untuk menggambarkan, meringkaskan berbagai kondisi, berbagai situasi, atau berbagai fenomena realitas sosial yang ada di masyarakat yang menjadi objek penelitian, dan berupaya menarik realitas itu ke permukaan sebagai suatu ciri, karakter, sifat, model, tanda, atau gambaran tentang kondisi, situasi, ataupun fenomena tertentu.

Pada penelitian ini peneliti menggunakan metode kualitatif deskriptif. Penelitian ini akan menggambarkan dan meringkaskan proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan.

## 4.2 Fokus Penelitian

Fokus penelitian pada penelitian ini adalah pada proses perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan Republik Indonesia. Proses perencanaan reformasi birokrasi ini merupakan masalah utama yang akan dibahas dalam penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

1. Proses perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan.
  - a. Identifikasi aktor yang terlibat dalam proses perencanaan
  - b. Tinjauan Keadaan dan Identifikasi Isu
  - c. Peramalan (*forecasting*)
  - d. Penetapan Tujuan dan Formulasi Strategi
  - e. Mekanisme perencanaan
  - f. Persetujuan rencana
2. Faktor pendukung dan penghambat dalam proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan.
  - a. Faktor lingkungan
  - b. Faktor Sumber Daya Manusia Perencana
  - c. Faktor sistem yang digunakan
  - d. Faktor pendanaan
3. Efektivitas proses perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan.
  - a. Input
  - b. Proses
  - c. Output

### 4.3 Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kementerian Kehutanan Republik Indonesia. Lokasi penelitian ini dipilih atas dasar pertimbangan bahwa Kementerian Kehutanan merupakan salah satu kementerian yang diwajibkan untuk melaksanakan reformasi birokrasi sesuai dengan amanat Undang-Undang No. 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional tahun 2005-2025.

Untuk mewujudkan reformasi birokrasi tersebut Kementerian Kehutanan Republik Indonesia harus melewati proses perencanaan reformasi birokrasi. Proses perencanaan reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan dimulai pada bulan Agustus tahun 2009 sejak terbentuknya Tim Kerja Reformasi Departemen Kehutanan.

### 4.4 Sumber Data

Miles dan Huberman (2007:1) mengungkapkan bahwa data kualitatif merupakan sumber dari deskripsi yang luas dan berlandaskan kokoh, serta memuat penjelasan tentang proses-proses yang terjadi dalam lingkup setempat.

Selanjutnya Sugiyono (2011:292-293) mengungkapkan bahwa dalam penelitian kualitatif, sample sumber data dipilih secara *Purposive* dan bersifat *Snowball sampling*.

Data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.

#### 1. Data Primer

Merupakan data yang diperoleh secara langsung dari sumbernya. Data diperoleh dari hasil wawancara dengan informan. Sumber data primer dalam penelitian ini adalah aktor yang terlibat dalam proses perencanaan reformasi

birokrasi Kementerian Kehutanan. Informan dipilih secara *purposive* dan bersifat *snowball sampling*.

Sanafiah Faisal (1990) dengan mengutip pendapatnya Spradley yang kemudian dikemukakan Sugiyono (2011:293) bahwa situasi sosial untuk sample awal sangat disarankan suatu situasi sosial yang di dalamnya menjadi semacam muara dari banyak domain lainnya. Selanjutnya dinyatakan bahwa, sample sebagai sumber data atau sebagai informan sebaiknya yang memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a. Mereka yang menguasai atau memahami sesuatu melalui proses enkulturasi, sehingga sesuatu itu bukan sekedar diketahui , tetapi juga dihayatinya;
- b. Mereka yang tergolong masih sedang berkecimpung atau terlibat pada kegiatan yang tengah diteliti;
- c. Mereka yang mempunyai waktu yang memadai untuk dimintai informasi;
- d. Mereka yang tidak cenderung menyampaikan informasi hasil “kemasannya” sendiri;
- e. Mereka yang pada mulanya tergolong “cukup asing’ dengan peneliti sehingga lebih menggairahkan untuk dijadikan semacam guru atau narasumber.

## 2. Data Sekunder

Merupakan data yang ada dalam bentuk naskah tertulis atau berupa dokumen. Dokumen sifatnya hanya sebagai pelengkap data utama. Dokumen yang digunakan adalah dokumen yang berkaitan dengan fokus penelitian. Dokumen yang digunakan dalam penelitian ini antara lain dokumen usulan reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan, Permenpan



yang mengatur tentang reformasi birokrasi, Undang-undang dan peraturan presiden yang mengatur tentang reformasi birokrasi.

#### **4.5 Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data kualitatif menurut Bungin (2010:77) menggunakan metode pengamatan yang umumnya digunakan dari tradisi seperti wawancara bertahap dan mendalam (*in-depth interview*), observasi partisipasi (*participant observer*), diskusi terfokus atau *Focus Group Discussion* (FGD).

Teknik pengumpulan data yang dilakukan pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

##### **1. Wawancara/Interview**

Penelitian ini menggunakan metode wawancara bertahap dengan jenis wawancara terstruktur. Penggunaan teknik pengumpulan data dengan metode wawancara bertahap dilakukan karena peneliti tidak terlibat dalam kehidupan sosial informan. Seperti yang diungkapkan Bungin(2010) bahwa wawancara bertahap ini dilaksanakan terarah dilaksanakan secara bebas dan juga mendalam (*in-depth*), tetapi kebebasan ini tetap tidak terlepas dari pokok permasalahan yang akan ditanyakan kepada responden dan telah dipersiapkan sebelumnya oleh pewawancara. Karakter utama dari wawancara ini adalah dilakukan secara bertahap dan pewawancara tidak harus terlibat dalam kehidupan sosial informan. Kehadiran pewawancara sebagai peneliti yang sedang mempelajari objek penelitian yang dapat dilakukan secara tersembunyi atau secara terbuka. Sistem “datang dan pergi” dalam wawancara ini mempunyai keandalan dalam mengembangkan objek-objek baru dalam wawancara berikutnya karena pewawancara memperoleh

waktu yang panjang diluar informan untuk menganalisis hasil wawancara yang telah dilakukan.

## 2. Dokumentasi/dokumen

Dokumen yang digunakan dalam penelitian ini adalah dokumen resmi. Menurut bungin (2010:123) dokumen resmi terbagi atas dokumen intern dan ekstern. Dokumen intern dapat berupa memo, pengumuman, instruksi, aturan lembaga untuk lapangan sendiri seperti risalah atau laporan rapat, keputusan pemimpin kantor, konvensi yaitu kebiasaan-kebiasaan yang berlangsung di suatu lembaga dan sebagainya. Dokumen ekstern berupa bahan-bahan informasi yang dikeluarkan suatu lembaga, seperti majalah, bulletin, berita-berita yang disiarkan ke media massa, pengumuman atau pemberitahuan.

Wawancara itu sendiri menurut Esterberg (2002) dalam Sugiyono (2011:233) dikemukakan beberapa macam wawancara, yaitu wawancara terstruktur, semiterstruktur, dan tidak terstruktur.

### 1. Wawancara Terstruktur (*structured interview*)

Wawancara terstruktur digunakan sebagai teknik pengumpulan data, bila peneliti atau pengumpul data telah mengetahui dengan pasti tentang informasi yang akan diperoleh. Oleh karena itu dalam melakukan wawancara, pengumpul data telah mempersiapkan instrumen penelitian berupa pertanyaan-pertanyaan tertulis yang alternatif jawabannya pun telah disiapkan . Dengan wawancara terstruktur ini setiap responden diberi pertanyaan yang sama, dan pengumpul data mencatatnya. Dengan wawancara terstruktur ini pula, pengumpul data dapat menggunakan beberapa pewawancara sebagai pengumpul data. Pengumpul data dapat menggunakan alat Bantu seperti tape recorder, gambar, brosur dan material lain yang dapat membantu pelaksanaan wawancara menjadi lancar.

## 2. Wawancara Semiterstruktur (*semistructure interview*)

Jenis wawancara ini sudah termasuk dalam kategori *in-depth interview*, di mana pelaksanaannya lebih bebas dibandingkan dengan wawancara terstruktur. Tujuan dari wawancara jenis ini adalah untuk menemukan permasalahan secara lebih terbuka, di mana pihak yang diajak wawancara diminta pendapat dan ide-idenya. Dalam melakukan wawancara, peneliti perlu mendengarkan secara teliti dan mencatat apa yang dikemukakan informan.

## 3. Wawancara tak berstruktur (*unstructured interview*)

Wawancara tidak terstruktur, adalah wawancara yang bebas di mana peneliti tidak menggunakan pedoman wawancara yang telah tersusun secara sistematis dan lengkap untuk pengumpulan datanya. Pedoman wawancara yang digunakan hanya berupa garis-garis besar permasalahan yang akan ditanyakan.

Dokumen yang berbentuk tulisan adalah dokumen usulan reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan yang merupakan dokumen perencanaan reformasi birokrasi dan peraturan-peraturan yang terkait dengan dokumen usulan reformasi birokrasi serta dokumen lainnya yang terkait dengan proses penyusunan dokumen usulan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan.

## 4.6 Analisis Data

Menurut Bungin (2010:153) dilihat dari tujuan analisis, maka ada dua hal yang ingin dicapai dalam analisis data kualitatif, yaitu : (1) menganalisis proses berlangsungnya suatu fenomena sosial dan memperoleh suatu gambaran yang tuntas terhadap proses tersebut; (2) menganalisis makna yang ada di balik informasi, data, dan proses suatu fenomena sosial itu.

Tahapan analisis data yang dilakukan pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Analisis sebelum di lapangan

Sugiyono (2011: 245) menjelaskan bahwa penelitian kualitatif telah melakukan analisis data sebelum peneliti memasuki lapangan. Analisis dilakukan terhadap data hasil studi pendahuluan, atau data sekunder, yang akan digunakan untuk menentukan fokus penelitian.

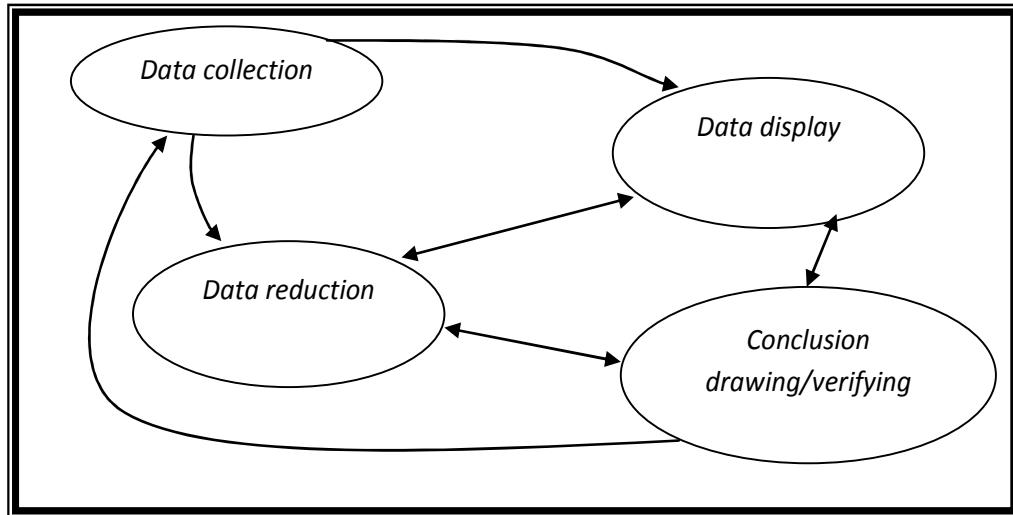
Pada penelitian ini studi pendahuluan dilakukan pada data hasil studi terdahulu. Selain itu untuk mengetahui informasi mengenai perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan telah dilakukan komunikasi awal dengan beberapa orang yang terlibat dalam perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan. Selanjutnya data sekunder yang digunakan untuk menentukan fokus penelitian diantaranya adalah peraturan perundangan yang terkait dengan reformasi birokrasi di Indonesia serta beberapa dokumen pendukung lainnya.

2. Analisis Data di lapangan

Sugiyono (2011:246) dalam hal ini menjelaskan bahwa analisis data dalam penelitian kualitatif, dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung, dan setelah selesai pengumpulan data dalam periode tertentu. Pada saat wawancara, peneliti sudah melakukan analisis terhadap jawaban yang diwawancarai. Bila jawaban yang diwawancarai setelah dianalisis terasa belum memuaskan, maka peneliti akan melanjutkan pertanyaan lagi sampai tahap tertentu, diperoleh data yang dianggap *credible*.

Kemudian menurut Miles dan Huberman (1992:20) bahwa analisis data kualitatif merupakan upaya yang berlanjut, berulang dan terus menerus,

Selanjutnya gambarkan komponen-komponen analisis data dalam model interaktif:



Gambar 3. Analisis Data Model Interaktif Miles & Huberman (1992)

Menurut Miles dan Huberman (1992:16-20) pengertiannya adalah sebagai berikut:

a. Reduksi Data

Reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data “kasar” yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan

b. Penyajian Data

Alur penting yang kedua dari kegiatan analisis adalah penyajian data. Kami membatasi suatu “penyajian” sebagai sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Dengan melihat penyajian-penyajian kita akan dapat memahami apa yang sedang terjadi dan apa yang harus dilakukan-

lebih jauh menganalisis atautkah mengambil tindakan-berdasarkan atas pemahaman yang didapat dari penyajian-penyajian tersebut.

c. Menarik Kesimpulan/*Verifikasi*

Kegiatan analisis yang ketiga adalah menarik kesimpulan dan verifikasi. Dari permulaan pengumpulan data, seorang penganalisis kualitatif mulai mencari arti benda-benda mencatat keteraturan, pola-pola, penjelasan, konfigurasi-konfigurasi yang mungkin, alur sebab akibat, dan proposisi. Peneliti yang berkompeten akan menangani kesimpulan-kesimpulan itu dengan longgar, tetap terbuka dan skeptis, tetapi kesimpulan sudah disediakan, mula-mula belum jelas, namun meminjam istilah klasik dari Glaser dan Strauss (1967) sebagaimana dikutip Miles dan Hibberman (1992:19) kemudian meningkat menjadi lebih rinci dan mengakar dengan kokoh.

Dengan adanya analisis data akan membantu dalam mengungkapkan data apa yang perlu dicari, pertanyaan apa yang harus dijawab, cara apa yang harus digunakan untuk memperoleh informasi, kesalahan-kesalahan yang harus diperbaiki dalam penelitian. Hal tersebut akan membantu peneliti dalam melakukan penelitian di Kementerian Kehutanan Republik Indonesia.

#### **4.7 Keabsahan Data**

Bungin (2010:253-254) penelitian kualitatif menghadapi persoalan penting mengenai pengujian keabsahan hasil penelitian. Banyak hasil penelitian kualitatif diragukan kebenarannya karena beberapa hal: 1) subyektifitas peneliti merupakan hal yang dominan dalam penelitian kualitatif; 2) alat penelitian yang diandalkan adalah wawancara dan observasi (apapun bentuknya) mengandung banyak kelemahan ketika dilakukan secara terbuka dan apalagi tanpa kontrol

(dalam observasi partisipasi); 3) sumber data kualitatif yang kurang *credible* akan mempengaruhi hasil akurasi penelitian.

Oleh karena itu Sugiyono (2011) menjelaskan bahwa uji keabsahan data dalam penelitian kualitatif meliputi uji *Credibility* (Validitas interbal), *Transferability* (validitas eksternal), *Dependability* (Reliabilitas), dan *Confirmability* (obyektivitas). Penjelasan lebih lanjut adalah sebagai berikut:

#### 1. Uji Kredibilitas

Uji kredibilitas data atau kepercayaan terhadap data hasil penelitian kualitatif antara lain dilakukan dengan perpanjangan pengamatan, peningkatan ketekunan dalam penelitian, triangulasi, diskusi dengan teman sejawat, analisis kasus negative, dan *membercheck*.

#### 2. Pengujian *Transferability*

Supaya orang lain dapat memahami hasil penelitian kualitatif sehingga ada kemungkinan untuk menerapkan hasil penelitian tersebut, maka peneliti dalam membuat laporannya harus memberikan uraian yang rinci, jelas, sistematis, dan dapat dipercaya. Dengan demikian maka pembaca menjadi jelas atas hasil penelitian tersebut, sehingga dapat memutuskan dapat atau tidaknya untuk mengaplikasikan hasil penelitian tersebut di tempat lain.

#### 3. Pengujian *Dependability*

Pada penelitian kualitatif, uji *dependability* dilakukan dengan melakukan audit terhadap keseluruhan proses penelitian. Sering terjadi peneliti tidak melakukan proses penelitian ke lapangan, tetapi bisa memberikan data. Peneliti seperti ini perlu diuji *dependability*-nya. Untuk pengujian *dependability* dilakukan dengan cara audit terhadap keseluruhan proses penelitian.

#### 4. Pengujian *Confirmability*

Pada penelitian kualitatif uji confirmability mirip dengan uji dependability, sehingga pengujiannya dapat dilakukan secara bersamaan. Menguji confirmability berarti menguji hasil penelitian, dikaitkan dengan proses yang dilakukan. Bila hasil penelitian merupakan fungsi dari proses penelitian yang dilakukan, maka penelitian tersebut telah memenuhi standar confirmability. Dalam penelitian, jangan sampai proses tidak ada tetapi hasilnya ada.

Pada penelitian ini untuk menguji kredibilitas terhadap hasil penelitian, peneliti menggunakan Triangulasi Sumber, menurut Sugiyono (2011:247) triangulasi sumber untuk menguji kredibilitas data dilakukan dengan cara mengecek data yang telah diperoleh melalui beberapa sumber, Data yang telah dianalisis oleh peneliti sehingga menghasilkan suatu kesimpulan selanjutnya dimintakan kesepakatan (*member check*) dengan tiga sumber data tersebut.

Uji transferability yang akan dilakukan adalah dengan menyusun laporan hasil penelitian yang rinci, jelas, sistematis dan dapat dipercaya. Hal itu akan membantu pembaca dalam memahami dan memperoleh gambaran secara jelas mengenai efektivitas proses penyusunan dokumen usulan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan.

Uji dependability dan uji confirmability dilakukan secara bersamaan. Kedua uji ini dilakukan dengan memberikan gambaran yang jelas mengenai proses penelitian. Bagaimana peneliti menentukan masalah atau fokus, memasuki lapangan, melakukan uji keabsahan data, sampai membuat kesimpulan. Semua proses tersebut harus digambarkan dengan jelas oleh peneliti.



## BAB V

### HASIL DAN PEMBAHASAN

#### 5.1 Hasil

##### 5.1.1 Proses Perencanaan Reformasi Birokrasi di Kementerian Kehutanan

###### 5.1.1.1 Keterlibatan aktor dalam proses perencanaan

Identifikasi aktor yang terlibat dalam proses perencanaan reformasi birokrasi dilakukan untuk mengetahui aktor-aktor yang terlibat dalam proses perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan. Proses identifikasi aktor dilakukan dengan wawancara dengan informan yang secara langsung terlibat dalam proses perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan. Selain itu, identifikasi aktor yang terlibat dalam proses perencanaan dilakukan melalui penelusuran dokumen yang ada dalam proses perencanaan reformasi birokrasi tersebut. Dokumen tersebut diperoleh melalui beberapa informan yang terlibat dalam proses perencanaan reformasi di Kementerian Kehutanan.

Identifikasi aktor diawali dengan penelusuran dokumen surat keputusan tentang tim kerja reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan. Surat Keputusan Menteri Kehutanan tersebut adalah SK. 469/Menhut-II/2009 tanggal 12 Agustus tentang Tim Kerja Reformasi Birokrasi Departemen Kehutanan. Tim kerja reformasi kementerian/lembaga/pemda menurut Permenpan Nomor: Per/04/M.PAN/4/2009 tentang Pedoman Pengajuan Dokumen Usulan Reformasi Birokrasi di lingkungan kementerian/lembaga/pemda adalah tim yang dibentuk oleh pimpinan kementerian/lembaga/pemerintah daerah dalam rangka menjalankan program reformasi birokrasi di tingkat kementerian/lembaga/pemda masing-masing. Tim kerja reformasi birokrasi Departemen Kehutanan pada Surat Keputusan tersebut terbagi menjadi dua yaitu tim pengarah dan tim pelaksana.

Tim pengarah pada tim kerja reformasi birokrasi Departemen Kehutanan beranggotakan Sekretaris Jenderal, Inspektur Jenderal, Direktur Jenderal PHKA (Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam), Direktur Jenderal RLPS (Rehabilitasi Lahan dan Perhutanan Sosial), Direktur Jenderal BPK (Bina Produksi Kehutanan), Direktur Jenderal Planologi Kehutanan, Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan, Kepala Biro Umum dan Inspektur Khusus. Tim pengarah diketuai oleh Sekretaris Jenderal Kementerian Kehutanan. Pada tim pengarah didominasi oleh pimpinan unit eselon 1 teknis di Kementerian Kehutanan dan 2 orang eselon 2.

Kemudian tim pelaksana pada tim kerja reformasi birokrasi terbagi menjadi 4 bidang yaitu bidang kelembagaan, bidang ketatalaksanaan, bidang optimalisasi PNBPN, bidang Sumber Daya Manusia Aparatur. Bidang kelembagaan diketuai oleh Staf Ahli Menteri Bidang Kelembagaan, Bidang Ketatalaksanaan diketuai oleh Staf Ahli Menteri Bidang Penanganan Perkara, Bidang Optimalisasi PNBPN diketuai oleh Staf Ahli Menteri Bidang Ekonomi dan selanjutnya Bidang Sumber Daya Manusia yang diketuai oleh Staf Ahli Menteri Bidang Lingkungan. Susunan lengkap tim kerja reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan sesuai dengan SK. 469/Menhut-II/2009 tentang Tim Kerja Reformasi Birokrasi Departemen Kehutanan tercantum dalam tabel 2.

Tabel 2. Susunan Tim Kerja Reformasi Birokrasi Kementerian Kehutanan

No	Jabatan dalam Tim	Tim Pengarah	Tim Pelaksana			
			Bidang Kelembagaan	Bidang Ketatalaksanaan	Bidang Optimalisasi PNBPN	Bidang SDM Aparatur
1	Ketua	Sekretaris Jenderal	SAM Bidang Kelembagaan	SAM Bidang Penanganan Perkara	SAM Bidang Ekonomi	Sam Bidang Lingkungan
2	Wakil Ketua	Inspektur Jenderal				
3	Sekretaris	1. Kepala Biro Umum 2. Inspektur Khusus	Kepala Biro Hukum dan Organisasi	Kapus Standardisasi dan Lingkungan	Kepala Biro Keuangan	Kepala Biro Kepegawaian
4	Anggota	1. Direktur Jenderal PHKA 2. Direktur Jenderal	1. Inspektur I 2. Sekretaris Inspektorat Jenderal 3. Dir.	1. Inspektur II 2. Karo Perencanaan 3. Sekditjen BPK 4. Sekbadan	1. SAM bidang Kemitraan 2. Inspektur III 3. Dir. Bina luran dan Kehutanan	1. Sekditjen PHKA 2. Sekditjen RLPS 3. Inspektur IV 4. Kapusdiklat Kehutanan

No	Jabatan dalam Tim	Tim Pengarah	Tim Pelaksana			
			Bidang Kelembagaan	Bidang Ketatalaksanaan	Bidang Optimalisasi PNPB	Bidang SDM Aparatur
		BPK 3. Direktur Jenderal RLPS 4. Direktur Jenderal Planologi Kehutanan 5. Kepala Badan Litbang Kehutanan	Pengukuhan dan Penatagunaan Kawasan Hutan 4. Dir. Konservasi Kawasan 5. Dir. Bina Pengembangan Hutan Alam 6. Dir. Wilayah Pengelolaan dan Penyiapan Areal Pemanfaatan Kawasan Hutan 7. Dir. Bina Pengelolaan DAS 8. Kepala Puslitbang Hutan Tanaman 9. Kapusdalbanghut Regional I	Litbang Kehutanan 5. Sekditjen Planologi Kehutanan 6. Dir. Bina rehabilitasi hutan dan lahan 7. Dir. Penggunaan kawasan hutan 8. Dir. Pemanfaatam Jasling dan wisata alam 9. Kapus litbang Hutan dan Konservasi Alam	peredaran hasil hutan 4. Dir. Konservasi Keanekaragaman hayati 5. Dir. Pemanfaatan jasa lingkungan dan wisata alam 6. Dir. Perbenihan tanaman hutan 7. Dir. Penggunaan kawasan hutan 8. Kapusadlbanghut Regional III	5. Kapus Bina Penyuluhan Kehutanan 6. Kapuslitsosek 7. Dir. Bina Pengolahan dan Pemasaran Hasil Hutan 8. Dir. Penyidikan dan perlindungan hutan 9. Dir. Inventarisasi dan Pemantauan SDH 10. KApusdalbanghut Regional IV

Sumber: SK. 469/Menhut-II/2009

Dari tabel 2 dapat terlihat bahwa yang termasuk dalam tim kerja reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan (Pokja) merupakan pejabat eselon I dan eselon II lingkup Kementerian Kehutanan. Keterangan tersebut juga dinyatakan oleh Kepala Bagian Perencanaan dan Pengembangan Pegawai yang menyatakan:

“Kalo di Pokja besarnya kalo sampeyan liatkan anggotanya paling rendah eselon 2” (Wawancara, 11 Juli 2011).

Pokja besar yang disebutkan dalam wawancara tersebut merupakan tim kerja reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan yang ditetapkan dengan Surat Keputusan Menteri Kehutanan. Pokja besar beranggotakan 52 (lima puluh dua orang) yang berasal dari seluruh unit eselon I di Kementerian Kehutanan. Pokja besar terdiri dari 11 pejabat setingkat eselon 1 dan 41 pejabat setingkat eselon 2 di Kementerian Kehutanan.

Pernyataan mengenai jabatan anggota Pokja juga diungkapkan dalam sebuah wawancara dengan seorang Penyaji Bahan Analisis Laporan Hasil Pengawasan Satu yang menyatakan:

“Anggotanya tim pokja semua rata-rata dari eselon 1 dan 2 jadi kabagnya ngga ikut, yang tim kecil ngga diikuti...kan reformasi

birokrasi scoopenya besar yang jadi yang masuk dalam SK nya kan eselon 1 dan eselon 2” (Wawancara, 26 Juni 2011).

Dari data-data tersebut dapat disimpulkan bahwa keanggotaan tim kerja reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan memang hanya berasal dari pejabat eselon 1 dan eselon 2 lingkup Kementerian Kehutanan. Selain itu disebutkan bahwa terdapat tim kecil yang membantu dalam proses perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan. Tim kecil tersebut terdiri dari Kepala Bagian atau setingkat eselon 3, eselon 4 dan staf. Dari tabel 2 dapat terlihat bahwa tim kecil tidak masuk dalam Surat Keputusan mengenai Tim Kerja Reformasi Birokrasi Departemen Kehutanan. Pernyataan tersebut didukung oleh pernyataan dari Kepala Bagian Perencanaan dan Pengembangan Pegawai dalam sebuah wawancara yang menyatakan:

“Bagaimana bisa itu yang bersangkutan sendiri, saya yakin tidak akan jalan, paling tidak akan jalan, paling dia kan hanya memerintahkan, memerintahkan anak buahnya untuk melakukan sesuatu yang sesuai dengan kewenangan atau tugasnya yang dibebankan kepada eselon 2 nya” (Wawancara, 11 Juli 2011).

Keterlibatan tim kecil yang terdiri atas beberapa eselon 3, eselon 4 dan staf tersebut terkait dengan tugas dari atasan mereka atau pimpinan unit eselon 2 atau eselon 1 yang termasuk anggota tim dan terlibat secara aktif dalam proses perencanaan reformasi birokrasi. Bukti keterlibatan eselon 3, eselon 4 dan staf juga ditunjukkan oleh undangan dengan nomor UN. 78/UN-3/2010 merupakan undangan konsinyasi finalisasi penyusunan program reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan. Konsinyasi tersebut diselenggarakan pada hari Kamis-Jumat (8-9 Juli 2009) pada pukul 09.00 WIB s/d selesai di Hotel Peninsula Jalan S. Parman. Keterlibatan mereka dibuktikan dengan daftar undangan pada rapat konsinyasi tersebut. Tabel 3 merupakan daftar undangan

pada rapat konsinyasi finalisasi penyusunan program reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan.

Tabel 3. Daftar Undangan Rapat Konsinyasi Finalisasi Penyusunan Program Reformasi Birokrasi Kementerian Kehutanan

No	Nama/Jabatan	Jabatan	Unit eselon I
1	Kepala Biro Umum, Sekretariat Jenderal	Eselon 2	Setjen
2	Inspektur Khusus, Inspektorat Jenderal	Eselon 2	Itjen
3	Kepala Bagian Analisis Laporan Hasil Pengawasan, Sekretaris Inspektorat Jenderal	Eselon 3	Itjen
4	Kepala Bagian Penerimaan Negara, Biro Keuangan	Eselon 3	Setjen
5	Kepala Bagian Kelembagaan, Biro Hukum dan Organisasi	Eselon 3	Setjen
6	Kabag Perencanaan dan Pengembangan Pegawai, Biro Kepegawaian	Eselon 3	Setjen
7	Kepala Bagian Hukum dan Organisasi, Setditjen PHKA	Eselon 3	Ditjen PHKA
8	Kepala Bagian Kepegawaian, Organisasi dan Tatalaksana, Setditjen Planologi	Eselon 3	Ditjen Planologi
9	Kepala Bagian Kepegawaian, Hukum dan Organisasi Setditjen RLPS	Eselon 3	Ditjen RLPS
10	Kepala Bagian Organisasi dan Tatalaksana, Setditjen BPK	Eselon 3	Ditjen BPK
11	Kepala Sub Bagian Penerimaan Negara Bukan Pajak Non Kayu, Biro Keuangan	Eselon 4	Setjen
12	Kepala Sub Bagian Kepegawaian dan Gaji, Biro Umum	Eselon 4	Setjen
13	Kepala Sub Bagian Tata Usaha SAM, Biro Umum	Eselon 4	Setjen
14	Kepala Sub Bagian Analisis Laporan Hasil Pengawasan I, Setitjen	Eselon 4	Itjen
15	Kepala Sub Bagian Organisasi dan Tatalaksana, Setditjen RLPS	Eselon 4	Ditjen RLPS
16	Kepala Sub Bagian Organisasi dan Tatalaksana, Setditjen BPK	Eselon 4	Ditjen BPK
17	Kepala Sub Bagian Peraturan Perundang-Undangan, Setditjen PHKA	Eselon 4	Dirten PHKA

No	Nama/Jabatan	Jabatan	Unit eselon I
18	Kepala Sub Bagian Organisasi dan Tatalaksana, Setditjen Planologi	Eselon 4	Ditjen Planologi
19	Edi Kristianto, ST (Staf Biro Umum)	Staf	Setjen
20	Damalia Maryam (Staf Biro Umum)	Staf	Setjen
21	Sapri (Staf Biro Umum)	Staf	Setjen
22	Kusuma Widya R (Staf ALHP)	Staf	Itjen
23	Dewi Untari (Staf Bagian Hukum dan Organisasi, Setditjen PHKA)	Staf	Ditjen PHKA
24	Sri Kartini (Staf Bagian Hukum dan Organisasi Setditjen PHKA)	Staf	Ditjen PHKA
25	Farah Fuji Hardini (Staf ALHP)	Staf	Itjen
26	Adam Malik (Staf Bagian Organisasi dan Tatalaksana, BPK)	Staf	Ditjen BPK
27	Hermin (Staf Bagian Organisasi dan Tatalaksana BPK)	Staf	Ditjen BPK
28	Sahroni, S.Hut (Staf Bagian Organisasi dan Tata Laksana, RLPS)	Staf	Ditjen RLPS
29	Welly Rahayu (Staff Bagian Organisasi dan Tata Laksana, Ditjen Planologi)	Staf	Ditjen Planologi

Sumber: Data diolah

Tabel 3 memuat daftar undangan rapat konsinyasi finalisasi penyusunan program reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan. pada rapat tersebut mengundang 2 orang pejabat eselon 2, 8 orang pejabat eselon 3, 8 orang pejabat eselon 4 dan 11 orang staf. Mereka masing-masing mewakili beberapa unit eselon 1 yaitu Setjen, Itjen, Ditjen PHKA, Ditjen Planologi, Ditjen RLPS, dan Ditjen BPK. Undangan tersebut mewakili 6 unit eselon 1 dari 7 unit eselon 1 yang ada pada Kementerian Kehutanan. Unit eselon 1 yang ada pada Kementerian Kehutanan yaitu Sekretariat Jenderal (Setjen), Inspektorat Jenderal (Itjen), Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam (Ditjen PHKA), Direktorat Jenderal Rehabilitasi Lahan dan Perhutanan Sosial (Ditjen RLPS), Direktorat Jenderal Bina Produksi Kehutanan (Ditjen BPK), Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan (Ditjen Planologi) serta Badan Penelitian dan

Pengembangan Kehutanan (Badan Litbang Kehutanan). Dari daftar unit eselon 1 yang ada pada Kementerian Kehutanan maka Badan Litbang Kehutanan tidak diwakili dalam finalisasi program reformasi Birokrasi Kementerian Kehutanan.

Hal itu mendukung pernyataan Kepala Bagian Renbang Pegawai yang mengatakan:

“Memang begini yang lama tidak ada programnya litbang karena keputusan bersama yang diprioritaskan adalah perijinan” (Wawancara 11 Juli 2011).

Program yang dimiliki oleh Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan tidak mencakup kegiatan perijinan. Kegiatan perijinan tersebut merupakan kegiatan yang dijadikan prioritas dalam kegiatan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan. Pejabat pada unit eselon 1 dan eselon 2 pada Badan Litbang Kehutanan hanya tergabung dalam Tim Kerja Reformasi Birokrasi Departemen Kehutanan.

Pernyataan tidak adanya program Litbang dalam program usulan reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan juga diungkapkan oleh Penyaji Bahan Analisis Laporan Hasil Pengawasan Satu yang mengatakan :

“Kita itu walaupun kearah ketatalaksanaan, kelembagaan, SDM aparatur, tetapi tetap ada jargon eselon 1 nya, jadi planologi itu apa, BPK itu apa, tapi litbang ngga ikut, jadi teknisnya Cuma PHKA, BPK, Planologi dan satu lagi RLPS” (Wawancara, 28 Juni 2011).

Secara teknis unit eselon 1 yang mengajukan program usulan reformasi birokrasi adalah PHKA, BPK, Planologi dan RLPS. Badan Litbang Kehutanan tidak mengajukan program usulan reformasi birokrasi.

Selanjutnya Masing-masing unit eselon 1 yang mengajukan program usulan reformasi birokrasi dan diundang, diwakili oleh beberapa unit eselon 2. Unit eselon 2 yang terlibat pada masing-masing unit eselon satu yaitu : 1) Setjen diwakili oleh Biro Umum, Biro Keuangan, Biro Hukum dan Organisasi dan Biro

Kepegawaian; 2) Itjen diwakili oleh inspektur khusus dan Sekretariat Inspektorat Jenderal; 3) Ditjen PHKA diwakili oleh Sekretariat Ditjen PHKA; 4) Ditjen RLPS diwakili oleh Sekretariat Ditjen RLPS; 5) Ditjen BPK diwakili oleh Sekretariat Ditjen BPK; dan 6) Ditjen Planologi diwakili oleh Sekretariat Ditjen Planologi.

Sesuai dengan hasil wawancara bahwa tugas yang dibebankan kepada pejabat eselon 2 yang tergabung dalam tim kerja reformasi birokrasi Kementerian kehutanan akan dibantu oleh pejabat eselon 3, eselon 4, dan staf yang ada dibawahnya. Dari hasil wawancara dan data yang diperoleh melalui dokumen dapat disimpulkan bahwa aktor yang terlibat secara aktif dalam proses perencanaan reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan adalah:

1. Pejabat setingkat eselon 1

Sekretaris Jenderal, Inspektur Jenderal, Direktur Jenderal RLPS, Direktur Jenderal PHKA, Direktur Jenderal BPK, Direktur Jenderal Planologi Kehutanan, Kepala Badan Litbang Kehutanan, Staf Ahli Menteri Kehutanan Bidang Kelembagaan, Staf Ahli Menteri Kehutanan Bidang Penanganan Perkara, Staf Ahli Menteri Kehutanan Bidang Ekonomi dan Staf Ahli Menteri Bidang Aparatur;

2. Pejabat setingkat eselon 2

Inspektur Khusus, Sekretaris Itjen, Kepala Biro Umum, Kepala Biro Keuangan, Kepala Biro Hukum dan Organisasi, Kepala Biro Kepegawaian, Sekretaris Ditjen PHKA, Sekretaris Ditjen RLPS, Sekretaris Ditjen BPK dan Sekretaris Ditjen Planologi Kehutanan;

3. Pejabat setingkat eselon 3

Kepala Bagian Analisis Laporan Hasil Pengawasan, Kepala bagian Penerimaan Negara, Kepala Bagian Kelembagaan, Kepala Bagian Perencanaan dan Pengembangan Pegawai, Kepala Bagian Hukum dan



Organisasi, Kepala Bagian Kepegawaian Organisasi dan Tatalaksana, Kepala Bagian Kepegawaian Hukum dan Organisasi, serta Kepala Bagian Organisasi dan Tatalaksana.

#### 4. Pejabat setingkat eselon 4

Kepala Sub Bagian Penerimaan Negara Bukan Pajak Non Kayu, Kepala Sub Bagian Kepegawaian dan Gaji, Kepala Sub Bagian Tata Usaha SAM, Kepala Sub Bagian Analisis Laporan Hasil Pengawasan I, Kepala Sub Bagian Organisasi dan Tatalaksana Setditjen RLPS, Kepala Sub Bagian Organisasi dan Tatalaksana Setditjen BPK, Kepala Sub Bagian Peraturan Perundang-Undangan serta Kepala Sub Bagian Organisasi dan Tatalaksana Setditjen Planologi.

Dari hasil identifikasi tersebut dapat diketahui bahwa dari 52 orang anggota tim kerja reformasi birokrasi hanya 21 orang yang terlibat secara aktif dalam proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan dan 31 pejabat setingkat eselon 2 tidak terlibat secara aktif. Aktor yang terlibat secara aktif terdiri dari 11 pejabat setingkat eselon 1 dan 10 pejabat setingkat eselon 2. Selain itu melibatkan 8 pejabat setingkat eselon 3 dan 8 pejabat setingkat eselon 4 yang tidak tercantum dalam SK tim kerja reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan.

Selanjutnya masing-masing aktor yang telah diidentifikasi memiliki peranan masing-masing. Pada sebuah wawancara dengan Penyaji Bahan Analisis Laporan Hasil Pengawasan satu mengatakan:

“Dalam tataran reformasi birokrasi karena yang harusnya ada di Pokja adalah eselon 1 nya maka mereka tidak berani memutuskan, semua data yang masuk harus atas tanda tangan eselon 1 ataupun sekretarisnya yang menjadi anggota dalam Pokja reformasi birokrasi, misalnya dikeluarkan dari kepala bagian, maka kabagnya ngga berani tetep harus konfirmasi dulu, kan reformasi birokrasi itu scoopenya besar ya jadi dan yang masuk dalam SK nya kan eselon 1 dan eselon 2, jadi ada

hierarkinya sendiri untuk mengajukan usulan program, mereka tidak berani tanpa persetujuan dari eselon 1” (Wawancara 26 Juni 2011).

Pada wawancara tersebut dapat disimpulkan bahwa pemegang keputusan pada proses pengajuan usulan program adalah pejabat eselon 1 dan pejabat eselon 2 yang masuk dalam tim kerja reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan. Sedangkan pejabat eselon 3 membantu dalam menyusun program-program usulan reformasi birokrasi yang akan diajukan. Hal itu didukung oleh hasil wawancara dengan Kepala Bagian Renbang Pegawai yang mengatakan:

“daftar itu tentunya dengan suratnya pa dirjen atau kepala badan masing-masing, disampaikan kepada pa sekjen iniloh yang akan direformasi, kegiatan ini ini dengan sesuai matriknya kan itu..kemudian dikasihkan ke pa sekjen sebagai ketua tim kerja reformasi birokrasi kementerian kehutanan... eselon satu sebelumnya meminta siapa yang bisa mengerjakan, istilahnya kacungnyalah yang mengerjakan, kalo disini Kepala biro kepegawaian, kepala biro kepegawaian menunjuk saya, saya yang ikut terlibat dalam prosesnya” (Wawancara 11 juli 2011).

Selain sebagai pembuat keputusan pejabat eselon 1 dan eselon 2 memiliki peranan menunjuk siapa saja yang menurutnya pantas untuk dilibatkan dalam proses perencanaan reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan. Kemudian peranan eselon 3 yang ditunjuk adalah membantu menyusun program-program usulan reformasi birokrasi. hal tersebut juga diungkapkan oleh Kepala Bagian Kelembagaan dalam sebuah wawancara. Dalam wawancara tersebut dikatakan:

“bos yang jadi anggota maka yang kerja anak buahnya, bisa dibayangkan tim yang begitu besar dengan keanggotaan eselon 1 dan eselon 2 maka bisa dibayangkan siapa yang berpikirnya,jadi tiap pertemuan nugasin si anu, nugasin si anu...yang waktu itu menentukan ini isu masuk, ini masalah, bukan kepala biro atau sekretarisnya inspektorat atau direktorat tapi kita kok” (Wawancara, 21 Juni 2011).

Pada wawancara tersebut disebutkan dengan jelas bahwa pejabat eselon 3 memiliki peranan yang penting. Pejabat eselon 3 yang terlibat yang menyusun program-program yang akan diusulkan sebagai usulan program reformasi birokrasi.

Dapat disimpulkan peranan masing-masing aktor yang terlibat dalam proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan. Pejabat eselon 1 dan eselon 2 yang termasuk kedalam tim memiliki peranan sebagai pengambil keputusan pada setiap usulan yang akan diajukan sebagai usulan program reformasi birokrasi dan menentukan siapa saja yang akan dilibatkan dalam proses perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan. dan pejabat eselon 3 yang ditunjuk untuk ikut terlibat dalam proses perencanaan reformasi birokrasi memiliki perananan menyusun dan merancang program yang akan diusulkan dalam usulan reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan.

#### **5.1.1.2 Tinjauan Keadaan dan Identifikasi Isu**

Tinjauan keadaan dan identifikasi isu merupakan tahapan yang dilalui dalam suatu proses perencanaan. Tinjauan keadaan dan identifikasi isu tersebut dilakukan untuk mengetahui masalah pokok yang dihadapi oleh suatu organisasi. Pada program reformasi birokrasi, isu yang diidentifikasi sebagai masalah pokok disesuaikan dengan aspek-aspek yang dibutuhkan dalam upaya melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan di Kementerian Kehutanan sesuai dengan tujuan dari reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan. Selain itu Identifikasi masalah pokok yang dihadapi oleh Kementerian Kehutanan harus terkait dengan aspek-aspek reformasi birokrasi yang telah ditentukan dalam Permenpan Nomor: PER/15/M.PAN/7/2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi. Reformasi

birokrasi Kementerian Kehutanan nantinya diarahkan pada tiga aspek. Ketiga aspek tersebut adalah aspek kelembagaan, ketatalaksanaan, dan aspek sumber daya manusia aparatur. Aspek-aspek tersebut dijelaskan dalam tabel 4.

Tabel 4. Aspek Reformasi Birokrasi pada Kementerian Kehutanan

No.	Aspek Reformasi Birokrasi	Keterangan
1.	Kelembagaan (Organisasi)	Penataan organisasi Kementerian Kehutanan disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat, serta perkembangan kebijakan pengelolaan hutan dan kehutanan. Pembinaan dan pembangunan kelembagaan yang terarah dan pro publik diharapkan akan memberikan dukungan bagi pelaksanaan pembangunan masyarakat dan negara yang lebih adil dan rasional
2.	Ketatalaksanaan ( <i>business process</i> )	Penyempurnaan ketatalaksanaan/proses bisnis di Kementerian Kehutanan diarahkan untuk menghasilkan ketatalaksanaan/proses bisnis yang akuntabel dan transparan, serta mempunyai kinerja yang cepat dan ringkas.
3.	Sumberdaya Manusia (SDM) Aparatur	Pembinaan SDM aparatur di Kementerian Kehutanan diarahkan pada pengembangan SDM berbasis kompetensi sehingga Kementerian Kehutanan ke depan akan memiliki SDM yang profesional dan bertanggung jawab yang akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan kepada masyarakat

Sumber: Kementerian Kehutanan (2009:10-11)

Arah reformasi birokrasi tersebut harus dipertimbangkan dalam identifikasi isu. Langkah yang ditempuh dalam upaya identifikasi isu adalah dengan melakukan Brainstorming yang dihadiri oleh pejabat tingkat eselon 1 dan eselon 2 lingkup Kementerian Kehutanan. Informasi tersebut diperoleh berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa informan. Diantaranya wawancara dengan Kepala Bagian Perencanaan dan Pengembangan Pegawai yang mengatakan:

“keputusan bersama bahwa yang kita prioritaskan adalah perijinan. Memang kesepakatannya pada waktu itu ya itu karena masyarakat pengguna layanan Kementerian Kehutanan pada umumnya masyarakat terkait dengan perijinan, ijin penggunaan kawasan, HPH, peredaran satwa macam-macam izin. Karena yang kita tangkap bahwa keluhan-keluhan itu terkait dengan itu maka semua sepakat ayo yang kita dobrak adalah masalah perijinan” (wawancara, 11 Juli 2011).

Perijinan diputuskan sebagai prioritas program dalam reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan terkait dengan masyarakat pengguna layanan Kementerian Kehutanan pada umumnya masyarakat terkait dengan perijinan. Masyarakat pengguna layanan Kementerian Kehutanan diantaranya adalah perusahaan perusahaan hutan, lembaga-lembaga konservasi dan masyarakat yang menggunakan kawasan hutan.

Pernyataan tersebut didukung oleh hasil wawancara dengan informan selanjutnya. Pada wawancara dengan Penyaji Bahan Analisis laporan Hasil Pengawasan Satu yang mengatakan:

“Mereka rata-rata isu strategis itu dimasukkan tapi lebih kebanyakan kepada permasalahan yang dihadapi Dephut gitu, jadi sekarang saat ini perijinan itu bermasalah jadi yang disoroti selalu perijinan jadi harus reform di perijinan lebih kesitu. Selain itu masalah-masalah yang ada di Rencana Strategis Kementerian Kehutanan juga dimasukkan” (Wawancara, 26 Juni 2011).

Beberapa masalah yang tercantum dalam Rencana Strategis 2010-2014 diakomodir dalam program reformasi birokrasi kementerian Kehutanan. Pada Renstra Kementerian Kehutanan 2010-2014 menyebutkan beberapa permasalahan yang dihadapi saat ini dan menjadi landasan dalam perumusan dan penetapan program, kegiatan dan sasaran/target dalam menetapkan indikator kinerja adalah sebagai berikut:

1. Belum semua kawasan hutan baik batas luar maupun batas fungsi dilakukan tata batas;
2. Belum semua kawasan hutan dikelola dalam unit-unit pengelolaan, khususnya pada kawasan hutan produksi dan hutan lindung di luar pulau jawa;
3. Tingginya gangguan keamanan hutan baik terhadap kawasan maupun hasil-hasilnya, termasuk ancaman kebakaran hutan dan lahan;
4. Sebagian masyarakat belum memahami pentingnya upaya-upaya konservasi sumberdaya alam, khususnya dalam konteks pelestarian jenis-jenis flora dan fauna serta lingkungan abiotiknya;
5. Lahan kritis termasuk kategori sangat kritis masih luas yang berdampak pada menurunnya daya dukung DAS, terutama dalam kaitannya dengan sistem tata air dalam hubungannya dengan masalah bencana banjir, kekeringan dan tanah longsor;
6. Belum optimalnya pemanfaatan jasa lingkungan dan pariwisata alam guna memenuhi kebutuhan masyarakat terhadap konsumsi jasa hutan;
7. Kesenjangan antara *supply* dan *demand* bahan baku industri kehutanan, khususnya kayu, yang belum secara optimal disediakan dari hutan tanaman industri dan hutan kayu rakyat, disamping masih rendahnya efisiensi produksi industri hasil hutan;

8. Hasil hutan bukan kayu (HHBK) serta produk dari hutan rakyat dan hutan kemasyarakatan secara struktur belum secara nyata mendorong pengembangan/pemberdayaan perekonomian masyarakat;
9. Minat investasi di bidang kehutanan yang kurang kondusif karena sering terhambat oleh permasalahan tenurial, tumpang tindih peraturan (pusat dengan daerah), dan kurangnya insentif pemodal, perpajakan dan redistribusi;
10. Kurangnya data informasi kehutanan yang terintegrasi sesuai dengan kebutuhan para pihak;
11. Pengembangan Iptek kehutanan belum secara optimal menunjang untuk kebutuhan informasi dalam menetapkan kebijakan dan operasionalisasi teknis pengelolaan hutan di lapangan;
12. Kapasitas kelembagaan kehutanan yang masih terbatas termasuk kapasitas (kualitas dan kuantitas) sumberdaya manusia SDM, baik pada tatanan pemerintah terutama pemerintah kabupaten/kota serta masyarakat khususnya yang berada di dalam dan sekitar kawasan hutan.

Diidentifikasinya masalah perijinan sebagai prioritas dalam kegiatan reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan terkait dengan banyaknya sorotan terhadap masalah perijinan di bidang kehutanan. Hal itu diidentifikasi berdasarkan banyaknya keluhan yang masuk serta diberitakan di banyak media masa. Hal itu seperti hasil wawancara dengan Kepala Bagian Renbang Pegawai yang mengatakan:

“Keluhan itu diperoleh misalnya jika membuka buku tamunya Web nya Dephut berisi keluhan semua ijin ini sekian tahun belum terbit, hal itu baru beberapa yang mau terbuka, kemudian yang tidak terbuka kan juga banyak biasanya lewat sms, telpon, dan juga diungkapkan media-media, maka kemudian reformasi birokrasi diarahkan kesana...dari semua kegiatan yang diusulkan

merupakan kegiatan perijinan dan kegiatan yang lainnya akan nempel pada masing-masing kegiatan, termasuk ketatalaksanaan” (Wawancara, 11 Juli 2011).

Perijinan sebagai program usulan utama reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan. Akan tetapi dalam dalam program perijinan tersebut tercakup kegiatan yang menyangkut aspek ketatalaksanaan dan sumber daya manusia aparatur. Untuk aspek kelembagaan hanya tercakup pada program pembentukan Kesatuan Pengelolaan Hutan Konservasi (KPHK).

Proses identifikasi isu pada program reformasi birokrasi telah dilakukan. Identifikasi isu tersebut dilakukan dengan *brainstorming* yang melibatkan seluruh pejabat eselon 1 dan pejabat eselon 2 di lingkup Kementerian Kehutanan. Hasil dari *brainstorming* tersebut diputuskan bahwa kegiatan perijinan di lingkup Kementerian Kehutanan yang akan diprioritaskan dalam program usulan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan. Meskipun *brainstorming* hanya diikuti oleh pejabat eselon 1 dan eselon 2 pada Kementerian Kehutanan, identifikasi isu tetap memperhatikan keluhan yang diungkapkan oleh masyarakat kehutanan dan tetap mengakomodir permasalahan-permasalahan yang tercantum dalam Renstra Kementerian Kehutanan.

#### **5.1.1.3 Peramalan (*forecasting*)**

Pada prosesnya, reformasi birokrasi dibagi berdasarkan tahapan-tahapan tertentu. Tahapan-tahapan tersebut dibuat berdasarkan waktu yang akan dilalui rencana. Tahapan program reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan sesuai dengan dokumen rencana reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan terbagi menjadi 4 yaitu: 1) Program percepatan (Juli s/d Desember 2010); 2) Program jangka pendek (2010 s/d 2011); 3) Program jangka menengah (2010 s/d 2015) ; dan 4) Program jangka panjang (2010 s/d 2025).



Data tersebut juga dikuatkan dengan hasil wawancara. pada wawancara tersebut diungkapkan bahwa Pada wawancara dengan Kepala Bagian Kelembagaan dikatakan:

“Langkah pembenahannya seperti apa, kalo misalnya model pembenahan reformasi ada empat yaitu quick win, jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang, misalnya quick win yaitu pembenahan yang dalam tempo singkat mampu mengangkat derajat Kementerian itu tadi, kemudian jangka menengahnya apa, nah langkah-langkah pembenahan tersebut kira-kira nyambung ngga dengan permasalahan” (wawancara 21 Juni 2011).

Setiap program yang diusulkan di analisis terlebih dahulu sebelum ditentukan masuk ke dalam rencana kerja percepatan, jangka pendek, menengah maupun panjang. Hal itu juga dikuatkan dengan pernyataan Kepala Bagian Renbang Pegawai, dalam sebuah wawancara mengatakan:

“nah sekarang perijinan apa yang bisa dalam waktu 6 bulan – 1 tahun itu ada hasilnya bisa dirasakan masyarakat...untuk quick wins kita cari perijinan yang dikelola oleh kita sendiri tidak terkait pihak luar” (Wawancara 11 Juli 2011).

Dijelaskan lebih lanjut mengenai program percepatan atau Quick Wins. Program percepatan atau biasa disebut *Quick wins* adalah program yang dimaksudkan untuk membangun kepercayaan masyarakat (*public trust building*). Untuk itu diperlukan berbagai upaya, terutama berkaitan dengan pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), serta peningkatan kualitas pelayanan publik khususnya pelayanan perijinan investasi.. Terdapat beberapa kriteria yang dapat digunakan dalam menentukan program percepatan adalah: 1) langsung bersentuhan dengan kebutuhan minimal publik (masyarakat luas); 2) Merupakan tupoksi kementerian/lembaga/Pemerintah daerah yang berupa output/keluaran atau produk utama kementerian/lembaga/pemerintah daerah; 3) dapat diselesaikan dalam jangka waktu relative cepat ( $\pm$  12 bulan) dan dengan menggunakan sumber daya yang ada (Permenpan No.15/M.PAN/7/2008).

Pemilihan program-program usulan yang masuk ke dalam masing-masing tahapan waktu pada reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan telah diperhitungkan jangka waktu penyelesaiannya dan capaiannya dalam tiap jangka waktu tersebut. Perkiraan-perkiraan tersebut didasarkan pada tingkat kesulitan ataupun permasalahan dalam upaya melakukan pembenahan sesuai dengan tujuan dari masing-masing program yang diusulkan.

Dapat disimpulkan bahwa untuk mengantisipasi waktu yang akan dilalui dalam rencana, maka reformasi birokrasi terbagi menjadi 4 tahapan program. Tahapan program tersebut adalah program percepatan, program jangka pendek, program jangka menengah dan program jangka panjang. Penentuan program usulan yang masuk kedalam masing-masing tahapan dilakukan dengan perkiraan-perkiraan tertentu disesuaikan dengan tingkat permasalahan yang dihadapi.

#### **5.1.1.4 Penetapan Tujuan dan Formulasi Strategi**

Tujuan dari reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan adalah : 1) Mewujudkan kelembagaan berdasarkan prinsip-prinsip organisasi yang efisien dan rasional; 2) Mewujudkan ketatalaksanaan berbasis kepastian hukum, kepentingan umum dan keterbukaan; 3) Membangun aparatur negara yang berbasis profesionalitas dan akuntabilitas. Tujuan yang ditetapkan mengkomodir Permenpan No. 15 tahun 2008 mengenai Pedoman Umum Reformasi Birokrasi, dalam pedoman tersebut disebutkan bahwa dalam melakukan pembaharuan dan perubahan terhadap sistem penyelenggaraan pemerintah meliputi tiga aspek yaitu: Kelembagaan (Organisasi), Tatalaksana (*business process*) dan Sumber Daya Manusia Aparatur. Atas dasar itulah tujuan dari reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan ditentukan.

Hal itu didukung oleh informasi dari wawancara dengan informan.

RWR (28 tahun) dalam sebuah wawancara mengatakan:

“kita kan pilar reformasinya dibagi jadi 3 yaitu kelembagaan, SDM dan tatalaksana” (Wawancara, 26 Juni 2011)

Penetapan tujuan rencana sesuai dengan arah reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan. Arah dari reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan adalah Kelembagaan, SDM Aparatur dan Ketatalaksanaan. Arah tersebut yang akhirnya menjadi tujuan dari rencana reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan.

Setelah ditetapkan tujuan rencana selanjutnya dipilih cara-cara untuk mencapai tujuan rencana yang telah ditetapkan. Pemilihan cara untuk mencapai tujuan rencana reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan dilakukan berdasarkan keputusan rapat baik pada rapat internal yang dilaksanakan oleh masing-masing unit eselon satu yang menyusunnya maupun dalam rapat Tim Kerja Reformasi Birokrasi Kementerian Kehutanan yang melibatkan seluruh unit eselon satu di Kementerian Kehutanan. Selanjutnya dalam sebuah wawancara dengan Kepala Bagian Kelembagaan, Sekjen mengungkapkan bahwa:

“cara kita kemudian misalnya kita mengidentifikasi suatu persolan, cara pandangnya itu tidak lagi cara pandang secara linier tapi cara pandang secara holistic. Pada saat kita akan menentukan *bureaucratic reform* maka pemecahannya harus seperti itu. Kalo misalnya gini apa sih potret birokrasi kita, birokrasi kita melaksanakan apa saja mba kan punya ilmunya apa saja yang dilakukan oleh birokrasi , faktanya kalo misalnya mereka apa saja yang dilakukan oleh birokrasi kita, terus kita lihat antara kondisi ideal dengan fakta yang terjadi, itulah permasalahannya maka akan dilihat gapnya. Langkah pembenahannya seperti apa” (Wawancara, 21 Juni 2011).

Pemilihan cara-cara untuk pencapaian tujuan rencana dilakukan dengan terlebih dahulu memahami permasalahan yang sebenarnya dihadapi oleh Kementerian Kehutanan. Pemilihan cara-cara untuk pencapaian tujuan

rencana dilaksanakan oleh masing-masing unit eselon 1. Hal itu diungkapkan oleh Penyaji Bahan Analisis Laporan Hasil Pengawasan Satu yang mengatakan:

“Kita itu walaupun ke arah ketatalaksanaan, kelembagaan, SDM aparatur, tapi tetap ada jargon eselon satunya, jadi Baplan itu apa, BUK/BPK itu apa, mereka memilih masalahnya itu apa, yang mau dilakukan apa jadi masing-masing, sebenarnya yang justru tahu tentang reformasi birokrasinya itu tentang bidang itu yang tau adalah eselon satunya masing-masing soalnya hal itu menjadi tanggung jawab eselon satunya masing-masing” (Wawancara, 26 Juni 2011).

Jargon eselon 1 adalah tugas dari masing-masing unit eselon I yang ada di Kementerian Kehutanan. Masing-masing unit eselon 1 memiliki tugas yang berbeda. Pada saat proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan dilakukan terdapat 7 unit eselon 1 dan staf ahli Menteri Kehutanan yang jabatannya setingkat dengan eselon 1. Tugas dari masing-masing unit eselon 1 pada Kementerian Kehutanan ditetapkan berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 50 tahun 2008 tentang Perubahan Kesembilan atas Peraturan Presiden Nomor 10 tahun 2005 tentang unit organisasi dan tugas eselon I Kementerian Kehutanan Republik Indonesia.

Berdasarkan Perpres nomor 50 tahun 2008 tersebut tugas masing-masing unit eselon 1 di Kementerian Kehutanan adalah:

1. Sekretariat Jenderal memiliki tugas melaksanakan koordinasi pelaksanaan tugas serta pembinaan dan pemberian dukungan administrasi departemen;
2. Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan mempunyai tugas merumuskan serta melaksanakan kebijakan dan standardisasi teknis di bidang perencanaan makro bidang kehutanan dan pemantapan kawasan hutan;
3. Direktorat Jenderal PHKA (Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam ) Mempunyai tugas merumuskan serta melaksanakan kebijakan dan standardisasi teknis di bidang perlindungan hutan dan konservasi alam;

4. Direktorat Jenderal Bina Produksi Kehutanan mempunyai tugas merumuskan serta melaksanakan kebijakan dan standardisasi teknis di bidang pembinaan produksi kehutanan;
5. Inspektorat jenderal mempunyai tugas melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas di lingkungan departemen;
6. Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan mempunyai tugas melaksanakan penelitian dan pengembangan di bidang kehutanan;
7. Staf Ahli mempunyai tugas memberikan telaahan kepada Menteri Kehutanan mengenai masalah tertentu sesuai bidang keahliannya, yang tidak menjadi bidang tugas Sekretariat Jenderal, Direktorat Jenderal, Badan dan Inspektur Jenderal.

Pemilihan cara-cara dalam pencapaian tujuan rencana disesuaikan dengan tugas dan fungsi unit-unit eselon 1 lingkup Kementerian Kehutanan. Masing-masing unit memformulasikan strategi yang akan dilaksanakan dalam rangka pencapaian tujuan rencana. Pemilihan cara pencapaian tujuan disesuaikan dengan masalah dan tujuan yang telah ditetapkan.

Selanjutnya beberapa kegiatan yang digunakan untuk mencapai tujuan rencana terangkum dalam tabel 5. Kegiatan tersebut meliputi 3 aspek yang menjadi arah reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan yang telah ditetapkan. Pada tabel 5 menerangkan kegiatan yang digunakan untuk mencapai tujuan reformasi birokrasi. Kegiatan tersebut digunakan untuk melaksanakan 35 program yang menjadi usulan reformasi birokrasi. program tersebut terbagi menjadi 6 program percepatan (*Quick wins*), 17 program jangka pendek, 11 program jangka menengah dan 1 program jangka panjang.

Tabel 5. Kegiatan pada program reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan

Kelembagaan	Ketatalaksanaan	SDM Aparatur
1. Pengusulan penetapan KPHK 2. Pembentukan wilayah dan institusi pengelolaan KPHK	1. Penyusunan rancangan penyempurnaan peraturan 2. Penetapan peraturan dan SOP 3. Sertifikasi ISO terhadap prosedur izin 4. Pelayanan izin 5. Pelimpahan kewenangan penerbitan penomoran register tenaga teknis dan pengawas tenaga teknis dari pusat ke unit pelaksana teknis BPPHP 6. Usulan penyempurnaan beberapa peraturan pemerintah 7. Sertifikasi bagi tenaga penguji 8. Pengurangan waktu pelaksanaan pelayanan perijinan 9. Menyempurnakan beberapa prosedur 10. Menetapkan beberapa prosedur baru 11. Evaluasi pada masing-masing program	1. Sosialisasi 2. Fasilitasi diklat calon pengelola KPHK 3. Sertifikasi tenaga penguji mutu benih 4. Penguatan SDM 5. Menetapkan kriteria dan indikator pengukuran/instrumen t dampak

Sumber: dokumen rencana reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan

Kesimpulannya untuk memformulasikan strategi pada program reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan diawali dengan penetapan tujuan reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan. Penetapan tujuan pada proses perencanaan

reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan dilakukan dengan mengakomodir Permenpan No. 15 tahun 2008 mengenai pedoman umum reformasi birokrasi. Selanjutnya strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan disesuaikan dengan permasalahan yang dihadapi oleh Kementerian Kehutanan.

#### **5.1.1.5 Mekanisme Perencanaan**

Proses perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan tidak terlepas dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014, yang telah menetapkan arah dan strategi pembangunan yang terkait dengan tugas dan fungsi Kementerian Kehutanan. Salah satu tugas yang diemban oleh Kementerian Kehutanan adalah terkait dalam pelaksanaan prioritas pembangunan reformasi birokrasi dan tata kelola. Hal itu dijelaskan Gunawan (2010:1) bahwa tugas Kementerian Kehutanan terkait dan menjadi pendukung dalam pelaksanaan prioritas pembangunan reformasi birokrasi dan tata kelola, khususnya dalam substansi inti sumber daya manusia yang gayut dengan penataan dan pembinaan pegawai negeri sipil (PNS) dan harmonisasi regulasi.

Selanjutnya sebagai penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), masing-masing lembaga atau kementerian menyusun Rencana Strategis (Renstra) yang merupakan rencana pembangunan jangka menengah kementerian atau lembaga. Berdasarkan informasi yang diperoleh, proses perencanaan reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan tetap mengacu pada Rencana Strategis (Renstra) Kementerian Kehutanan. Informasi tersebut berdasarkan hasil wawancara dengan Penyaji Bahan Analisis Laporan

Hasil Pengawasan Satu Inspektorat Jenderal Kementerian Kehutanan yang menyatakan bahwa:

“sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah itu kita dapat anggaran kan harus buat Renstra habis itu turunannya Renja habis itu pertanggung jawabannya ke Lakip. Kalo kita bikin Reformasi Birokrasi keluar dari Renstranya dephut maka kita tidak akan dapat biaya kan, kita bingung masalah biaya kan kalo gitu jadi tetep harus mengakomodir Renstra, harus terkait dengan renstranya dephut” (wawancara, 26 Juni 2011).

Keterkaitan proses perencanaan reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan dengan Rencana Strategis (Renstra) Kementerian Kehutanan juga diungkapkan oleh Kepala Bagian Perencanaan dan Pengembangan Pegawai, Biro Kepegawaian, Sekretariat Jenderal Kementerian Kehutanan yang menyatakan bahwa:

“memang di renstra hanya 1 kalimat yang mengamanatkan reformasi birokrasi” (wawancara, 11 Juli 2011).

Rencana Strategis (Renstra) Kementerian Kehutanan tahun 2010-2014 disusun berdasarkan kondisi saat ini dan permasalahan serta isu-isu strategis dalam pembangunan kehutanan ke depan. Reformasi birokrasi merupakan salah satu isu strategis yang berkembang dan diamanatkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) tahun 2010-2014.

Reformasi birokrasi merupakan program pemerintah yang harus dilaksanakan oleh seluruh Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025 dalam pasal 4 menyebutkan bahwa pelaksanaan operasional Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025, akan dituangkan dalam Road Map Reformasi Birokrasi yang ditetapkan setiap 5 (Lima) tahun sekali oleh Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Selanjutnya dalam pasal 5 disebutkan bahwa ketentuan



lebih lanjut mengenai pelaksanaan peraturan presiden ini, diatur oleh Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi selaku Ketua Tim Birokrasi Nasional. Atas dasar itulah maka kemudian Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi menyusun peraturan-peraturan yang selanjutnya menjadi pedoman bagi setiap kementerian atau lembaga untuk melaksanakan reformasi birokrasinya. Hal itu juga diinformasikan oleh Kepala Bagian Perencanaan dan Pengembangan Pegawai, Biro Kepegawaian, Sekretariat Jenderal Kementerian Kehutanan dalam sebuah wawancara yang menyatakan bahwa:

“Reformasi Birokrasi ini dari sisi besarnya memang rencana pemerintah, dalam hal ini kemudian ditindaklanjuti sesuai yang berwenang, dalam hal ini kewenangan ada di Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Kemenpan karena ditanggungjawabinya maka membuat aturan-aturan yang dapat dipegang oleh masing-masing Kementerian/Lembaga, nah kemudian masing-masing Kementerian atau Lembaga mengajukan usulan sesuai dengan pedoman yang disiapkan Menpan” (wawancara, 11 Juli 2011).

Lampiran Perpres No. 81 tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2026 menjelaskan bahwa Grand Design Reformasi Birokrasi adalah rancangan induk yang berisi arah kebijakan pelaksanaan reformasi birokrasi nasional dalam kurun waktu 2010-2025. Sedangkan Road Map Reformasi Birokrasi adalah bentuk operasionalisasi Grand Design Reformasi Birokrasi yang disusun dan dilakukan setiap 5 (lima) tahun sekali dan merupakan rencana rinci reformasi birokrasi dari satu tahapan ke tahapan selanjutnya selama lima tahun dengan sasaran pertahun yang jelas. Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025 ditetapkan dengan Peraturan Presiden dan Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014 ditetapkan dengan Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Permenpan dan RB). Kedua peraturan perundang-undangan tersebut

merupakan penyempurnaan dari Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Permenpan) Nomor: PER/15/M.PAN/7/2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi dan Permenpan Nomor: PER/04/M/PAN/2009 tentang Pedoman Pengajuan Dokumen Usulan Reformasi Birokrasi di lingkungan kementerian/lembaga/Pemerintah Daerah.

Selanjutnya pada tahun 2011 Kemenpan dan RB telah menerbitkan beberapa peraturan sebagai penyempurnaan peraturan yang mengatur lebih lanjut tentang reformasi birokrasi yang dilakukan oleh kementerian/lembaga/Pemerintah Daerah.

Akan tetapi dalam penyusunan rencana reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan yang dilakukan pada tahun 2009-2010 masih menggunakan Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Permenpan) Nomor: PER/15/M.PAN/7/2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi dan Permenpan Nomor: PER/04/M/PAN/2009 tentang Pedoman Pengajuan Dokumen Usulan Reformasi Birokrasi di lingkungan kementerian/lembaga/Pemerintah Daerah.

Informasi mengenai mekanisme perencanaan pada perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan diperoleh dari informan dan dokumen. Pada wawancara dengan Kepala bagian Renbang Pegawai mengatakan:

“Pertama rapat brainstorming dulu, waktu itu ngundang dari Menpan juga deputy yang nangani itu, dari sini sekjen yang waktu itu nunjuk pa irjen, rapat...dijelaskan apa saja yang harus diajukan dalam rangka reformasi birokrasi itu, kemudian masing-masing unit eselon 1 harus mengajukan sesuai dengan format ini, mengajukanlah daftar yang akan direformasi, perijinan ini, perijinan itu dan seterusnya, kan gitu aja, daftar itu tentu dengan suratnya pa Dirjen atau Kepala Badan masing-masing, disampaikanlah kepada pa Sekjen iniloh yang akan direformasi, kegiatan ini ini dengan format sesuai matriknya kan itu ...kasihkanlah itu ke pa sekjen sebagai ketua, nah ketua menugaskan Irjen untuk mengkoordinir itu , lah irjen menugaskan

masing-masing bukan menugaskan tapi meminta masing-masing unit eselon I siapa yang ikut menyelesaikan ..kacungnyalah yang mengerjakan, kalo disini Kepala Biro Kepegawaian, Kepala Biro Kepegawaian menunjuk saya , saya yang ikut terlibat terus dalam prosesnya.." (wawancara, 11 Juli 2011).

Berdasarkan informasi yang diperoleh, proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan diawali dengan brainstorming yang melibatkan seluruh unit eselon 1 di Kementerian Kehutanan. Selain melibatkan seluruh unit eselon 1 terkait, brainstorming tersebut juga mengundang Deputi di Menpan yang menangani masalah reformasi birokrasi untuk memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai reformasi birokrasi. Penjelasan tersebut berisi mengenai apa saja yang harus dilakukan dalam rangka reformasi birokrasi. Dalam rapat tersebut disepakati bahwa perijinanlah yang mendapatkan prioritas dalam reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan.

Brainstorming tersebut ditindaklanjuti dengan rapat-rapat internal pada unit eselon 1 masing-masing. Rapat internal tersebut menghasilkan daftar usulan yang akan direformasi. Daftar usulan tersebut di rapatkan pada rapat paripurna. Berdasarkan data dokumen yang ada rapat dilaksanakan pada tanggal 3 Agustus 2009 dengan bahan rapat berupa kerangka reformasi birokrasi. Kerangka reformasi birokrasi tersebut merupakan kompilasi usulan-usulan program setiap unit eselon 1. Masing-masing usulan program disertai dengan surat persetujuan dari Dirjen ataupun kepala badan masing-masing. Selanjutnya Sekretaris Jenderal Kementerian Kehutanan menugaskan kepada inspektur jenderal untuk mengkoordinir semua usulan dari masing-masing unit eselon tersebut.

Kemudian pada tanggal 12 Agustus 2009 ditetapkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: SK. 469/Menhut-II/2009 tentang Tim Kerja Reformasi Birokrasi Departemen Kehutanan. Tim kerja terbagi menjadi tim pengarah dan

tim pelaksana yang terbagi menjadi 4 sub Pokja, yaitu sub pokja bidang kelembagaan, sub pokja bidang ketatalaksanaan, sub pokja bidang optimalisasi PNBP, dan bidang sumber daya manusia aparatur. Masing-masing sub Pokja mengkoordinir setiap usulan program yang diajukan oleh masing-masing unit eselon satu .

Bukti bahwa sosialisasi reformasi birokrasi benar-benar dilakukan adalah adanya dokumen berupa undangan sosialisasi tersebut. Undangan dengan nomor UN.129/II-kum/2009 mengenai sosialisasi reformasi birokrasi. sosialisasi tersebut dilaksanakan pada hari Selasa tanggal 21 Juli 2009 pukul 13.30 di ruang rapat utama blok 1 lantai 4. Dalam undangan tersebut tertulis bahwa dalam rangka menyusun rumusan rencana aksi reformasi birokrasi lingkup Departemen Kehutanan, dirasa perlu dilakukan sosialisasi tentang pedoman umum dan tata cara penyusunan reformasi birokrasi. sosialisasi tersebut akan disampaikan oleh Deputi Bidang Tata Laksana Kementerian PAN selaku ketua Tim Kerja Reformasi Birokrasi Nasional.

Selanjutnya pernyataan yang mendukung adanya rapat pada masing-masing sub pokja dalam merumuskan program-program usulan reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan diungkapkan oleh Penyaji Bahan Analisis Laporan Hasil Pengawasan Satu yang mengatakan:

“Output dari masing-masing sub pokja itu, kita pilar reformasi birokrasinya di bagi jadi tiga yaitu kelembagaan, SDM dan tatalaksana, tapi ngga tau kenapa waktu itu dephut ditambah satu yaitu PNBP ngga tau waktu itu, jadi waktu itu diketuai itjen, masing-masing sub pokja mengadakan rapat sendiri nah output dari mereka rapat dikirimkan ke itjen kemudian kita compile, output dari sub pokja adalah program-program itu”. (wawancara, 26 Juni 2011).

Wawancara lain yang juga mendukung, adalah wawancara dengan Kepala Bagian Kelembagaan yang mengatakan:

“cara mengidentifikasi berdasarkan sub pokja, dari sub pokja. Sub pokjanya ada 3, dari sub pokja dibagi dikumpulkan di tim besar. Masing-masing sub pokja yang menentukan program-program itu masuk quick wins, jangka menengah, jangka panjang. Kemudian dikerucutkan di tim besar, di rapat paripurna...identifikasi masalah dilakukan di FGD di tim pelaksana, untuk menentukan isu-isunya” (wawancara, 21 Juni 2011).

Dari data-data tersebut dapat disimpulkan bahwa mekanisme perencanaan dalam proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan dilakukan melalui rapat-rapat khusus. Diawali dengan rapat sosialisasi sebagai wadah untuk melakukan *Brainstorming*, kemudian pembentukan tim kerja reformasi birokrasi, pengidentifikasian isu-isu yang dilakukan melalui rapat FGD pada tingkat tim pelaksana, yang tentu saja diikuti oleh rapat-rapat internal pada masing-masing unit eselon satu yang ditugasi untuk menyusun program-program usulan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan. Setelah isu teridentifikasi dan kemudian menjadi program usulan masing-masing ditandatangani oleh pejabat eselon 1 masing-masing. Program usulan yang telah mendapat tanda tangan dari unit eselon 1 masing-masing di bahas di rapat paripurna dan selanjutnya eksekusi terakhir berada pada keputusan rapat paripurna yang melibatkan seluruh pejabat eselon 1 dan pejabat eselon 2 lingkup Kementerian Kehutanan.

Selanjutnya disimpulkan bahwa proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan tidak terlepas dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2010-2014, yang kemudian ditindaklanjuti dengan Rencana Strategis Kementerian Kehutanan 2010-2014. Pada prosesnya perencanaan reformasi birokrasi tidak terlepas dari Renstra Kementerian Kehutanan, tetap mengakomodir Renstra Kementerian Kehutanan. Mekanisme penyusunannya, melalui mekanisme perencanaan di Kementerian Kehutanan. untuk setiap usulan

program tetap mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan dan mengakomodir Renstra Kementerian Kehutanan. Setiap usulan program diusulkan oleh masing-masing unit eselon 1 pada Kementerian Kehutanan. Program usulan tersebut melalui beberapa proses yaitu identifikasi masalah dalam rapat paripurna, identifikasi program oleh masing-masing unit eselon 1 (pada prosesnya identifikasi program pada unit eselon 1 melalui rapat baik rapat internal maupun FGD), persetujuan pejabat unit eselon 1, kemudian dirapatkan di masing-masing sup pokja, dan selanjutnya dilanjutkan sekaligus diputuskan di rapat paripurna Tim Kerja Reformasi Birokrasi Departemen Kehutanan.

#### **5.1.1.6 Persetujuan Rencana**

Persetujuan rencana merupakan tahapan akhir penyusunan rencana. Dokumen perencanaan sebagai hasil dari proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan adalah berupa dokumen rencana reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan yang kemudian disebut sebagai buku I dan buku II rencana reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan. Buku I daftar program usulan dan buku II berupa rencana kerja rinci dari setiap kegiatan yang terdapat dalam buku I, yang menjelaskan mengenai tahapan kerja, penanggungjawab dan pelaksana, waktu pelaksanaan dan jangka waktu, perkiraan besarnya anggaran, sumber anggaran, kriteria keberhasilan dan rencana tindak lanjut.

Dokumen rencana tersebut ditandatangani oleh Menteri Kehutanan sebagai pimpinan tertinggi dari Kementerian Kehutanan. Hal itu dapat dilihat dalam buku rencana reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan. Tertera dalam buku rencana reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan bahwa buku disahkan pada

bulan Agustus tahun 2010 oleh Menteri Kehutanan Zulkifli Hasan. Informasi tersebut didukung oleh hasil wawancara dengan Kepala Bagian Renbang Pegawai yang mengatakan:

“semua usulan Quick wins, Jangka Pendek, Jangka Menengah, Jangka Panjang itu dibukukan dan kemudian ditandatangani oleh Menteri” (wawancara, 11 Juli 2011).

Program Quick Wins yang terdapat dalam buku rencana reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan merupakan program quick wins yang akan dilaksanakan oleh Kementerian Kehutanan. Program quick wins tersebut meliputi aspek ketatalaksanaan dan aspek SDM aparatur yang menunjang proses perizinan. Program-program tersebut yaitu:

1. Penyederhanaan pelayanan izin masuk kawasan konservasi (Simaksi)
2. Percepatan proses izin pengeluaran bibit/benih tanaman hutan
3. Percepatan proses izin pemasukkan bibit/benih tanaman hutan
4. Penyederhanaan pengesahan rencana kerja usaha izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu hutan tanaman (RKU IUPHHK-HT)
5. Penyederhanaan prosedur pengesahan rencana kerja usaha izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu hutan alam/restorasi ekosistem (RKU IUPHHK-HA/RE)
6. Pelimpahan kewenangan penomoran register tenaga teknis (GANIS) dan pengawas tenaga teknis (wasganis).

Selanjutnya program jangka pendek yang akan dilaksanakan oleh Kementerian Kehutanan, yaitu aspek ketatalaksanaan dan aspek SDM aparatur yang menunjang percepatan proses sertifikasi, izin pinjam pakai, tukar menukar kawasan hutan, pelepasan kawasan hutan, penetapan areal kerja dan wilayah KPHK, adalah sebagai berikut:

1. Percepatan proses sertifikasi mutu bibit tanaman hutan

2. Percepatan proses sertifikasi sumber benih tanaman hutan
3. Percepatan proses sertifikasi mutu benih tanaman hutan
4. Percepatan proses penetapan areal kerja hutan kemasyarakatan (Hkm)
5. Percepatan proses penetapan areal kerja hutan desa (HD)
6. Deregulasi izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan kemasyarakatan (IUPHHK-HKm)
7. Deregulasi izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan desa (IUPHHK-HD)
8. Penyederhanaan proses pemberian izin pinjam pakai kawasan hutan
9. Percepatan proses tukar menukar kawasan hutan
10. Percepatan proses pelepasan kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi
11. Penetapan wilayah KPHK di beberapa wilayah
12. Penyederhanaan pemberian izin usaha industri primer hasil hutan kayu (IUIPHHK)
13. Penyederhanaan pemberian izin perluasan dan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu hutan tanaman rakyat (IUPHHK-HT)
14. Penyederhanaan pemberian izin hasil hutan kayu restorasi ekosistem (IUPHHK-RE)
15. Pelimpahan kewenangan penetapan nomor seri faktur angkutan kayu bulat (FA-KB) pada izin pemanfaatan kayu (IPK) dan izin usaha industri primer hasil hutan kayu (IUIPHHK) yang diterbitkan oleh bupati
16. Percepatan pencadangan areal hutan tanaman rakyat (HTR)
17. Penyederhanaan pemberian izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu hutan alam (IUPHHK-HA)



Kemudian Program jangka menengah yang akan dilaksanakan oleh Kementerian Kehutanan , yaitu aspek kelembagaan, aspek ketatalaksanaan dan aspek SDM aparatur yang menunjang percepatan proses perizinan, penetapan tata cara penilaian penangkaran reptile dan karang hias, serta optimalisasi PNBP, adalah sebagai berikut:

1. Penyederhanaan proses izin perusahaan pariwisata alam di suaka margasatwa, taman nasional, taman hutan raya, dan taman wisata alam
2. Penyederhanaan izin perusahaan pariwisata alam di hutan lindung
3. Pengaturan izin peminjaman jenis satwa liar dilindungi ke luar negeri untuk kepentingan konservasi (*conservation loan*)
4. Penyederhanaan izin peragaan tumbuhan dan satwa liar dilindungi
5. Penyempurnaan penatausahaan pengembalian atau penangkapan serta peredaran tumbuhan dan satwa liar (TSL)
6. Penyederhanaan izin pertukaran jenis tumbuhan atau satwa dilindungi dengan lembaga konservasi di luar negeri
7. Penyederhanaan izin perolehan TSL dilindungi dan atau termasuk Appendix I CITES yang bersumber dari lembaga konservasi
8. Penetapan tata cara penilaian keberhasilan penangkaran reptile dan karang hias
9. Optimalisasi PNBP atas pelayanan bidang planologi kehutanan
10. Percepatan pembangunan KPH di tingkat tapak sampai dengan tahun 2014
11. Pengembangan indikator kinerja individu pegawai (IKIP)

Program jangka panjang yang akan dilaksanakan oleh Kementerian Kehutanan, yaitu aspek kelembagaan, aspek ketatalaksanaan dan aspek SDM aparatur yang menunjang percepatan pembangunan KPH di tingkat tapak sampai dengan tahun 2025.

Kesimpulan dari persetujuan rencana adalah bahwa dokumen perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan adalah 2 buah buku dengan judul Buku 1 rencana reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan dan buku II rencana reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan. Buku-buku tersebut berisi 6 buah program quick win, 17 program jangka pendek, 11 program jangka menengah, dan 1 program jangka panjang.

### **5.1.2 Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat dalam Proses Perencanaan Reformasi Birokrasi pada Kementerian Kehutanan**

#### **5.1.2.1 Faktor Pendukung**

Terdapat beberapa faktor pendukung dalam proses perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan yang berhasil diidentifikasi. Identifikasi dilakukan berdasarkan hasil wawancara maupun berdasarkan dokumen yang diperoleh dalam penelitian.

Faktor pendukung yang diidentifikasi antara lain berasal dari faktor sistem yang digunakan yaitu adanya kebijakan yang mendukung proses perencanaan reformasi birokrasi. Landasan proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan adalah Permenpan nomor: PER/15/M.PAN/7/2008 tentang pedoman umum reformasi birokrasi dan Permenpan Nomor: PER/04/M.PAN/4/2009. Keduanya telah disempurnakan menjadi Perpres No. 81 tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025 dan Permenpan No. 20 tahun 2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014. Diamanatkannya reformasi birokrasi dalam peraturan perundangan tersebut ditindaklanjuti oleh Kementerian Kehutanan dengan surat keputusan Menteri Kehutanan: SK. 469/Menhut-II/2009 tentang Tim Kerja Reformasi Birokrasi Departemen Kehutanan.

Selain itu diamanatkannya reformasi birokrasi dalam Renstra Kementerian Kehutanan 2010-2014 dapat memberikan kekuatan hukum. Pada proses perencanaannya. Perencanaan reformasi birokrasi yang dilaksanakan Kementerian Kehutanan tetap mengakomodir Renstra Kemenhut 2010-2014.

Selanjutnya fleksibilitas peraturan untuk mengajukan revisi pada anggaran masing-masing unit yang dibebani tugas untuk menyusun program-program usulan reformasi birokrasi. Revisi anggaran tersebut dapat membantu dalam menyediakan dana dalam proses perencanaan reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan.

Adanya revisi anggaran diungkapkan oleh Kepala Bagian Kelembagaan yang mengatakan:

“kalo biro kepegawaian anggarannya direvisi untuk membiayai rapat-rapat di proses perencanaan reformasi birokrasinya kita”  
(wawancara, 11 juli 2011)

Dapat disimpulkan bahwa terdapat faktor pendukung dalam proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan. faktor-faktor tersebut adalah berasal dari faktor sistem. Faktor sistem terkait dengan kebijakan yang digunakan sebagai landasan dalam proses perencanaan. Kebijakan tersebut diantaranya adalah peraturan perundangan yang mewajibkan setiap kementerian/lembaga/pemerintah daerah untuk menyusun rencana reformasi birokrasinya. Peraturan tersebut mengikat setiap kementerian/lembaga/pemerintah daerah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Peraturan perundangan tersebut ditindaklanjuti oleh Kementerian Kehutanan dengan membentuk Tim Kerja Reformasi Birokrasi Departemen Kehutanan. Adanya tim kerja tersebut membuat koordinasi pada proses perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan menjadi lebih baik. Selanjutnya diamanatkannya reformasi birokrasi pada Renstra Kementerian Kehutanan

menjadikan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan memiliki kekuatan hukum dan kepastian anggaran dalam pembiayaannya. Kemudian yang terakhir adalah fleksibilitas peraturan dengan tujuan untuk merevisi anggaran pada unit-unit yang ditugaskan dalam proses perencanaan reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan.

Selain itu faktor lingkungan juga ikut mendukung dalam proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan. Faktor lingkungan tersebut terutama terkait dengan unsur politik. Hal tersebut dapat dilihat dari peraturan perundang-undangan yang mewajibkan dilakukannya reformasi birokrasi di Indonesia. Program reformasi birokrasi merupakan program nasional yang harus dilaksanakan oleh seluruh kementerian/lembaga/pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam Permenpan nomor: PER/15/M.PAN/7/2008 tentang pedoman umum reformasi birokrasi dan Permenpan Nomor: PER/04/M.PAN/4/2009. Keduanya telah disempurnakan menjadi Perpres No. 81 tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025 dan Permenpan No. 20 tahun 2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014.

Faktor sumber daya manusia perencana dan faktor pendanaan bukan merupakan faktor pendukung pada proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan. Faktor-faktor tersebut tidak teridentifikasi di lapangan sebagai faktor pendukung.

#### **5.1.2.2 Faktor Penghambat**

Terdapat beberapa faktor penghambat dalam proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan yang berhasil diidentifikasi. Identifikasi faktor penghambat dalam proses perencanaan reformasi birokrasi

pada Kementerian Kehutanan dilakukan melalui wawancara dengan beberapa informan yang terlibat dalam proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan, selain itu identifikasi juga dilakukan melalui dokumen yang berhasil diperoleh selama proses penelitian.

Faktor sumber daya manusia perencana menjadi salah satu faktor penghambat dalam proses perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan. Masalah SDM perencana yang dihadapi adalah adanya perbedaan persepsi diantara aktor yang terlibat dalam proses perencanaan reformasi pada Kementerian Kehutanan. Informasi diperoleh berdasarkan hasil wawancara dengan Penyaji Bahan Analisis Laporan Hasil Pengawasan Satu, Inspektorat Jenderal Kementerian Kehutanan yang menyebutkan bahwa:

“tidak samanya persepsi, reformasi birokrasi ini mau di bawa kemana sampai hari ini kayanya belum selesai, setiap orang punya mindset masing-masing”(wawancara, 26 Juni 2011).

Pernyataan tersebut didukung oleh Kepala Bagian Perencanaan dan Pengembangan Pegawai, Biro Kepegawaian, Sekretariat Jenderal Menterian Kehutanan yang menyatakan bahwa:

” Tapi kan gini ternyata juga tim yang diminta untuk menyusun dari masing-masing unit eselon 1 persepsinya belum sama, jadikan yang dimaksud dengan reformasi birokrasi atau kegiatan yang diusulkan dalam rangka reformasi birokrasi” (wawancara, 11 Juli 2011)

Dukungan terhadap pernyataan tersebut diatas juga diungkapkan oleh Kepala Bagian Kelembagaan, Biro Hukum, Sekretariat Jenderal Kementerian Kehutanan yang mengatakan”

“pemahaman mengenai reformasi birokrasi itu sendiri belum didapatkan. Jadi jika nanti kualitasnya dalam merumuskan masalah, mengidentifikasi masalah, terus misalnya, kalo misalnya ngga nyambung, kendalanya pemahaman mengenai substen dari reformasi birokrasi itu apa belum didapat. Nah jika ada yang bilang tentang substen maka yang dilihat adalah ujungnya yaitu renumerasi” (wawancara, 21 Juni 2011).

Pemahaman mengenai hakikat dari reformasi birokrasi dapat memberikan pengaruh terhadap persepsi aktor-aktor yang terlibat dalam proses perencanaan reformasi birokrasi. Menjadikan perbedaan persepsi diantara para aktor yang terlibat dalam proses tersebut. Perbedaan persepsi terjadi karena tidak dipahaminya konsep reformasi birokrasi oleh SDM perencana. Oleh karena itu faktor SDM perencana menjadi salah satu faktor penghambat pada proses perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan.

Faktor penghambat berikutnya yang diidentifikasi berasal dari faktor pendanaan, yaitu tidak tersedianya anggaran pada unit-unit yang diberi tanggung jawab untuk menyusun perencanaan reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan. seperti yang diungkapkan oleh Kepala Bagian Kelembagaan yang mengatakan:

“Anggaran dicari dari anggaran sendiri, FGD yang diselenggarakan menggunakan anggaran yang bukan diprioritaskan untuk proses penyusunan reformasi birokrasi, tidak ada dana khusus yang diposkan untuk reformasi birokrasi” (wawancara, 21 Juni 2011)

FGD yang dilakukan dalam rangka penyusunan rencana reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan. Pendanaan yang digunakan merupakan alokasi dana untuk kegiatan yang lain, akan tetapi terkait tugas dan tanggung jawab yang harus diselesaikan maka dana tersebut digunakan. Tidak terdapat dana khusus yang dialokasikan pada unit-unit yang diberi tanggung jawab dalam proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan.

Pernyataan tersebut juga didukung oleh Penyaji Bahan Laporan Hasil Pengawasan Satu yang mengatakan:

“tidak ada anggaran khusus untuk proses perencanaan reformasi birokrasi yang di Kementerian Kehutanan” (Wawancara, 26 Juni 2011).

Anggaran tersebut digunakan untuk membiayai rapat-rapat yang dilaksanakan dalam proses perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan. Pembiayaan dilakukan dengan menggunakan anggaran untuk alokasi kegiatan yang lain. Faktor pendanaan menghambat dalam proses perencanaan reformasi birokrasi, karena tidak adanya pembiayaan dalam mendukung kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan.

Kesimpulan yang dapat diambil adalah terdapat beberapa faktor penghambat dalam proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan. Faktor penghambat tersebut diantaranya adalah faktor sumber daya manusia perencana, yaitu adanya perbedaan persepsi mengenai reformasi birokrasi diantara para aktor yang terlibat dalam proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan. Faktor penghambat selanjutnya adalah faktor pendanaan, yaitu tidak adanya anggaran. Anggaran menjadi penghambat dalam pelaksanaan proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan.

Pada penelitian faktor lingkungan dan faktor sistem yang digunakan tidak teridentifikasi sebagai faktor penghambat pada proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan.

### **5.1.3 Efektivitas Proses Perencanaan Reformasi Birokrasi di Kementerian Kehutanan**

#### **5.1.3.1 Input**

Proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan melibatkan seluruh unit eselon 1 terkait. Tim kerja reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan beranggotakan seluruh eselon 1 dan eselon 2 di

Kementerian Kehutanan. Tingkat pendidikan yang dimiliki oleh masing-masing eselon 1 dan eselon 2 tersebut rata-rata adalah berpendidikan S2 dan S3, dan sebagian besar berlatar belakang pendidikan teknis kehutanan. Latar belakang pendidikan mempengaruhi cara pandang terhadap program reformasi birokrasi.

Pada prosesnya tugas untuk mengidentifikasi dan menyusun program dilaksanakan oleh unit eselon 3 di bawahnya. Kualifikasi pendidikan yang dimiliki oleh eselon 3 yang terlibat dalam proses perencanaan reformasi birokrasi rata-rata berpendidikan S2 dan beberapa diantaranya S3. Kemudian latar belakang pendidikannya adalah sebagian besar merupakan teknis Kehutanan. latar belakang pendidikan tersebut mempengaruhi cara pandang terhadap reformasi birokrasi yang harus dilakukan.

Hasil wawancara dengan kepala bagian kelembagaan yang menyatakan:

“Tidak semua eselon 3 mempunyai cara pandang seperti itu tadi hanya eselon 3 tertentu....bos yang jadi anggota maka yang kerja anak buahnya, bisa dibayangkan tim yang begitu besar dengan keanggotaan eselon 2 dan eselon 1 maka bisa dibayangkan siapa yang berpikinya, jadi tiap pertemuan nugasin si anu nugasin si anu...yang waktu itu menentukan ini isu masuk, ini masalah, bukan kepala biro atau sekretarisnya inspektorat atau direktorat tapi kita kok” (wawancara, 11 juli 2011).

Peran dalam proses perencanaan reformasi birokrasi dipegang oleh eselon 3 tertentu yang memiliki kapasitas masing-masing dibidangnya. Selanjutnya dikatakan bahwa :

“Tim yang besar itu tidak efektif maka kemudian dibentuk tim yang lebih kecil” (wawancara 21 juni 2011).

Tim yang beranggotakan eselon 1 dan eselon yang anggotanya berjumlah 52 orang tidak efektif untuk menyusun perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan. Tim besar tersebut tidak semua anggotanya terlibat penuh dalam proses perencanaan reformasi birokrasi yang ditugaskan kepadanya.



Pada proses perencanaan reformasi birokrasi telah ditetapkan target waktu untuk proses perencanaannya. Akan tetapi berdasarkan informasi yang diperoleh baik melalui wawancara maupun melalui dokumen target waktu tersebut tidak dapat tercapai. Pada dokumen rencana reformasi birokrasi tertulis bahwa dokumen disahkan pada bulan agustus 2010, akan tetapi didalamnya tercantum bahwa target pelaksanaan untuk program percepatan adalah Juli sd Desember 2010, kemudian program jangka pendek adalah 2010-2011, selanjutnya program jangka menengah adalah 2010-2015 dan program jangka panjang adalah 2010-2025. Dari target waktu yang ditetapkan untuk setiap tahapan seharusnya dokumen rencana disahkan sebelum tahapan program dilaksanakan. Selanjutnya diungkapkan dalam wawancara dengan Kepala Bagian Kelembagaan yang menyatakan :

“membutuhkan pemahaman dan untuk menumbuhkan pemahaman itu membutuhkan waktu yang lama” (wawancara, 21 Juni 2011)

Selanjutnya diungkapkan oleh kepala bagian perencanaan dan pengembangan pegawai yang menyatakan”

“waktu penyusunan dokumen sangat molor bukan hanya molor tapi molor molor sekali” (Wawancara, 11 juli 2011)

Dari segi target waktu yang ditetapkan dalam proses perencanaan reformasi birokrasi tidak dapat terpenuhi. Dokumen perencanaan reformasi birokrasi tidak dapat disahkan sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan. Hal itu juga didukung adanya dokumen undangan yang terkait dengan penundaan rapat yang disebabkan belum selesainya pembahasan untuk tiap-tiap eselon I. disebutkan dalam undangan tersebut bahwa ternyata pembahasan untuk tiap-tiap eselon I agar sampai tuntas memerlukan waktu yang lebih lama dari yang

diperkirakan, sehingga pembahasan kegiatan reformasi birokrasi untuk Ditjen RLPS dan Ditjen BPK diundur waktunya.

Dari data-data tersebut dapat disimpulkan bahwa pada faktor input dalam proses pengukuran efektivitas proses perencanaan reformasi birokrasi yang menggunakan keterlibatan aktor-aktor yang berkompeten dan kesesuaian target waktu yang ditetapkan. Pada keterlibatan aktor-aktor yang berkompeten menunjukkan bahwa pada proses perencanaannya terlibat aktor-aktor yang berkompeten di bidang kehutanan. Selanjutnya dari segi target waktu yang telah ditetapkan, proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan tidak dapat memenuhi target waktu yang telah ditetapkan sebelumnya. Tidak tercapainya target waktu yang telah ditetapkan disebabkan banyak faktor yang hingga kini masih menjadi suatu hambatan tersendiri bagi perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan.

### **5.1.3.2 Proses**

Proses merupakan tahapan mengubah input menjadi output dalam sebuah sistem. Pengukuran efektivitas menggunakan pendekatan sistem menggunakan proses sebagai salah satu tahapan dalam menilai suatu efektivitas. Beberapa aspek yang ditinjau dalam proses adalah kerjasama tim yang solid, adanya komunikasi yang jelas dan pengelolaan konflik yang terjadi di dalamnya.

Perbedaan visi diantara aktor pada proses perencanaan reformasi birokrasi mempengaruhi kerjasama tim. Kepala Bagian Kelembagaan mengatakan:

“ Pada saat visinya reform mengena dengan visinya pejabatnya maka akan konsisten melaksanakannya, akan tetapi jika tidak satu visi maka tidak akan konsisten dalam pelaksanaannya” (wawancara, 21 Juni 2011).

Kerjasama tim dapat terpengaruh dengan adanya perbedaan visi yang terdapat pada masing-masing aktor yang terlibat. Kerjasama yang baik akan terjalin jika visi yang dimiliki memiliki kesamaan.

Komunikasi yang terjadi didalam proses perencanaan reformasi birokrasi berdasarkan informasi yang diperoleh intens dilakukan. Informasi tersebut berdasarkan dokumen undangan yang berhasil didokumentasikan oleh salah seorang responden. Hal itu juga diperoleh dari hasil wawancara dengan kepala bagian kelembagaan yang menyatakan:

“ komunikasi dalam proses tersebut intens, dilakukan melalui pembahasan, rapatnya intens dilakukan” (wawancara, 21 Juni 2011)

Komunikasi yang dilakukan dalam proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan dilakukan melalui rapat pembahasan yang sering dilaksanakan. Frekuensi seringnya rapat menjadikan komunikasi diantara pada aktor yang terlibat sangat intens dilakukan.

Faktor selanjutnya adalah pengelolaan konflik. Adanya konflik yang ada dalam proses perencanaan dapat mempengaruhi proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan. oleh karena itu dibutuhkan pengelolaan konflik dalam setiap proses perencanaan. Adanya konflik dinyatakan oleh Kepala Bagian Kelembagaan yang mengatakan:

“ya tentu saja ada konflik yang terjadi di proses perencanaan itu” (wawancara, 11 Juli 2011).

Terdapat konflik dalam proses perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan Akan tetapi konflik yang ada berhasil dikelola dengan baik.

Dari data-data tersebut dapat disimpulkan bahwa kerjasama tim yang solid dapat terbangun dengan baik jika terdapat kesamaan visi yang dimiliki oleh

masing-masing aktor. Akan tetapi pada proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan terdapat perbedaan visi diantara beberapa aktor yang terlibat dalam proses perencanaannya. Selanjutnya komunikasi yang dilakukan dalam proses perencanaan reformasi birokrasi cukup intens dilaksanakan. Komunikasi dalam proses dilaksanakan melalui rapat pembahasan yang sering dilakukan selama proses perencanaan dilaksanakan.

### **5.1.3.3 Output**

Output merupakan salah satu kriteria yang dinilai dalam sebuah pengukuran efektivitas. Beberapa faktor yang digunakan dalam penilaian output adalah adanya dokumen perencanaan dan tercapainya tujuan. Pencapaian tujuan dilihat dari 1)adanya kegiatan untuk mewujudkan kelembagaan berdasarkan prinsip-prinsip organisasi yang efisien dan rasional; 2) adanya kegiatan untuk mewujudkan ketatalaksanaan berbasis kepastian hukum, kepentingan umum, dan keterbukaan; 3) Adanya kegiatan untuk membangun aparatur negara yang berbasis profesionalitas dan akuntabilitas.

Pada penelitian ini terdapat dokumen perencanaan. Dokumen perencanaan tersebut disebut sebagai rencana reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan. Dokumen perencanaan tersebut ditandatangani oleh Menteri Kehutanan sebagai pimpinan tertinggi pada Kementerian Kehutanan. dokumen perencanaan tersebut berisi program-program usulan reformasi birokrasi yang disusun sesuai dengan matrik yang telah ditetapkan dalam Permenpan. kegiatan yang dilaksanakan pada program usulan tersebut mencakup tiga aspek reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan yaitu aspek kelembagaan, ketatalaksanaan dan sumber daya manusia aparatur. Program-program dalam

dokumen perencanaan tersebut terbagi menjadi 4 tahapan yaitu *quick wins* , jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang.

Selanjutnya pada tabel 6 menyebutkan tujuan dan kegiatan dari aspek kelembagaan pada reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan. Kegiatan yang dilaksanakan pada aspek kelembagaan yaitu pengusulan penetapan KPHK (Kesatuan Pengelolaan Hutan Konservasi) dan pembentukan wilayah dan institusi pengelola KPHK.

KPHK (Kesatuan Pengelolaan Hutan Konservasi) dalam Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.6/Menhut-II/2009 tentang Pembentukan wilayah Kesatuan Pengelolaan Hutan adalah kesatuan pengelolaan hutan yang luas wilayah seluruhnya atau didominasi oleh kawasan hutan konservasi. Pembentukan KPH (kesatuan Pengelolaan Hutan) merupakan amanat dari undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan. untuk mewujudkannya diperlukan wilayah dan institusi yang akan mengelola KPHK oleh karena itu diperlukan pembentukan wilayah dan institusi KPHK.

Tabel 6. Kegiatan pada aspek kelembagaan dalam reformasi birokrasi

Tujuan pada Aspek Kelembagaan	Kegiatan
1. Mewujudkan kelembagaan berdasarkan prinsip-prinsip organisasi yang efisien dan rasional	1. Pengusulan penetapan KPHK (Kesatuan Pengelolaan Hutan Konservasi) 2. Pembentukan wilayah dan institusi pengelola KPHK (Kesatuan Pengelolaan Hutan Konservasi)

Sumber: data diolah dari dokumen rencana reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan

KPHK (Kesatuan Pengelolaan Hutan Konservasi) dalam Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.6/Menhut-II/2009 tentang Pembentukan wilayah Kesatuan Pengelolaan Hutan adalah kesatuan pengelolaan hutan yang luas

wilayah seluruhnya atau didominasi oleh kawasan hutan konservasi. Pembentukan KPH (kesatuan Pengelolaan Hutan) merupakan amanat dari undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan. untuk mewujudkannya diperlukan wilayah dan institusi yang akan mengelola KPHK oleh karena itu diperlukan pembentukan wilayah dan institusi KPHK.

Selanjutnya pada tabel 7 merupakan kegiatan pada aspek ketatalaksanaan yang dilakukan pada reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan. terdapat 11 kegiatan yang dilakukan dalam rangka mewujudkan tujuan yang terkait dengan aspek ketatalaksanaan yang telah ditetapkan.

Tabel 7. Kegiatan pada aspek tatalaksana dalam reformasi birokrasi

Tujuan Aspek Ketatalaksanaan	Kegiatan yang dilaksanakan
1. Mewujudkan ketatalaksanaan berbasis kepastian hukum, kepentingan umum, dan keterbukaan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penyusunan rancangan penyempurnaan peraturan</li> <li>2. Penetapan peraturan dan SOP</li> <li>3. Sertifikasi ISO terhadap beberapa prosedur izin</li> <li>4. Pelayanan Izin</li> <li>5. Pelimpahan kewenangan penerbitan penomoran register tenaga teknis dan pengawas teknis dari pusat ke unit pelaksana teknis BPPHP</li> <li>6. Usulan penyempurnaan beberapa Peraturan Pemerintah</li> <li>7. Pengurangan waktu pelaksanaan pelayanan perijinan</li> <li>8. Menyempurnakan beberapa prosedur</li> <li>9. Menetapkan beberapa prosedur baru</li> <li>10. Evaluasi pada masing-masing program</li> <li>11. Menyusun rancangan peraturan</li> </ol>

Sumber: data diolah dari dokumen rencana reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan

Kegiatan yang meliputi penyusunan rancangan penyempurnaan peraturan meliputi beberapa program yang diusulkan dalam dokumen rencana reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan. Program-program tersebut adalah 1). Penyederhanaan pelayanan izin masuk kawasan konservasi (simaks);

2) Pelimpahan kewenangan penomoran register teknis (Ganis) dan Pengawas tenaga Teknis (Wasganis); 3) Percepatan proses penetapan areal kerja hutan; 4) Percepatan proses penetapan areal kerja hutan. Penyusunan rancangan penyempurnaan peraturan bertujuan untuk menyederhanakan dan menyempurnakan beberapa peraturan yang sudah ada.

Kegiatan penetapan peraturan dan SOP dalam aspek ketatalaksanaan meliputi beberapa program yang diusulkan dalam rencana reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan. Program-program tersebut diantaranya adalah 1) Penyederhanaan pelayanan izin masuk kawasan konservasi (simaks); 2) Penyederhanaan prosedur pengesahan rencana kerja Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Alam/Restorasi ekosistem (RKU IUPHHK-HA/RE). 3) Pelimpahan kewenangan penomoran register tenaga teknis (Ganis) dan pengawas tenaga teknis (wasganis); 4) Percepatan proses penetapan areal kerja hutan Kemasyarakatan (HKM); 5) Percepatan proses penetapan areal kerja hutan desa (HD); 6) Percepatan proses pelepasan kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi; 7) Penyederhanaan pemberian izin usaha industri primer hasil hutan kayu (IUPHHK); 8) Penyederhanaan pemberian izin perluasan dan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu hutan tanaman (IUPHHK-HT); 9) Penyederhanaan pemberian izin hasil hutan kayu restorasi (IUPHHK-RE); 10) Percepatan pencadangan areal hutan tanaman rakyat (HTR); 11) Penyederhanaan pemberian izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu hutan alam (IUPHHK-HA); 12) Penyederhanaan izin perusahaan pariwisata alam di hutan lindung; 13) Pengaturan izin peminjaman jenis satwa liar ; 14) Penyederhanaan izin perusahaan pariwisata alam di hutan lindung; 15) Pengaturan izin peminjaman jenis satwa liar dilindungi ke luar negeri untuk kepentingan konservasi (*conservation loan*); 16) Penyederhanaan izin peragaan tumbuhan dan satwa liar

dilindungi; 17) Penyempurnaan penatausahaan pengembalian atau penangkapan serta peredaran tumbuhan dan satwa liar (TSL); 18) Penyederhanaan izin pertukaran jenis tumbuhan atau satwa dilindungi dengan lembaga konservasi di luar negeri; 19) Penyederhanaan izin TSL dilindungi dan atau termasuk appendix I CITES yang bersumber dari lembaga konservasi; 20) Penetapan tata cara penilaian keberhasilan penangkaran reptile dan karang hias.

Kegiatan selanjutnya pada aspek ketatalaksanaan adalah sertifikasi ISO terhadap beberapa prosedur izin yang ada di lingkup Kementerian Kehutanan. kegiatan sertifikasi ISO dilaksanakan di beberapa program yang diusulkan dalam rencana reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan. Program-program tersebut diantaranya adalah 1) Percepatan proses izin pengeluaran bibit/benih tanaman hutan; 2) Percepatan proses izin pemasukan bibit/benih tanaman hutan; 3) Penyederhanaan pengesahan rencana kerja usaha izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu tanaman hutan (RKU IUPHHK-HT); 4) Penyederhanaan prosedur pengesahan rencana kerja izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu hutan alam/restorasi ekosistem (RKU IUPHHK-HA/RE); 5) Pelimpahan kewenangan penomoran register tenaga teknis (GANIS) dan pengawas tenaga teknis (WASGANIS); 6) Penyederhanaan proses pemberian izin pinjam pakai kawasan hutan; 7) percepatan proses pelepasan hutan produksi yang dapat dikonversi; 8) Penyederhanaan pemberian izin usaha industri primer hasil hutan kayu (IUIPHHK); 9) Penyederhanaan pemberian izin perluasan dan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu hutan tanaman (IUPHHK-HT); 10) Percepatan pencadangan areal hutan tanaman rakyat (HTR).

Kegiatan selanjutnya adalah pelayanan izin, pelayanan izin mencakup hampir seluruh program yang diusulkan dalam rencana reformasi birokrasi pada



Kementerian Kehutanan. pelayanan izin yang diberikan disesuaikan dengan SOP yang sudah ditetapkan.

Kegiatan berikutnya dalam aspek ketatalaksanaan adalah pelimpahan kewenangan penerbitan penomoran register tenaga teknis dan pengawas teknis dari pusat ke unit pelaksana teknis BPPHP. Pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah dapat mengefektifkan pelayanan yang diberikan.

Kegiatan yang mencakup aspek ketatalaksanaan selanjutnya adalah usulan penyempurnaan beberapa peraturan pemerintah. Penyempurnaan beberapa peraturan tersebut antara lain dilakukan karena adanya izin ganda dalam beberapa peraturan yang sudah ada. Penyempurnaan peraturan pemerintah tercakup dalam beberapa program diantaranya adalah 1) Pelimpahan kewenangan penomoran register teknis (GANIS) dan pengawas tenaga teknis (Wasganis) penyempurnaan peraturan Menteri Kehutanan yang disempurnakan adalah Peraturan Menteri Kehutanan tentang Kompetensi dan Sertifikasi tenaga teknis PHPL; 2) Percepatan proses penetapan areal kerja hutan desa (HD), program tersebut menyempurnakan peraturan tentang penetapan areal hutan desa (HD).

Kegiatan berikutnya adalah pengurangan waktu pelaksanaan perijinan. Kegiatan tersebut dilaksanakan pada beberapa perijinan yang dalam pengurusannya membutuhkan waktu yang lama. Lamanya waktu pengurusan perijinan di Kementerian Kehutanan juga diinformasikan dalam sebuah wawancara dengan Kepala Bagian Renbang Pegawai yang menyatakan :

“karena pada umumnya perijinan di kita kan panjang ya, misalnya perubahan kawasan, penggunaan kawasan itu kan memerlukan waktu yang panjang ya”(wawancara, 11 Juli 2011)

Disadarinya bahwa perijinan yang terkait dengan Kementerian Kehutanan memiliki jangka waktu yang panjang maka salah satu kegiatan yang

dilaksanakan pada beberapa program yang terkait dengan pemberian izin adalah dengan pengurangan waktu. Pengurangan waktu diberikan dalam proses pelayanan pemberian izin, waktu yang diperhitungkan adalah berdasarkan hari kerja.

Kegiatan berikutnya adalah menyempurnakan beberapa prosedur dan menetapkan prosedur baru. Penyempurnaan beberapa prosedur terkait dengan waktu pelayanan yang diberikan dalam pemberian beberapa izin. Kemudian penetapan prosedur baru diberikan kepada program perizinan yang belum memiliki tahapan prosedur yang jelas.

Kegiatan selanjutnya pada aspek ketatalaksanaan yaitu evaluasi pada masing-masing program. Evaluasi dilaksanakan pada seluruh program yang diusulkan dalam rencana reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan. kegiatan evaluasi dilaksanakan pada akhir tahapan kerja pada masing-masing program usulan reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan.

Tabel 8. Kegiatan pada aspek sumber daya manusia aparatur dalam reformasi birokrasi

Tujuan pada Aspek SDM Aparatur	Kegiatan yang dilaksanakan
1. Membangun aparatur negara yang berbasas profesionalitas dan akuntabilitas	1. Sosialisasi 2. Fasilitasi Diklat calon pengelola KPH 3. Sertifikasi tenaga penguji mutu benih 4. Penguatan SDM 5. Menetapkan kriteria dan indikator pengukuran/instrumen dampak

Sumber: data diolah dari dokumen rencana reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan

Aspek sumber daya manusia aparatur merupakan aspek yang bertujuan untuk pembinaan SDM Aparatur yang diarahkan pada pengembangan SDM

berbasis kompetensi sehingga pada akhirnya Kementerian Kehutanan memiliki SDM yang profesional dan bertanggung jawab yang pada akhirnya akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan. Beberapa kegiatan dilakukan pada masing-masing program yang diusulkan diantaranya adalah kegiatan sosialisasi, fasilitasi diklat calon pengelola KPH, sertifikasi tenaga penguji mutu benih, penguatan SDM serta menetapkan menetapkan kriteria dan indikator pengukuran/instrumen dampak.

Kegiatan sosialisasi merupakan kegiatan yang dilakukan di seluruh program yang diusulkan dalam rencana reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan. sosialisasi dilaksanakan pada pihak-pihak yang terkait dengan program-program yang diusulkan dalam rencana reformasi birokrasi.

Fasilitasi Diklat calon pengelola KPH (Kesatuan pengelolaan Hutan) dilakukan dalam rangka mempersiapkan sumber daya manusia yang kompeten dalam pengelolaan KPH yang baru maupun akan dibentuk. Diklat pengelola KPH dilaksanakan pada SDM yang dipersiapkan untuk mengelola KPH.

Tabel 9. Hasil Penelitian Terdahulu

No	Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian ini
1	<b>Kimberly B. Boal dan John M. Bryson (1987)</b> dalam <i>Representation, Testing and Policy Implication of Planning Processes</i>	Peningkatan penerimaan terhadap tujuan, kekhususan dan dukungan untuk unit dibawahnya akan memberikan dampak pada unit rencana dan peningkatan kapabilitas akan meningkatkan kepuasan terhadap unit serta efektivitas dirasakan jauh lebih besar. Selanjutnya komunikasi yang lebih sering dan upaya resolusi konflik yang lebih besar meningkatkan tercapainya tujuan.	Komunikasi dalam proses perencanaan dilakukan intensif akan tetapi masih terdapat perbedaan persepsi diantara para aktor yang terlibat dalam proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan.
2	<b>Francesca Gains dan Peter John (2010)</b> dalam tulisannya <i>What do Bureaucrats Like</i>	Secara keseluruhan, data yang diperoleh memberikan bukti persuasif tentang perlunya untuk memahami lebih nuansa pilihan birokrasi sesuai dengan	Terdapat perbedaan persepsi tentang reformasi birokrasi diantara para pejabat

No	Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian ini
	<i>Doing?Bureaucratic Preferences in Response to Institutional Reform</i>	model pembentukan biro, dan mereka memberikan indikasi tentang bagaimana hal ini mempengaruhi pilihan dukungan bagi reformasi kelembagaan. Prinsip untuk melakukan reformasi politik kelembagaan yang diilhami oleh New public management, varisasi kesadaran dalam pilihan pejabat utama menjadi penting dalam merancang tingkat insentif dan kebijakan yang sesuai untuk diberikan kepada agen birokrasi.	pada Kementerian Kehutanan. Pemahaman yang berbeda-beda mengenai reformasi birokrasi diantara para pejabat menyebabkan adanya perbedaan persepsi tentang reformasi birokrasi diantara para pejabat di Kementerian Kehutanan
3	<b>Ahmed Shafiqul Huque (1994)</b> dalam tulisannya berjudul <i>Public Administration in India: Evolution, Change and Reform</i>	Tidak semua negara berkembang memiliki lembaga pusat reformasi seperti yang terjadi di India. Pada kenyataannya, pemerintah melihat beberapa tugas dari reformasi administrasi sebagai proses yang berkesinambungan yang memperoleh manfaat dari panduan yang diberikan dan dikoordinasikan oleh lembaga pusat. terdapat sejumlah faktor lain yang ikut mempengaruhi pengenalan dan pelaksanaan reformasi administrasi di India , faktor yang paling penting adalah kurangnya komitmen politik untuk melakukannya.	Reformasi birokrasi di Indonesia di koordinir oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara. Komitmen yang ditunjukkan oleh pemerintah Republik Indonesia dalam melakukan reformasi birokrasi adalah diterbitkannya peraturan perundang-undangan yang mendukung adanya reformasi birokrasi. Hambatan yang ditemui dalam proses perencanaan reformasi birokrasi khususnya di Kementerian Kehutanan adalah berasal dari faktor sumber daya manusia perencana dan faktor pendanaan.
4	<b>Survival (2007)</b> dalam tulisannya <i>Analisis Efisiensi dan Efektivitas Proses Perencanaan dan Penganggaran Daerah</i>	Secara umum proses penganggaran daerah dikatakan efektif jika sesuai dengan prioritas program yang ditetapkan, tujuan dapat tercapai dalam artian tepat waktu dan sesuai dengan yang disyaratkan oleh peraturan yang berlaku.	Proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan tidak efektif karena tidak diselesaikan sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan.
5	<b>Dede Mariana, Carolina Paskarina dan Heru Nurasa (2010)</b> dalam tulisannya berjudul <i>Reformasi Birokrasi dan Paradigma Baru Administrasi Publik di</i>	Reformasi Birokrasi dan Paradigma Baru Administrasi Publik di Indonesia” menuliskan bahwa pemerintah memiliki peran penting sebagai salah satu aktor strategis untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Peran pemerintah diperlukan untuk melaksanakan	Reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan meliputi aspek kelembagaan, ketatalaksanaan ( <i>bussines process</i> ) dan Sumber Daya Manusia/aparatur.

No	Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian ini
	<i>Indonesia</i>	fungsi regulasi, alokasi, distribusi, pelayanan, dan pemberdayaan masyarakat. Fungsi-fungsi tersebut harus dilaksanakan oleh pemerintah agar tercapai keadilan dan pemerataan dalam masyarakat. Inti dari pemerintahan adalah birokrasi. Reformasi birokrasi pemerintah sangat mendesak untuk dilakukan ketika dikaitkan dengan berbagai perubahan dalam konteks global. Gagasan reformasi birokrasi dijabarkan dalam jangka panjang reformasi birokrasi selama 20 tahun. Tahapan-tahapan tersebut meliputi tahapan persiapan atau pengkondisian (2005-2010); tahapan pengimplementasian semua peraturan perundang-undangan reformasi birokrasi (2011-2015); tahapan pembenahan kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan ( <i>business process</i> ), dan sumber daya manusia yang telah dilakukan pada tahapan sebelumnya (2016-2020); tahapan yang berfokus pada upaya pengembangan ( <i>development</i> ) kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan ( <i>Business process</i> ), dan sumber daya manusia yang telah dilakukan pada periode-periode sebelumnya (2021-2015). Reformasi birokrasi harus mendorong praktik pemerintahan yang semakin terbuka (transparan) yang melibatkan aktor di luar birokrasi pemerintah sebagai <i>stakeholders</i> pemerintahan	Reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan terbagi menjadi 4 tahap yaitu tahap percepatan ( <i>Juli s/d Desember 2010</i> ), Tahap jangka pendek (2010 s/d 2011), Tahap jangka menengah (2010 s/d 2015) dan tahap jangka panjang (2010 s/d 2025).
6	<b>Jefrey L Brudney, Brendan Burke, Chung Lae Cho dan Deil S. Wright (2009)</b> dalam artikelnya berjudul <i>No One Best Way to Manage Change: Developing and Describing Distinct Administrative Reform Dimensions Across The Fifty American States</i>	Fokusnya pada perbaikan proses atau komponen struktural disatu sisi dan menyoroti pengukuran kinerja dan hasil di sisi lainnya. Deregulasi dan kebijaksanaan manajerial yang lebih besar mendorong reformasi di tiga bidang proses internal: pengurangan kendala untuk memindahkan alokasi anggaran, pengurangan aturan pengadaan yang membatasi, dan perampingan prosedur untuk merekrut personil dan pemadam kebakaran. Pada 50 negara bagian di	Reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan meliputi aspek kelembagaan, ketatalaksanaan, dan sumber daya manusia/aparatur. pada aspek ketatalaksanaan terdapat beberapa penyederhanaan prosedur, deregulasi terhadap beberapa izin yang ditangani oleh Kementerian Kehutanan.

No	Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian ini
		<p>Amerika yang dituntut untuk melaksanakan reformasi pada tahun 1990 an menunjukkan respon yang berbeda. lebih dari sepertiga menolak atau mengabaikan tekanan reformasi administrasi. Reformasi administrasi dijelaskan dengan beberapa faktor yang terlibat 1) atribut dan sikap pimpinan lembaga; 2) karakteristik lembaga; 3) bentuk kontekstual dimana lembaga dilekatkan.</p>	
7	<p><b>Eko Prasajo dan Teguh Kurniawan (2008)</b> dalam tulisannya yang berjudul <i>Reformasi Birokrasi dan Good Governance : Kasus Best Practices dari Sejumlah Daerah di Indonesia</i></p>	<p>Beberapa isu dan agenda yang tengah berkembang dalam kaitan dengan reformasi birokrasi adalah: 1) Modernisasi manajemen kepegawaian; 2) restrukturisasi, <i>downsizing</i> dan <i>rightsizing</i>, perubahan manajemen dan organisasi; 3) rekayasa proses administrasi pemerintahan; 4) Anggaran berbasis kinerja dan proses perencanaan yang partisipatif; 5) serta hubungan-hubungan baru antara pemerintah dan masyarakat dalam pembangunan dan pemerintahan. Reformasi birokrasi di Kabupaten Jembrana melaksanakan sejumlah program inovasi . program-program tersebut dibagi dalam empat kelompok bidang yakni bidang pendidikan; perekonomian, tenaga kerja dan kependudukan; pertanian; serta perizinan dan struktur pemerintahan. Sedangkan reformasi birokrasi di Kabupaten Sragen terbagi menjadi berbagai aspek yakni aspek struktur pemerintahan, aspek budaya Sumber Daya Manusia pemerintahan, aspek <i>e-government</i> serta aspek pengelolaan</p>	<p>Reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan meliputi 3 aspek yaitu kelembagaan, ketatalaksanaan, sumberdaya manusia/aparat. tujuan dari reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan adalah : 1) mewujudkan kelembagaan berdasarkan prinsip-prinsip organisasi yang efisien dan rasional; 2) Mewujudkan ketatalaksanaan berbasis kepastian hukum, kepentingan umum dan keterbukaan; 3) Membangun Aparatur Negara yang berbasis profesionalitas dan akuntabilitas.</p>

No	Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian ini
		<p>anggaran daerah. Kemudian diungkapkan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan reformasi birokrasi di daerah dan upaya kedepannya. Faktor-faktor tersebut diantaranya adalah: 1) <i>Political will</i> dan komitmen dari Kepala Daerah sebagai pimpinan tertinggi birokrasi di daerah untuk melaksanakan program yang dimulai dengan membangun kesamaan visi, misi dan tujuan dengan aparat birokrasi, kepercayaan dan keterlibatan birokrasi dalam pelaksanaan program sangat menentukan; 2) Kemampuan kepala daerah beserta aparat untuk melibatkan organisasi lokal seperti lembaga dan tokoh masyarakat, Lembaga Swadaya masyarakat (LSM), dan pihak-pihak terkait lainnya dalam penyusunan prioritas juga dalam pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi program; 3) Adanya program efisiensi pembangunan di semua sektor serta upaya mengubah paradigma dan budaya birokrasi kemudian keberhasilan program nantinya ditentukan oleh dukungan paradigma dan budaya aparat birokrasi dalam memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat, pada era ini , aparat pemerintah daerah harus mampu berinteraksi secara memadai dengan berbagai <i>stakeholder</i> dan mengubah pola interaksinya sebagai mitra daripada sebagai penguasa; 4) Pemilihan prioritas program. Keberhasilan program-program juga ditentukan oleh keberpihakan program-</p>	

No	Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian ini
		<p>program tersebut terhadap kebutuhan masyarakat. Karenanya dalam pengembangan suatu program perlu diperhatikan sejauhmana program tersebut sangat dekat dan dibutuhkan oleh masyarakat. Selain itu perlu juga dipertimbangkan keterkaitan dan sinergitas antara satu program dengan program lainnya. Dari sejumlah faktor tersebut, maka peranan kepemimpinan merupakan faktor yang sangat menentukan.</p>	
8	<p><b>Colonel Jacques Plante</b> (1999) dalam tulisannya yang berjudul <i>Organizational Effectiveness Theory: Application to the Royal Military College of Canada in The Development of Future Officers for the Canadian Forces</i></p>	<p>Pengukuran efektivitas untuk program sumber daya manusia merupakan tugas yang kompleks yang akan menemui banyak kesulitan. Kemudian pengukuran efektivitas organisasi merupakan tanggung jawab manajemen senior baik disektor publik maupun sektor swasta.</p>	<p>Penilaian terhadap rencana reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan dilakukan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi yang ditunjuk sebagai koordinator dalam reformasi birokrasi di Indonesia.</p>



## **5.2 Pembahasan**

### **5.2.1 Proses Perencanaan Reformasi Birokrasi di Kementerian Kehutanan**

#### **5.2.1.1 Keterlibatan aktor dalam proses perencanaan**

Proses perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan yang diawali dengan diterbitkannya Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: SK. 469/Menhut-II/2009 tentang Tim Kerja Reformasi Birokrasi Departemen Kehutanan. Tim kerja reformasi birokrasi Departemen Kehutanan yang selanjutnya disebut sebagai Pokja terdiri atas tim pengarah dan tim pelaksana. Tim pelaksana terbagi menjadi 4 sub pokja yang masing-masing sub pokja menangani bidang yang berbeda. Bidang tersebut adalah bidang kelembagaan, bidang ketatalaksanaan, bidang optimalisasi PNPB dan bidang sumber daya manusia aparatur. Pokja reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan beranggotakan pimpinan unit eselon 1 dan eselon 2 di Kementerian Kehutanan. Pada pelaksanaannya, proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan melibatkan aktor-aktor yang tidak tercantum dalam SK Tim Kerja Reformasi Birokrasi Departemen Kehutanan.

Pada penelitian ini diidentifikasi aktor yang terlibat secara aktif dalam proses perencanaan reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan. Aktor-aktor tersebut adalah:

#### **1. Pejabat setingkat eselon 1**

Sekretaris Jenderal, Inspektur Jenderal, Direktur Jenderal RLPS, Direktur Jenderal PHKA, Direktur Jenderal BPK, Direktur Jenderal Planologi Kehutanan, Kepala Badan Litbang Kehutanan, Staf Ahli Menteri Kehutanan Bidang Kelembagaan, Staf Ahli Menteri Kehutanan Bidang Penanganan Perkara, Staf Ahli Menteri Kehutanan Bidang Ekonomi dan Staf Ahli Menteri Bidang Aparatur;

#### **2. Pejabat setingkat eselon 2**

Inspektur Khusus, Sekretaris Itjen, Kepala Biro Umum, Kepala Biro Keuangan, Kepala Biro Hukum dan Organisasi, Kepala Biro Kepegawaian, Sekretaris Ditjen PHKA, Sekretaris Ditjen RLPS, Sekretaris Ditjen BPK dan Sekretaris Ditjen Planologi Kehutanan;

### 3. Pejabat setingkat eselon 3

Kepala Bagian Analisis Laporan Hasil Pengawasan, Kepala bagian Penerimaan Negara, Kepala Bagian Kelembagaan, Kepala Bagian Perencanaan dan Pengembangan Pegawai, Kepala Bagian Hukum dan Organisasi, Kepala Bagian Kepegawaian Organisasi dan Tatalaksana, Kepala Bagian Kepegawaian Hukum dan Organisasi, serta Kepala Bagian Organisasi dan Tatalaksana.

### 4. Pejabat setingkat eselon 4

Kepala Sub Bagian Penerimaan Negara Bukan Pajak Non Kayu, Kepala Sub Bagian Kepegawaian dan Gaji, Kepala Sub Bagian Tata Usaha SAM, Kepala Sub Bagian Analisis Laporan Hasil Pengawasan I, Kepala Sub Bagian Organisasi dan Tatalaksana Setditjen RLPS, Kepala Sub Bagian Organisasi dan Tatalaksana Setditjen BPK, Kepala Sub Bagian Peraturan Perundang-Undangan serta Kepala Sub Bagian Organisasi dan Tatalaksana Setditjen Planologi.

Pada hasil identifikasi tersebut terdapat aktor yang tidak tercantum dalam Surat Keputusan Menteri Kehutanan tentang tim Kerja Reformasi Birokrasi Departemen Kehutanan. Aktor yang tidak tercantum adalah pejabat eselon 3 dan pejabat eselon 4. Penunjukkan pejabat eselon 3 dan eselon 4 dalam proses perencanaan reformasi birokrasi dimaksudkan untuk membantu pejabat eselon 2 yang terlibat dalam proses perencanaan reformasi birokrasi.

Aktor-aktor yang terlibat secara aktif dalam proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan memiliki peranan masing-masing. Pejabat setingkat eselon 1 dan pejabat setingkat eselon 2 memiliki peranan sebagai pengambil keputusan pada setiap usulan yang akan diajukan sebagai usulan program reformasi birokrasi. Kemudian peranan berikutnya adalah menentukan siapa saja yang akan dilibatkan dalam proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan. Pejabat setingkat eselon 3 yang ditunjuk untuk ikut terlibat dalam proses perencanaan reformasi birokrasi memiliki peranan menyusun dan merancang program yang akan diusulkan dalam usulan reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan. Kemudian pejabat setingkat eselon 4 membantu secara teknis pejabat setingkat eselon 3 yang ada di atasnya.

Pejabat setingkat eselon 1 dan pejabat setingkat eselon 2 terlibat sejak awal dimulainya proses perencanaan reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan. Keterlibatan pejabat setingkat eselon 1 dan pejabat setingkat eselon 2 di Kementerian Kehutanan pada proses perencanaan reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan memiliki arti yang sangat penting. Arti penting tersebut dilihat dari peranannya sebagai pengambil keputusan. Hal tersebut mendukung yang disebutkan Bryson (2005:85) bahwa keterlibatan awal orang-orang penting pembuat keputusan memiliki arti yang sangat penting. Mereka menyampaikan informasi yang sangat penting bagi perencanaan: mengenai siapa yang harus dilibatkan, kapan keputusan kunci akan dilakukan, dan argumen apakah yang mungkin bisa bersifat persuasif untuk pelbagai hal dalam proses. Mereka dapat menyediakan sumber daya kritis, legitimasi, penugasan staf, anggaran dan ruang pertemuan.

Penyediaan sumberdaya pada penelitian ini ditunjukkan dengan penugasan staf. Penugasan tersebut diberikan kepada pejabat setingkat eselon

3 dan pejabat eselon 4 untuk terlibat dalam proses perencanaan reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan. Pejabat setingkat eselon 4 yang terlibat sifatnya membantu secara teknis pejabat eselon 3 di atasnya. Pejabat eselon 3 menurut LAN Samarinda (2009:17) adalah *middle level* dan merupakan *change agent* yang dapat bergerak lebih cepat, penuh inisiatif, juga memiliki kekuatan inovasi dan kreatifitas kemudian pejabat eselon sedangkan pejabat setingkat eselon 4 yang merupakan *lower level* yang hanya bergerak berdasarkan instruksi/pasif, kurang inisiatif, serta tidak mau mengambil resiko, selain itu juga dari segi kepangkatan yang belum cukup tinggi serta masa kerja dan pengalaman kerja yang dimiliki masih minim.

Peranan penting dimiliki oleh pejabat eselon setingkat eselon 3 yang ditunjuk untuk terlibat pada proses perencanaan. Pejabat setingkat eselon 3 yang ditunjuk memiliki peranan menyusun dan merancang program yang akan diusulkan dalam usulan reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan. Penyusunan dan perancangan program membutuhkan kemampuan dan pengetahuan yang mendalam mengenai organisasinya. Oleh karena itu penunjukan pejabat setingkat eselon 3 untuk membantu proses perencanaan reformasi birokrasi sangat tepat dilakukan. Hal tersebut didukung yang diungkapkan oleh LAN Samarinda (2009:17) bahwa tingkatan level eselon 3 sudah cukup matang dalam pengalaman dan masa kerja sehingga seluk beluk dan inti tugas organisasi sudah mampu dibedah secara teknis. Pada tataran ini, maka eselon 3 dianggap telah mampu mendesain dan membangun arah organisasi mendatang yang lebih efektif dan efisien serta menciptakan kultur pembaharuan yang berkinerja tinggi.

Keterlibatan pejabat setingkat eselon 1, pejabat setingkat eselon 2, pejabat eselon 3 dan pejabat eselon 4 pada proses perencanaan reformasi

birokrasi pada Kementerian Kehutanan mendukung pernyataan Thompson (1967). Pernyataan Thompson (1967) sebagaimana yang dikutip Bryson (2005:91) menyatakan bahwa upaya perencanaan strategis yang difokuskan pada organisasi mungkin sebaiknya melibatkan orang dari tiga tingkat dalam organisasi, yaitu pembuat kebijakan dan keputusan yang berkedudukan tinggi, manajemen menengah, dan personalia bagian teknis atau lini depan.

Pembuat kebijakan dan keputusan yang berkedudukan tinggi dimiliki oleh pejabat setingkat eselon 1 dan pejabat setingkat eselon 2. Manajemen menengah pada proses perencanaan reformasi birokrasi adalah pejabat setingkat eselon 3 dan kemudian bagian teknis atau lini depan merupakan pejabat setingkat eselon 4.

Akan tetapi pada pelaksanaannya tidak semua pejabat eselon 2 yang tercantum dalam SK tim kerja reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan terlibat secara aktif dalam proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan. Dari hasil identifikasi tersebut dapat diketahui bahwa dari 52 orang anggota tim kerja reformasi birokrasi hanya 21 orang yang terlibat secara aktif dalam proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan dan 31 pejabat setingkat eselon 2 tidak terlibat secara aktif. Selain itu diidentifikasi bahwa tidak semua unit eselon 1 berperan dalam penyusunan program usulan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan. Unit eselon 1 tersebut adalah Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan (Badan Litbang Kehutanan). Badan Litbang Kehutanan tidak memiliki program usulan dalam reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan dan tidak terlibat secara aktif pada proses perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan. Hal itu terkait dengan prioritas program reformasi birokrasi yang difokuskan pada kegiatan perijinan. Tugas dan fungsi dari Badan Penelitian dan Pengembangan

Kehutanan tidak terkait secara langsung dengan masalah perijinan. Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan mempunyai tugas melaksanakan penelitian dan pengembangan di bidang kehutanan. Oleh karena itu Badan Litbang Kehutanan tidak memiliki program usulan reformasi birokrasi. Walaupun demikian Kepala Badan Litbang Kehutanan ikut berperan sebagai pengambil keputusan dalam tim kerja reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan. Walaupun Tjokroamidjojo (1985:202) mengungkapkan bahwa berbagai lembaga-lembaga sangat berfungsi membantu dalam proses perencanaan. Lembaga-lembaga ini adalah lembaga-lembaga Penelitian dan Lembaga Statistik. Sumber-sumber informasinya diperlukan bagi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan.

#### **5.2.1.2 Tinjauan Keadaan dan Identifikasi isu**

Tinjauan keadaan dan Identifikasi isu tersebut dilakukan dengan *brainstorming* yang melibatkan seluruh pejabat eselon 1 dan pejabat eselon 2 di lingkup Kementerian Kehutanan. Hasil dari *brainstorming* tersebut diputuskan bahwa kegiatan perijinan di lingkup Kementerian Kehutanan yang akan diprioritaskan dalam program usulan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan. Meskipun *brainstorming* hanya diikuti oleh pejabat eselon 1 dan eselon 2 pada Kementerian Kehutanan, Identifikasi isu tetap memperhatikan keluhan yang diungkapkan oleh masyarakat kehutanan dan tetap mengakomodir permasalahan-permasalahan yang tercantum dalam Renstra Kementerian Kehutanan 2010-2014.

Identifikasi masalah mengacu pada tiga aspek reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan. Ketiga aspek tersebut adalah aspek kelembagaan, aspek ketatalaksanaan dan aspek sumberdaya manusia aparatur. Selain

mengacu pada ketiga aspek tersebut identifikasi masalah juga harus mengakomodir Rencana Strategis Kementerian Kehutanan. Pada proses perencanaan reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan ditetapkan rencana-rencana sasarannya kemudian baru diidentifikasi isu-isu strategis yang dapat mendukung tercapainya sasaran-sasaran yang telah ditetapkan. Pendekatan yang digunakan dalam mengidentifikasi masalah tersebut menggunakan pendekatan sasaran. Pendekatan sasaran menurut Henee dkk (2010:167) pertama-tama organisasi menetapkan rencana-rencana sasarannya, dan kemudian mengidentifikasi isu-isu strategis yang relevan agar mampu meraih rencana-rencana sasaran tersebut. Pendekatan sasaran menuntut adanya konsensus yang luas dan mendalam mengenai perencanaan sasaran-sasaran keorganisasian yang terperinci. Dijelaskan lebih lanjut bahwa suatu organisasi yang ingin menggunakan pendekatan sasaran dengan berhasil, sebaiknya memiliki struktur hierarkis, mempunyai misi yang jelas dan secara umum dapat diterima.

Hasil identifikasi dan keputusan rapat paripurna Tim Kerja Reformasi Birokrasi memutuskan bahwa masalah perijinan di Kementerian Kehutanan merupakan masalah yang diprioritaskan dalam mereformasi birokrasinya. Masalah perijinan merupakan salah satu masalah kritis yang terkait dengan pelaksanaan tupoksi Kementerian Kehutanan. Hasil kesepakatan rapat yang dihadiri oleh para pembuat keputusan di Kementerian Kehutanan menyepakati bahwa perijinan merupakan isu strategis yang harus dipecahkan.

Perijinan dipilih sebagai isu yang paling strategis karena masalah yang bersinggungan dengan masyarakat secara langsung yang terkait dengan Kementerian Kehutanan adalah masalah perijinan. Masalah perijinan terkait secara langsung dengan peraturan perundangan-undangan yang diterbitkan oleh

Kementerian Kehutanan. Oleh karena itu sebagai jalan untuk memperbaiki birokrasi publik Kementerian Kehutanan merevisi beberapa peraturan perundangan. Hal itu mendukung yang diungkapkan oleh Sedarmayanti (2009:73) bahwa perbaikan birokrasi publik antara lain dengan mengkaji ulang revisi peraturan perundangan. Diperlukan suatu penyesuaian perundangan birokrasi publik yang menyangkut berbagai aspek dari eksistensinya sampai fungsi dan kewenangannya.

Dipilihnya kegiatan perijinan sebagai kegiatan yang diprioritaskan dalam program reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan tidak terlepas dari keluhan-keluhan yang disampaikan oleh masyarakat kehutanan. Kegiatan perijinan merupakan permasalahan pokok yang dihadapi dan merupakan salah satu kegiatan yang menjadi kebutuhan dan kepentingan masyarakat kehutanan saat ini. Hal tersebut mendukung pernyataan Tjokroamidjojo (1985:75) bahwa dari beberapa tinjauan keadaan, perencanaan melakukan identifikasi permasalahan-permasalahan. Masalah-masalah itu juga menyangkut apa yang dirasakan sebagai kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Sesuatu yang menjadi dasar bagi perumusan-perumusan kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan.

Akan tetapi pada proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan tidak ditemukan adanya *review* terhadap kondisi Kementerian Kehutanan. Hal tersebut bertentangan dengan yang diungkapkan oleh Tjokroamidjojo (1985:183) bahwa dalam perencanaan proyek-proyek perlu dilakukan penilaian atau evaluasi atas dasar-dasar sebagai berikut:

1. Evaluasi ekonomi, yaitu antara lain penilaian berdasar analisa biaya dan manfaat (*cost benefit analysis*).



2. Evaluasi teknis. Disini dipertanyakan apakah suatu proyek ehat dan feasible dilihat dari segi teknis dan *engineering*.
3. Evaluasi finansial. Disini diperkirakan biaya-biaya secara wajar dari proyek. Anggaran belanja maupun *cast flow*nya.
4. Evaluasi pemasaran. Disini diperhatikan masalah pemasaran daripada produksi dan jasa yang dihasilkan.
5. Evaluasi organisasi. Disini diperhatikan permasalahan bentuk dan struktur organisasi yang bagaimana yang paling tepat untuk melaksanakan proyek secara baik.
6. Evaluasi manajemen. Disini permasalahannya adalah apakah ada cukup tenaga pimpinan bagi pelaksanaan proyek. Apakah cukup tenaga ahli yang diperlukan bagi pelaksanaan proyek.

Selain itu kegiatan tinjauan keadaan dan identifikasi isu untuk program reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan tidak menggunakan bahan-bahan statistik dan hasil-hasil penelitian. Penggunaan bahan-bahan statistik dan hasil-hasil penelitian dalam kegiatan tinjauan keadaan diungkapkan oleh Tjokroamidjojo (1985:75) yang mengungkapkan bahwa kegiatan tinjauan keadaan, masalah dan potensi pembangunan ini memerlukan sekali bahan-bahan statistik dan hasil-hasil penelitian. Kelemahan-kelemahan di bidang ini merupakan pula kelemahan-kelemahan di bidang perencanaan.

Tinjauan keadaan dan identifikasi isu pada proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan dilakukan dengan rapat dan *Brainstorming* yang dihadiri oleh seluruh pejabat eselon 1 dan eselon 2 di Kementerian Kehutanan. Pejabat eselon 1 dan eselon 2 merupakan para pembuat keputusan di lingkup Kementerian Kehutanan. Hasil penelitian mendukung Bryson dan Roering (1998) sebagaimana dikutip Djunaedi (2000:9)

bahwa bila perencanaan strategis diinginkan untuk berhasil, maka kita harus mampu mengumpulkan orang-orang yang tepat (*key people*), informasi-informasi kunci dan pada waktu yang tepat (*key times*). Hal ini karena perencanaan strategis memerlukan: 1) penunjukkan suatu fokus yang betul-betul penting bagi unit-unit; 2) melalui diskusi diantara pembuat keputusan kunci; 3) yang diikuti oleh keputusan dan tindakan dari orang-orang yang hadir. Selain itu diungkapkan bahwa hampir semua isu-isu strategis melibatkan atau mempengaruhi lebih dari satu pembuat keputusan, maka para pembuat keputusan harus dapat duduk satu meja untuk mendiskusikan isu-isu tersebut, memutuskan hal-hal yang perlu dikerjakan berkaitan dengan itu, dan mengawasi implementasi dari solusi-solusi. Selain itu, diskusi dan keputusan harus terkait sebaik-baiknya dengan butir-butir keputusan penting organisasi.

Hal itu ditunjukkan dengan hadirnya orang-orang penting pembuat keputusan pada proses tinjauan keadaan dan identifikasi isu. Pada proses tinjauan keadaan dan identifikasi isu ditetapkan fokus kegiatan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan yang difokuskan pada kegiatan perijinan. Hal itu ditetapkan melalui diskusi diantara para pembuat keputusan kunci dan kemudian hasil dari rapat tersebut dilaksanakan oleh orang-orang yang hadir dalam rapat tersebut.

### **5.2.1.3 Peramalan (*Forecasting*)**

Pemilihan program-program usulan yang masuk ke dalam masing-masing tahapan waktu pada reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan telah diperhitungkan jangka waktu penyelesaiannya dan capaiannya dalam tiap jangka

waktu tersebut. Perkiraan-perkiraan tersebut didasarkan pada tingkat kesulitan ataupun permasalahan dalam upaya melakukan pembenahan sesuai dengan tujuan dari masing-masing program yang diusulkan.

Dapat disimpulkan bahwa untuk mengantisipasi waktu yang akan dilalui dalam rencana, maka reformasi birokrasi terbagi menjadi 4 tahapan program. Tahapan program tersebut adalah program percepatan, program jangka pendek, program jangka menengah dan program jangka panjang. Penentuan program usulan yang masuk kedalam masing-masing tahapan dilakukan dengan perkiraan-perkiraan tertentu disesuaikan dengan tingkat permasalahan yang dihadapi. Menurut Tjokroamidjojo (1985:77) salah satu kegiatan *pre-planning* yang lain dan bisa dimasukkan dalam suatu usaha mengetahui potensi-potensi perkembangan adalah pekerjaan *forecasting* atau proyeksi. Perkiraan perkembangan ini dilakukan berdasar teknik-teknik proyeksi dan *forecasting* jangka pendek maupun jangka panjang.

*Forecasting* dilakukan pada proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan. *forecasting* dilakukan dengan mengumpulkan data berupa informasi yang diperoleh dari buku tamu pada website Kementerian Kehutanan, pada keluhan-keluhan yang masuk baik melalui sms, telpon maupun media lainnya serta permasalahan yang banyak disorot oleh media sebagai salah satu permasalahan yang dihadapi oleh Kementerian Kehutanan. sebagaimana disebutkan oleh syamsi (1983:83) bahwa data yang diperlukan itu data intern dan data ekstern dimana data intern adalah data yang diperoleh dalam lingkungan organisasi dan menyangkut organisasinya sendiri. Data ekstern adalah data yang diperoleh dari luar lingkungan organisasinya, tetapi penting untuk perencanaan.

Data intern yang dipergunakan adalah daftar peraturan-peraturan serta prosedur perijinan yang menjadi kewenangan Kementerian Kehutanan. Sedangkan data ekstern yang digunakan dalam *forecasting* perencanaan reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan adalah informasi yang diperoleh dari pengguna jasa layanan Kementerian Kehutanan.

Syamsi (1983:82) menjelaskan bahwa peramalan (*forecasting*) itu merupakan dasar pembuatan rencana, mengingat bahwa perencanaan dibuat untuk waktu yang akan datang. Siapapun tidak akan tahu persis apa yang akan terjadi pada waktu yang akan datang. Orang hanya dapat memprakirakan saja. Namun demikian agar prakiraan ini tidak terlalu asal-asalan saja (ngawur), diperlukan data. Perkiraan dibedakan dalam proyeksi, prediksi dan konjeksi.

Tahapan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan dilaksanakan dalam 4 tahap. Tahapan tersebut adalah tahapan percepatan (Juli s/d Desember 2010), Tahapan jangka pendek (2010 s/d 2011), tahapan jangka menengah (2010 s/d 2015) dan terakhir adalah jangka panjang (2010 s/d 2025). Peramalan yang dilakukan pada proses perencanaan reformasi birokrasi berdasarkan intuisi. Peramalan (*Forecasting*) disebutkan oleh Makridakis dan Wheelwright (1994:3) bahwa peramalan yang diperlukan untuk pengambilan keputusan ditangani dengan penilaian yang didasari intuisi.

Penilaian yang didasari oleh intuisi dalam melakukan peramalan (*forecasting*) pada proses perencanaan reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan hanya mengandalkan pengetahuan dan pengalaman dari para perencana. Jika pengetahuan dan pengalaman yang dimiliki oleh para perencana terbatas maka hal tersebut akan mempengaruhi rencana yang dihasilkan. Menurut Tjokroamidjojo (1985:77) masa yang akan datang itu penuh ketidakpastian (*uncertainty*), maka dari itu metode apapun yang dipergunakan

hanya memberikan suatu nilai perkiraan yang tidak perlu tepat atau sama dengan nilai sesungguhnya.

Tahapan percepatan dan tahapan jangka pendek yang terdapat dalam rencana reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan keduanya termasuk ke dalam rencana jangka pendek. Rencana jangka pendek tersebut dalam kisaran waktu 6 bulan-1 tahun. Hal itu mendukung diungkapkan oleh Tjokroamidjojo (1985:70) bahwa rencana jangka pendek (*short term plan*) jangka waktunya antara setengah sampai dengan dua tahun.

Program-program usulan reformasi birokrasi yang termasuk kedalam rencana jangka pendek terutama tahapan percepatan merupakan program yang dalam waktu yang singkat dapat membangun kepercayaan masyarakat (*public trust building*) terhadap Kementerian Kehutanan. Membangun kepercayaan masyarakat (*public trust building*) merupakan upaya yang sangat penting dan mendesak untuk dilakukan dalam upaya reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan. Penggunaan program jangka pendek untuk membangun kepercayaan masyarakat (*public trust building*) pada reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan mendukung yang diungkapkan Tjokroamidjojo (1985:70) bahwa Rencana jangka pendek ini seringkali dilakukan untuk menanggulangi keadaan yang bersifat mendesak.

Selanjutnya adalah tahapan jangka menengah dari rencana reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan, yang memiliki kurun waktu 5 tahun yaitu 2010 s/d 2015. Tahapan jangka menengah termasuk dalam perencanaan pembangunan jangka menengah. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Tjokroamidjojo (1985:69) bahwa perencanaan jangka menengah (*medium term plan*) meliputi jangka waktu antara 3 sampai dengan 8 tahun.

Kemudian yang terakhir adalah tahapan jangka panjang yang memiliki jangka waktu 15 tahun yaitu 2010 s/d 2025 dan termasuk kedalam rencana jangka panjang. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Tjokroamidjojo (1985:69) bahwa rencana jangka panjang (*long term plan*), perencanaan ini meliputi jangka waktu 10 tahun ke atas. Dan termasuk dalam bentuk yang kedua dari perencanaan jangka panjang yaitu suatu perencanaan kebijaksanaan yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan perkembangan dalam masyarakat yang bersifat fundamental dan struktural dalam jangka panjang.

*Forecasting* pada proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan membagi perencanaan menjadi jangka waktu tertentu Hal itu mendukung klasifikasi perencanaan yang diungkapkan oleh Tjokroamidjojo (1985:25) adalah melihat perencanaan dari segi jangka waktu rencana. Tentang hal ini ada rencana jangka panjang, rencana jangka menengah dan rencana jangka pendek.

#### **5.2.1.4 Penetapan tujuan dan formulasi strategi**

Penetapan tujuan pada proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan dilakukan dengan tetap mengakomodir Permenpan No. 15 tahun 2008 mengenai pedoman umum reformasi birokrasi. Tujuan tersebut meliputi tiga aspek yaitu aspek kelembagaan, aspek tatalaksana dan aspek sumberdaya manusia aparatur. Tjokroamidjojo (1985:62) mengungkapkan bahwa perumusan tujuan perencanaan merupakan komponen pertama daripada suatu rencana pembangunan. Hal ini merupakan prasyarat bagi penentuan strategi yang baik untuk menggunakan sumber-sumber pembangunan.

Penetapan tujuan rencana dilakukan melalui rapat yang dihadiri seluruh pimpinan unit eselon 1 dan eselon 2 serta staf ahli Menteri Kehutanan.

Penetapan tujuan dilakukan oleh pimpinan-pimpinan unit eselon 1 dan eselon 2. Pimpinan unit eselon 1 dan eselon 2 merupakan pembuat kebijakan dan keputusan di Kementerian Kehutanan. Pimpinan unit eselon 1 dan eselon 2 merupakan pejabat yang akan bertanggung jawab terhadap tercapainya tujuan rencana. Hal tersebut akan mendukung tercapainya tujuan dengan efektif seperti yang diungkapkan oleh Syamsi (1983:15) yang mendefinisikan hal-hal yang perlu diperhatikan agar tujuan dapat tercapai dengan efektif yaitu : 1) individu-individu yang nantinya harus bertanggung jawab atas tercapainya tujuan hendaknya dilibatkan dalam perumusan tujuan, karena merekalah yang lebih mengetahuinya; 2) dalam merumuskan tujuan ada pembagian tugas: pucuk pimpinan merumuskan tujuan umum, kemudian pimpinan tingkat menengah menjabarkan dan merumuskan tujuan sesuai dengan bidang unit yang dipimpinya, sedangkan pimpinan tingkat bawah (kalau diperlukan atau diikutsertakan) menjabarkan lebih lanjut. Tujuan umum harus singkat , tetapi sudah mencakup keseluruhan yang ingin dicapainya. 3) Tujuan bidang atau fungsional tidak boleh bertentangan dengan tujuan umum; 4) tujuan harus serealistis mungkin, dalam arti harus disesuaikan dengan keadaan lingkungan ekstern dan kondisi intern organisasinya; 5) tujuan harus jelas batas-batas yang hendak dicapainya; 6) apabila tujuan organisasi ternyata tidak dapat dicapai sepenuhnya, maka pimpinan harus meneliti apa yang menjadi penyebab tidak tercapainya, kemudian mengadakan tindakan koreksi.

Terdapat 3 tujuan umum yang ditetapkan dalam reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan yaitu: 1) Mewujudkan kelembagaan berdasarkan prinsip-prinsip organisasi yang efisien dan rasional; 2) Mewujudkan ketatalaksanaan berasas kepastian hukum, kepentingan umum dan keterbukaan; 3) Membangun aparatur negara yang berasas profesionalitas dan akuntabilitas.

Tujuan tersebut singkat dan mencakup aspek yang telah ditetapkan oleh Permenpan dalam pedoman reformasi birokrasinya. Sebagaimana diungkapkan oleh Tjokroamidjojo (1985:62) bahwa perumusan atau penetapan tujuan perencanaan tergantung dari: 1) preferensi-preferensi nasional atau pilihan-pilihan nasional yang didasarkan pada kondisi serta nilai-nilai yang dianut di bidang politik, sosial dan ekonomi masyarakat yang bersangkutan; 2) tingkat perkembangan pembangunan (*stage of development*).

Kemudian pendekatan yang digunakan pada proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan adalah model top down karena pendekatan dan tujuan dari reformasi ditetapkan oleh rapat yang dihadiri para pemegang keputusan di Kementerian Kehutanan. Mendukung yang diungkapkan oleh Guy Peters (1994) sebagaimana dikutip oleh Farazmand (2002:3) bahwa salah satu model yang digunakan untuk menjelaskan dan memahami pendekatan dan tujuan reformasi dan reorganisasi yang dilakukan oleh pemerintah modern adalah model *purposive* atau *Top Down*. Model ini merupakan "administration as usual", yang mana biasanya digunakan di dunia nyata administrasi publik, dimana dirasakan kebutuhan untuk reformasi dan reorganisasi ditentukan dari atas. Kemudian dijelaskan juga bahwa menurut Pollit (1984) sebagaimana dikutip Farazmand (2002:3) bahwa pendekatan ini merupakan pendekatan "tradisional, pragmatis" untuk mesin-mesin pemerintahan dan untuk merubah mesin-mesin tersebut.

Formulasi strategi untuk mencapai tujuan rencana reformasi birokrasi pada kementerian kehutanan dilakukan berdasarkan keputusan rapat. Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan rencana disesuaikan dengan permasalahan yang dihadapi oleh Kementerian Kehutanan. Strategi diformulasikan oleh masing-masing unit eselon 1 yang mengajukan usulan untuk



usulan program reformasi birokrasi sesuai dengan tugas yang diemban oleh masing-masing unit eselon 1 di Kementerian Kehutanan. Strategi tersebut terbagi menjadi 4 tahapan yaitu tahap percepatan, tahap jangka pendek, tahap jangka menengah dan tahap jangka panjang. Strategi reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan yang dispesifikasikan berdasarkan jangka waktu tertentu mendukung yang diungkapkan oleh Henee dkk (2010:172) bahwa strategi-strategi yang dirancang tersebut selanjutnya dispesifikasikan (dipecah-pecah) ke dalam perencanaan program-program realistis berjangka pendek, menengah dan panjang yang bisa terjangkau, perencanaan operasional, serta perencanaan berbagai aktivitas maupun perencanaan usulan proyek-proyek berikut ajuan anggarannya masing-masing.

#### **5.2.1.5 Mekanisme Perencanaan**

Proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan tidak terlepas dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2010-2014, yang kemudian ditindaklanjuti dengan Rencana Strategis Kementerian Kehutanan 2010-2014. Kemudian mengacu Permenpan Nomor: PER/15/M.PAN/7/2008 tentang pedoman umum reformasi birokrasi dan Permenpan nomor :PER/04/M/PAN/2009 tentang pedoman pengajuan dokumen usulan reformasi birokrasi birokrasi di lingkungan Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah yang kemudian ditindak lanjuti oleh Kementerian Kehutanan dengan diterbitkannya SK. 469/Menhut-II/2009 tentang Tim Kerja Reformasi Birokrasi Departemen Kehutanan. Proses yang terjadi pada penelitian ini mendukung Tjokroamidjojo (1985:68) bahwa garis-garis besar atau kebijaksanaan-kebijaksanaan dasar suatu rencana pembangunan disetujui atau ditetapkan oleh lembaga perwakilan. Sedangkan kebijaksanaan-kebijaksanaan

dan program-program pembangunan selanjutnya menjadi keputusan pemerintah. Dengan cara ini maka kebijaksanaan-kebijaksanaan dasar mendapatkan *commitment* dan dukungan yang cukup tinggi dan kebijaksanaan pelaksanaannya dapat disusun secara teknis baik dan bersifat cukup luwes.

Garis-garis besar atau kebijaksanaan dasar ditetapkan melalui RPJMN tahun 2010-2014. Kemudian kebijaksanaan-kebijaksanaan dan program-program diputuskan pemerintah melalui Permenpan Nomor: PER/15/M.PAN/7/2008 tentang pedoman umum reformasi birokrasi dan Permenpan nomor :PER/04/M/PAN/2009 tentang pedoman pengajuan dokumen usulan reformasi birokrasi birokrasi di lingkungan Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah. Selanjutnya Kementerian Kehutanan menindaklanjuti dengan Renstra Kementerian Kehutanan dan SK. 469/Menhut-II/2009 tentang Tim Kerja Reformasi Birokrasi Departemen Kehutanan.

Rencana strategis itu sendiri memiliki 4 unsur hal itu dijelaskan oleh Djunaedi (2002) yaitu:

#### 1. Visi dan Misi

Smith (1994:14) dalam Djunaedi mengartikan visi kurang lebih sebagai gambaran yang jelas (*clear image*) tentang wujud masa depan yang mengendalikan rencana strategis. Kemudian Hunt (1997:51-52) sebagaimana dikutip Djunaedi (2002) mengungkapkan bahwa visi untuk suatu institusi merupakan perwujudan yang institusi tersebut ingin menjadi pada suatu waktu di masa depan bila impian dan aspirasi dari yang memegang kepemimpinan telah membuahkan hasilnya. Sedangkan misi dijelaskan oleh Bryson (1988:96) yaitu misi menjelaskan maksud (*purpose*) organisasi dan mengapa (*why*) perlu melakukan yang dikerjakan saat ini.

Secara singkat misi menunjukkan “apa yang dilakukan” atau “daftar dan karakteristik layanan yang diberikan”

## 2. Hasil Kajian lingkungan

Hasil kajian lingkungan meliputi:

- a. Hasil kajian eksternal (berfokus pada peluang dan ancaman)
- b. Hasil Kajian lingkungan internal (menekankan pada kekuatan dan kelemahan)
- c. Hasil evaluasi implementasi rencana strategis yang lalu
- d. Asumsi-Asumsi yang dibuat

## 3. Isu-isu strategis

Dikutip Djunaedi (2002:13) menurut Noris dan Paulton (1991:20) menjelaskan bahwa isu-isu strategis merupakan isu-isu yang berkaitan dengan keterkaitan antara organisasi yang dikaji dengan lingkungannya (internal maupun eksternal) yang isu-isu tersebut banyak mempengaruhi organisasi tersebut.

## 4. Strategi-strategi pengembangan

Selanjutnya Proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan diawali dengan Brainstorming yang melibatkan pihak Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, *Focused Group discussion*, dan rapat-rapat internal lainnya. Brainstorming bertujuan untuk menyelaraskan persepsi mengenai makna dari reformasi birokrasi hingga kemudian diputuskan bahwa kegiatan perijinan merupakan kegiatan yang akan diprioritaskan dalam agenda reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan. melalui Brainstorming pula program-program perijinan yang akan diusulkan sebagai rencana reformasi birokrasi dipilih. *Brainstorming* merupakan langkah awal sekaligus kesepakatan awal yang dilakukan dalam proses perencanaan reformasi birokrasi pada

Kementerian Kehutanan. Hasil dari penelitian ini mendukung yang diungkapkan Bryson (2005:85) bahwa tujuan langkah pertama dari proses ini adalah mengembangkan kesepakatan awal tentang seluruh upaya perencanaan strategis dan langkah-langkah perencanaan yang utama diantara orang-orang penting pembuat keputusan atau pembuat opini internal (juga para pemimpin eksternal, jika dukungan mereka dibutuhkan, demi keberhasilan upaya ini).

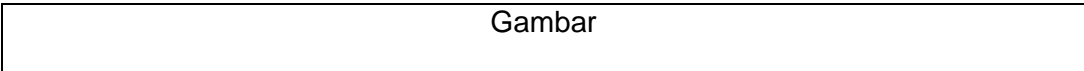
Kesepakatan awal pada penelitian ini prosesnya mendukung Bryson (2005:86) yang mengungkapkan bahwa proses ini biasanya berlangsung lewat langkah-langkah sebagai berikut:

1. Memperkenalkan konsep perencanaan strategis
2. Mengembangkan pemahaman mengenai makna apa yang dapat dilekatkan kepada proses dalam praktiknya
3. Berpikir melalui beberapa implikasinya yang lebih penting
4. Mengembangkan komitmen terhadap perencanaan strategis
5. Mencapai kesepakatan yang sebenarnya.

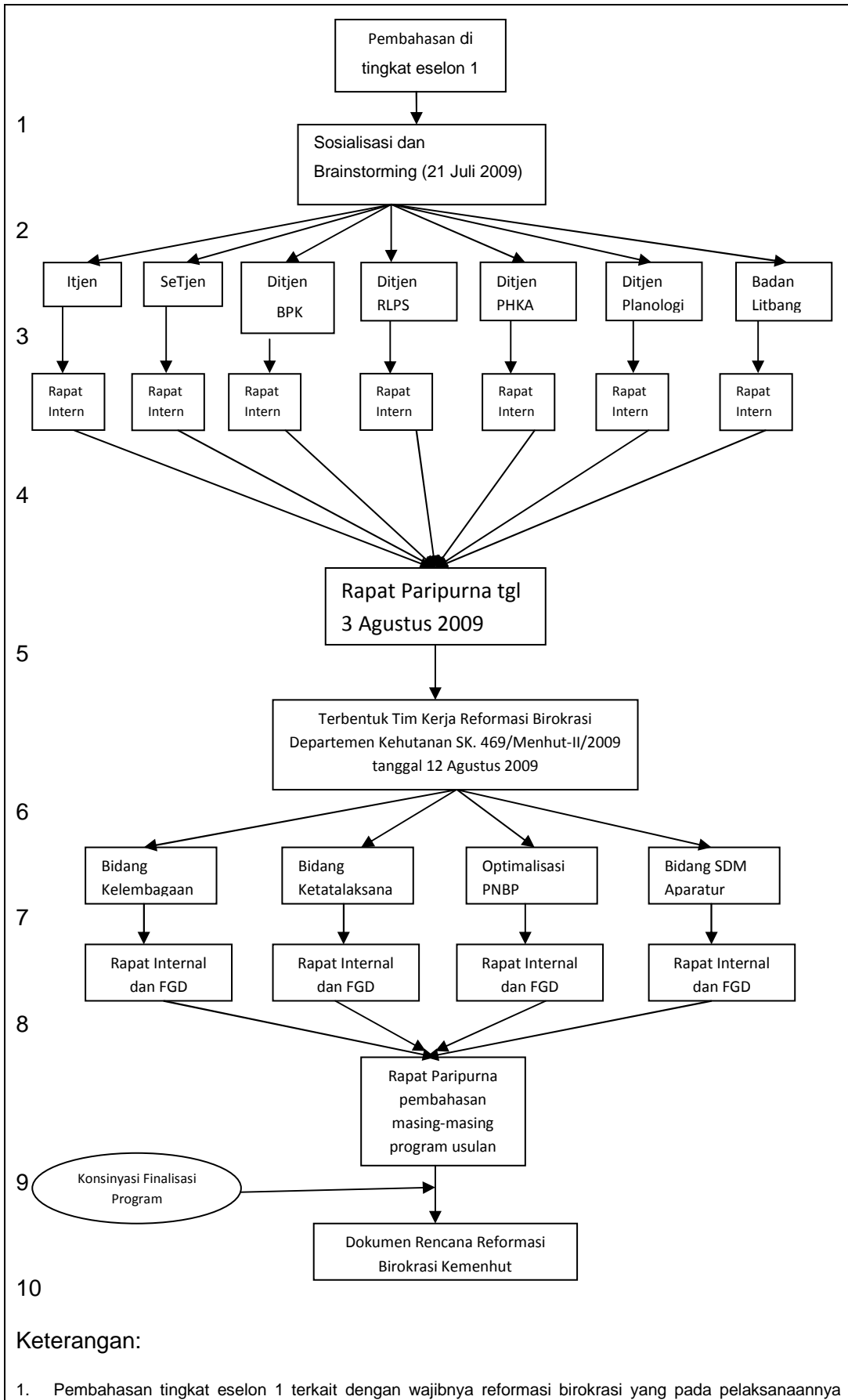
Proses kesepakatan awal yang ditempuh pada awal proses perencanaan reformasi birokrasi akan memberikan manfaat penting dalam perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan. manfaat penting mengalir dari kesepakatan awal yang baik hal itu diungkapkan oleh Delbecq (1977) sebagaimana dikutip Bryson (2005:87). Selanjutnya dijelaskan secara sederhana manfaat pertamanya adalah, upaya perencanaan strategis mungkin diakui secara luas oleh kelompok yang terpengaruh, menghasilkan dukungan dan legitimasi yang luas. Dukungan yang luas menepiskan segala kecurigaan bahwa upaya tersebut adalah permainan kekuasaan oleh satu kelompok penganjurnya dan menjamin bahwa hasil dari upaya itu sangat mungkin dipandang sebagai sesuatu yang objektif, tidak dimanipulasi untuk melayani kepentingan partisan

yang sempit. Legitimasi menegaskan alasan, isi dan pemilihan waktu untuk diskusi-diskusi dalam tahap proses selanjutnya. Diskusi semacam itu terutama ketika diskusi tersebut melibatkan orang-orang penting pembuat keputusan yang berasal dari lintas fungsi, tingkat, dan batas-batas organisasi, hal itu tidak akan terjadi tanpa dorongan.

Kesepakatan awal tersebut ditindaklanjuti dengan rapat internal pada masing-masing unit eselon 1 di Kementerian Kehutanan. Selanjutnya *Focused Group Discussion* (FGD) dilaksanakan dalam rangka menghimpun kegiatan-kegiatan yang akan masuk dalam masing-masing program yang akan diusulkan. Selain FGD yang melibatkan beberapa pihak yang berkepentingan, juga dilaksanakan konsinyasi. Rapat tersebut biasanya didominasi oleh eselon 3, eselon 4 dan staf yang membantu dalam proses perencanaan reformasi birokrasi.



Gambar



- diwajibkan untuk seluruh kementerian/lembaga/pemerintah daerah
2. Sosialisasi sekaligus Brainstorming yang dihadiri deputi dari Menpan dan dihadiri oleh seluruh pejabat eselon 1 dan eselon 2 lingkup Kementerian Kehutanan, setelah diputuskan bahwa kegiatan perijinan yang akan menjadi prioritas dengan tetap mengakomodir permasalahan pada Renstra. Selanjutnya penugasan kepada masing-masing unit eselon 1 untuk mengidentifikasi program-program yang akan dijadikan usulan program reformasi birokrasi berdasarkan tugas dan fungsi masing-masing unit eselon 1.
  3. Masing-masing unit eselon 1 mengadakan rapat internal untuk mengidentifikasi program-program usulan. Dan hasil dari rapat internal tersebut ditandatangani oleh pejabat eselon 1 masing-masing unit. Rapat internal tersebut tidak cukup sekali dilaksanakan, dalam hal ini pejabat eselon 1 dan eselon 2 di bantu oleh pejabat eselon 3 dan 4 di bawahnya
  4. Hasil Rapat di yang sudah ditandatangani oleh pimpinan unit eselon 1 di ajukan ke Rapat Paripurna yang dihadiri pejabat eselon 1 dan eselon 2 lingkup Kementerian Kehutanan.
  5. Pada rapat paripurna tiap program dikelompokkan dan kemudian terbentuk Tim Kerja Reformasi Birokrasi Departemen Kehutanan
  6. Pembentukan Tim kerja reformasi birokrasi Departemen Kehutanan yang terbagi menjadi 4 sub pokja yaitu bidang kelembagaan, ketatalaksanaan, peningkatan PNBPN dan SDM aparatur.
  7. Masing-masing sub pokja membahas program-program yang diusulkan masing-masing unit eselon 1 dan merumuskan kegiatan yang terkait dengan bidang yang menjadi kewenangannya. Rapat dan FGD yang dilaksanakan tidak cukup hanya sekali
  8. Hasil dari rapat internal dan FGD masing-masing sub pokja dipresentasikan pada rapat paripurna yang dihadiri oleh anggota Tim kerja reformasi birokrasi, dibahas dan kemudian difinalisasi.
  9. Hasil dari rapat paripurna dikompilasi dan difinalisasi oleh tim kecil yang membantu masing-masing sub pokja. Setelah dikompilasi menjadi buku diserahkan ke masing-masing unit eselon 1 untuk di cek ulang. Setelah disetujui maka diajukan ke Menteri Kehutanan untuk ditandatangani
  10. Dokumen ditandatangani oleh Menteri Kehutanan.

Gambar 3. Proses Perencanaan Reformasi Birokrasi pada Kementerian Kehutanan (sumber: data yang diolah)

Alur proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan digambarkan pada gambar 6. Gambar 6 menerangkan setiap tahapan dari proses perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan.

#### 5.2.1.6 Persetujuan rencana

Usulan adalah dokumen rencana kegiatan/aktivitas reformasi birokrasi yang akan dilaksanakan oleh Kementerian/Lembaga/Pemerintah daerah dalam

rangka program reformasi birokrasi dilingkungan instansinya (Permenpan, Nomor : PER/04/M/PAN/2009).

Usulan tersebut berupa dokumen rencana reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan. pada prosesnya setiap usulan program yang diajukan oleh masing-masing unit eselon harus terlebih dahulu mendapat persetujuan dari pimpinan tertinggi di unit eselon 1 nya. Setelah usulan program dari masing-masing unit eselon 1 tersebut ditandatangani selanjutnya usulan program tersebut dikompilasi kedalam sebuah buku.

Dalam buku tersebut program-program reformasi birokrasi terbagi menjadi 4 tahap. Tahap tersebut meliputi tahap percepatan, jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang. Masing-masing program pada setiap tahapan memiliki target waktu yang telah ditetapkan dan kriteria indikator keberhasilannya.

Dokumen rencana reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan terdiri dari 2 buku rencana reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan. masing-masing buku berisi program-program yang akan dilaksanakan pada oleh Kementerian Kehutanan dalam rangka mereformasi birokrasinya. Program-program tersebut terbagi menjadi 6 program percepatan, 17 program jangka pendek, 11 program jangka menengah dan 1 program jangka panjang.

Persetujuan rencana rencana reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan dilakukan dengan ditandatanganinya dokumen usulan reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan oleh pimpinan tertinggi Kementerian Kehutanan yang dalam hal ini dilakukan oleh Menteri Kehutanan.

Proses pengambilan keputusan pada proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan dilakukan secara bertingkat-tingkat. Yaitu pertama pengambilan keputusan dilakukan oleh pejabat unit eselon 2, kemudian



dilanjutkan dengan pengambilan keputusan oleh pimpinan unit eselon 1 dan tahapan terakhir rencana reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan di setujui oleh pimpinan tertinggi Kementerian Kehutanan. Proses tersebut mendukung Tjokroamidjojo (1985:58) yang mengungkapkan bahwa tahapan terakhir dari penyusunan rencana ini adalah tahap persetujuan rencana. Proses pengambilan keputusan disini mungkin bertingkat-tingkat, dari putusan di bidang teknis kemudian memasuki wilayah proses politik.

## **5.2.2 Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat dalam Proses Perencanaan Reformasi Birokrasi pada Kementerian Kehutanan**

### **5.2.2.1 Faktor Pendukung**

Faktor pendukung yang diidentifikasi antara lain berasal dari faktor sistem yang digunakan yaitu adanya kebijakan yang mendukung proses perencanaan reformasi birokrasi. Landasan proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan adalah Permenpan nomor: PER/15/M.PAN/7/2008 tentang pedoman umum reformasi birokrasi dan Permenpan Nomor: PER/04/M.PAN/4/2009. Keduanya telah disempurnakan menjadi Perpres No. 81 tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025 dan Permenpan No. 20 tahun 2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014. Diamanatkannya reformasi birokrasi dalam peraturan perundangan tersebut ditindaklanjuti oleh Kementerian Kehutanan dengan surat keputusan Menteri Kehutanan: SK. 469/Menhut-II/2009 tentang Tim Kerja Reformasi Birokrasi Departemen Kehutanan.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa proses perencanaan reformasi birokrasi berlandaskan pada beberapa aturan dan kebijakan yang telah ditetapkan. Hal itu oleh Riyadi dan Bratakusumah (2004:30) disebut dengan sistem perencanaan. Sistem perencanaan disini adalah aturan-aturan atau

kebijakan-kebijakan yang digunakan oleh suatu daerah/wilayah tertentu sebagai dasar/landasan pelaksanaan pembangunannya. Hal itu bisa menyangkut masalah prosedur, mekanisme pelaksanaan, pengambilan keputusan, pengesahan dan sebagainya.

Dukungan yang berasal dari peraturan perundang-undangan tersebut akan semakin memperkuat terlaksananya proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan. Selain itu diamanatkannya reformasi birokrasi dalam Renstra Kementerian Kehutanan 2010-2014 dapat memberikan kekuatan hukum pada proses perencanaannya. Proses perencanaan reformasi birokrasi merupakan amanat dari suatu kebijakan yang harus dilaksanakan oleh karena itu legislasi kebijakan memiliki peranan yang cukup penting. seperti yang dikemukakan oleh Riyadi dan Bratakusumah (2004:14) bahwa masalah legislasi kebijakan memiliki peranan yang tidak kalah pentingnya dibandingkan dengan aspek-aspek lainnya. Aspek ini menjadi penting ketika hasil perencanaan pembangunan daerah dipandang sebagai suatu keputusan dari suatu kebijakan yang harus dilaksanakan.

Perencanaan reformasi birokrasi yang dilaksanakan Kementerian Kehutanan tetap mengakomodir Renstra Kemenhut 2010-2014. Perencanaan strategis sendiri menurut Bryson (1995), Cohen (1998) dan Joice (1999) sebagaimana dikutip oleh Henee *et al* (2010:102) secara empiris dapat berguna untuk:

1. Membantu untuk menegaskan fokus terhadap hal-hal yang benar-benar penting;
2. Memberi kemudahan pada organisasi dalam menentukan skala prioritas aktivitasnya;
3. Mengoptimalkan efisiensi pada organisasi;

4. Memberi dukungan terjalannya komunikasi yang lancer dalam menjelaskan maksud-maksud strategi;
5. Membantu dalam menggalang dukungan dari para *stakeholders* internal maupun eksternal;
6. Membantu terkristalisasinya pemahaman yang lebih baik atas dampak yang mungkin timbul terhadap keputusan-keputusan di masa depan;
7. Memperbaiki koordinasi diantara berbagai aktivitas dan berbagai unit.

Selain itu fleksibilitas peraturan yang memungkinkan revisi anggaran pada unit-unit yang ditugaskan dalam proses perencanaan reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan dapat memberikan kesempatan bagi unit-unit tersebut untuk memperoleh anggaran.

Diaturnya kewajiban melaksanakan reformasi birokrasi di seluruh Kementeri/lembaga/pemerintah daerah dalam peraturan perundang-undangan mengikat para pembuat keputusan yang sekaligus pimpinan tertinggi di instansinya untuk berkomitmen terhadap adanya program reformasi birokrasi. Suka atau tidak suka setiap Kementerian/Lembaga/Pemerintah daerah harus melaksanakan program tersebut. Diungkapkan oleh Olsen dan Eadie (1982) sebagaimana dikutip oleh Bryson (2005:85) bahwa dukungan dan komitmen dari orang-orang penting pembuat keputusan adalah hal yang vital.

Selain itu faktor lingkungan juga ikut mendukung dalam proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan. Faktor lingkungan tersebut terutama terkait dengan unsur politik. Hal tersebut dapat dilihat dari peraturan perundang-undangan yang mewajibkan dilakukannya reformasi birokrasi di Indonesia. Program reformasi birokrasi merupakan program nasional yang harus dilaksanakan oleh seluruh kementerian/lembaga/pemerintah

daerah sebagaimana diatur dalam Permenpan nomor: PER/15/M.PAN/7/2008 tentang pedoman umum reformasi birokrasi dan Permenpan Nomor: PER/04/M.PAN/4/2009. Keduanya telah disempurnakan menjadi Perpres No. 81 tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025 dan Permenpan No. 20 tahun 2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014.

Sebagaimana yang diungkapkan oleh Thoha (2008:107) bahwa adanya kebutuhan melakukan perubahan dan pembaharuan aparatur negara dan pemerintah itu sangat tergantung dari kebutuhan pemimpin nasional kita. Jika pimpinan politik nasional kita merasa butuh melakukan perubahan, pasti perubahan dan pembaharuan aparatur akan terwujud. Kebutuhan itu didukung oleh kebijakan politik yang strategis dan dijadikan suatu program nasional dengan dukungan seluruh komponen rakyat, maka perubahan dan pembaruan aparatur negara/pemerintah bisa dilakukan.

Unsur politik itu sendiri menurut Riyadi dan Bratakusuma (2004:22) merupakan faktor lain yang dipandang dapat mempengaruhi jalannya proses pembangunan. Keterkaitan tersebut oleh para ahli politik dan pembangunan terutama dapat dilihat dari adanya ideologi yang dianut oleh suatu negara. Ideologi sebagai falsafah negara dipandang sebagai unsur yang memebrikan pengaruh kuat terhadap pola, sistem dan kultur yang diterapkan dalam rangka pelaksanaan pembangunan suatu negara.

Dukungan terhadap reformasi birokrasi di Indonesia akan berpengaruh terhadap proses perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan. Faktor sistem yang digunakan dan faktor lingkungan khususnya unsur politik akan semakin memperkuat dilaksanakannya proses perencanaan reformasi birokrasi. Faktor sumber daya manusia perencana dan faktor pendanaan tidak

termasuk dalam faktor pendukung dalam proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan. Karena tidak ditemukan faktor pendukung yang terkait dengan faktor sumberdaya manusia dan faktor pendanaan.

#### **5.2.2.2 Faktor penghambat**

Faktor sumber daya manusia perencana menjadi salah satu faktor penghambat dalam proses perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan. Masalah SDM perencana yang dihadapi adalah adanya perbedaan persepsi diantara aktor yang terlibat dalam proses perencanaan reformasi pada Kementerian Kehutanan. Perbedaan persepsi timbul karena pemahaman yang berbeda mengenai reformasi birokrasi itu sendiri. Pemahaman mengenai hakikat dari reformasi birokrasi dapat memberikan pengaruh terhadap persepsi aktor-aktor yang terlibat dalam proses perencanaan reformasi birokrasi. Perbedaan persepsi terjadi karena tidak dipahaminya konsep reformasi birokrasi oleh SDM perencana.

Persepsi itu sendiri diartikan Kotler sebagaimana dikutip oleh Sutedjo (2009:13) sebagai proses dimana seseorang menyeleksi, mengatur dan menginterpretasikan masukan-masukan informasi untuk menciptakan gambaran keseluruhan yang berarti.

Reformasi birokrasi merupakan hal yang baru bagi para aktor yang terlibat dalam proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan. Selain itu setiap aktor yang terlibat memiliki mindset masing-masing. Hasil penelitian ini mendukung Robbins (2006) mengenai persepsi sebagaimana dikutip Sitedjo (2009:13) yang menyatakan bahwa persepsi adalah perbedaan individu dalam memandang satu benda yang sama namun mempersepsikannya secara berbeda yang disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain: 1) pelaku

persepsi, yang meliputi: sikap, motif, kepentingan, pengalaman, dan pengharapan, 2) obyek atau target yang dipersepsikan meliputi: hal baru, gerakan, bunyi, ukuran, latar belakang, kedekatan, dan 3) situasi dimana persepsi itu dibuat, yang meliputi waktu, keadaan/tempat kerja, keadaan sosial.

Perbedaan persepsi yang terjadi diantara para aktor yang terlibat pada proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan menjadi faktor penghambat. Dibutuhkan waktu lama untuk menyelesaikan proses perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan, melewati target waktu yang telah ditetapkan. Hal itu mendukung yang diungkapkan Riyadi dan Bratakusuma (2004:25) bahwa sumber daya manusia selalu menjadi faktor utama “motor” penggerak. Begitu pula halnya dengan proses perencanaan pembangunan daerah; perencana selaku SDM perencanaan merupakan faktor utama yang menggerakkan pelaksanaan perencanaan. Sebagai motor penggerak perencanaan, SDM perencana menjadi sangat penting dan bahkan menjadi kunci bagi berhasil tidaknya proses perencanaan pembangunan.

Faktor selanjutnya yang menjadi penghambat dalam proses perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan adalah tidak tersedianya anggaran. Faktor anggaran terkait dengan masalah pendanaan. Menurut Riyadi dan Bratakusumah (2004:39) perencanaan pembangunan daerah merupakan kegiatan yang “mahal”, *cost* dan *benefits* yang dihasilkan harus seimbang, sehingga tidak terjadi pemborosan, apalagi menghasilkan rencana yang sia-sia. Selanjutnya dijelaskan oleh Tjokroamidjojo (1985:64) perkiraan sumber-sumber pembangunan merupakan unsur pokok dalam penyusunan rencana pembangunan. Khususnya adalah sumber-sumber pembiayaan pembangunan. Sumber-sumber pembiayaan pembangunan merupakan keterbatasan yang

strategis dalam usaha pembangunan dan dengan demikian perlu diperkirakan secara saksama.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa anggaran yang digunakan untuk membiayai proses perencanaan reformasi birokrasi berasal dari alokasi anggaran kegiatan yang lain. Faktor pendanaan dapat menghambat proses perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan karena proses perencanaan merupakan kegiatan yang membutuhkan biaya dalam pelaksanaannya.

Faktor sumberdaya manusia dan faktor pendanaan yang teridentifikasi sebagai faktor penghambat pada proses perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan bertentangan dengan apa yang diungkapkan oleh Arthur Lewis dan Albert Waterston. Arthur Lewis dan Albert Waterston sebagaimana dikutip oleh Tjokroamidjojo (1985:56) mengungkapkan bahwa administrasi dan politik seringkali merupakan hambatan utama pelaksanaan perencanaan pembangunan. Pada penelitian ini unsur politik yang termasuk dalam faktor lingkungan merupakan faktor pendukung dalam proses perencanaan reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan. Dukungan tersebut dengan dijadikannya reformasi birokrasi sebagai program nasional yang wajib dilaksanakan oleh setiap kementerian/lembaga/pemerintah daerah. Selanjutnya faktor sistem yang digunakan tidak teridentifikasi sebagai faktor penghambat pada proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan. Faktor penghambat yang ditemukan dalam penelitian ini tidak

### 5.2.3 Efektivitas Proses Perencanaan Reformasi Birokrasi di Kementerian Kehutanan

Pengukuran efektivitas pada penelitian ini menggunakan pendekatan-pendekatan pada pengukuran efektivitas organisasi. Sebagaimana diungkapkan oleh Robbins dan Barnwell (2002:87) bahwa efektivitas organisasi adalah “*the degree to which an organization attains its short-(ends) and long-term (means) goals, the selection of which reflect strategic constituencies, the self-interest of the evaluator and the life stage of the organization*”. Efektivitas organisasi sebagai tingkat dimana organisasi mencapai tujuan jangka pendek dan jangka panjangnya, pilihan yang mencerminkan konstituen strategis, kepentingan diri dari evaluator dan tahap umur organisasi.

Kemudian Robbins dan Barnwell (2002: 69-85) mengungkapkan 4 pendekatan untuk mengukur efektivitas organisasi, yaitu:

5. *The goal-attainment approach*
6. *The System Approach*
7. *The strategic-constituencies approach*
8. *The balanced scorecard approach*

Pendekatan pertama yang digunakan untuk mengukur efektivitas organisasi adalah *The goal-Attainment approach*. Menurut Robbins dan Barnwell (2002:69) adalah bahwa organisasi menurut definisi sengaja dibuat untuk mencapai satu atau lebih tujuan khusus oleh karena itu pencapaian tujuan sering digunakan sebagai kriteria dalam efektivitas. Dalam hal ini organisasi diasumsikan sebagai sesuatu yang disangka, rasional, pencari tujuan entitas atau lembaga usaha. Efektivitas dinilai berdasarkan pencapaian akhir atau tujuan. penilaian efektivitas lebih kepada apa yang ditetapkan untuk meraih tujuan dibandingkan pada proses bagaimana tujuan bisa dicapai. Selanjutnya



dikutip oleh Martz (2008:33) dari Etzioni. 1960. 1964,1975; Price, 1972; Bluedorn, 1980; Hall, 1980, Latham & Locke, 1991 bahwa secara umum model tujuan mendefinisikan efektivitas sebagai realisasi lengkap atau setidaknya sebagian dari tujuan organisasi.

Kemudian Martz (2008:33) menjelaskan mengenai tujuan. Bahwa tujuan itu umumnya dapat diterima sebagai bagian dari struktur budaya organisasi dan tujuan organisasi tersebut umumnya dioperasionalkan dengan tujuan tertentu atau serangkaian tujuan.

Pada pelaksanaannya *the goal-attainment approach* digunakan jika memenuhi beberapa syarat. Hal itu diungkapkan oleh Robbins dan Barnwell (2002) bahwa syarat jika pencapaian tujuan akhir menjadi alat pengukuran bagi efektivitas organisasi adalah: organisasi harus memiliki tujuan akhir, kemudian tujuan tersebut harus diidentifikasi dan didefinisikan dengan cukup jelas sehingga dapat dipahami, selanjutnya tujuan-tujuan tersebut harus cukup mudah untuk dikelola, selain itu harus ada konsensus atau kesepakatan umum mengenai tujuan ini serta kemajuan menuju tujuan akhir yang dapat terukur.

*The goal-attainment approach* memiliki kelemahan dan kelebihan. Kelebihan dari penggunaan *The goal-attainment approach* diungkapkan oleh Steers (1977) sebagaimana dikutip (Martz (2008:35) bahwa "*the major advantage of the goal approach in evaluating effectiveness is that organizational success is measured against organizational intentions instead of against an investigator's value judgements (that is, what the organization "should" be doing).*" Suksesnya organisasi diukur berdasarkan tujuan dari organisasi tersebut bukan pada penilaian seseorang. Selanjutnya kelemahan *The goal-attainment approach* diungkapkan oleh Robbins dan Barnwell (2002:69-72) kelemahan dari pendekatan tersebut adalah tujuan yang ada tidak selalu mencerminkan tujuan

organisasi yang sebenarnya, tujuan jangka pendek seringkali berbeda dengan tujuan jangka panjangnya, kemudian pada kenyataannya organisasi memiliki banyak tujuan dan hal itu juga membuat kesulitan tersendiri, selanjutnya interpretasi dari apakah tujuan telah dicapai juga bukan merupakan hal yang mudah dilakukan dan kemudian terdapat tujuan yang merupakan pesanan dari beberapa anggota yang memiliki kepentingan.

Pendekatan yang kedua yang digunakan dalam mengukur efektivitas adalah *the system approach* atau pendekatan sistem. Pada pendekatan ini Robbins dan Barnwell (2002:72-73) mengungkapkan bahwa organisasi dalam pendekatan ini mengakuisisi input, mengikutsertakan proses perubahan dan menghasilkan output. Pada pendekatan ini organisasi dinilai dari kemampuannya untuk mendapatkan masukan dalam proses saluran output mereka. Organisasi dapat menjaga siklus kegiatan yang berulang tetap berlangsung. Pada pendekatan ini tujuan akhir bukan merupakan faktor utama dari pengukuran efektivitas. Pendekatan sistem menekankan bahwa kemampuan organisasi untuk memperoleh sumberdaya, menjaga dirinya sendiri secara internal sebagai organisasi sosial dan sukses berinteraksi dengan lingkungan eksternal akan meningkatkan kelangsungan hidup organisasi dalam jangka panjang. Dijelaskan lebih lanjut bahwa pendekatan sistem untuk efektivitas menyiratkan bahwa organisasi dibuat dari sub-sub bagian yang saling berhubungan. Jika salah satu bagian ini miskin capaian, maka hal itu akan berpengaruh negatif terhadap seluruh sistem. Pendekatan sistem ini melihat pada faktor-faktor seperti: hubungan dengan lingkungan untuk memastikan keberlangsungan penerimaan input dan menguntungkan output, fleksibilitas untuk menghadapi perubahan lingkungan; efisiensi dimana organisasi mengubah

input menjadi output; kejelasan komunikasi internal; tingkat konflik antar kelompok dan tingkat kepuasan kerja karyawan.

Akan tetapi pada penggunaannya pendekatan sistem memiliki kelebihan dan kekurangan. Kelebihan yang dimiliki oleh pendekatan sistem sebagaimana diungkapkan oleh Martz (2008:40) adalah bahwa model sistem fokus pada keseimbangan dan keberlangsungan dalam perspektif yang lebih luas. Bukan hanya menentukan apakah tujuan tercapai, pendekatan sistem cenderung untuk melihat jangka panjang dan mengendalikan efisiensi dalam organisasi yang mengarah pada pertumbuhan dan kelangsungan hidup pada sistem yang ada. Keuntungan lain adalah bahwa pendekatan ini mempertimbangkan kinerja sub sistem yang ada dalam organisasi untuk berkontribusi terhadap kinerja organisasi secara keseluruhan. Selanjutnya Robbins dan Barnwell (2002: 75) mengungkapkan kelemahan dari pendekatan sistem adalah yang pertama pengukuran sulit dilakukan pada hal-hal yang tidak dapat dikuantifikasikan selain itu lingkungan juga berubah sangat cepat, yang kedua adalah lebih terkonsentrasi pada proses dibandingkan pada tujuan akhir.

Pendekatan yang ketiga pada pengukuran efektivitas organisasi adalah *The strategic-constituencies approach*. Menurut Robbins dan Barnwell (2002:77) pendekatan ini mengusulkan bahwa organisasi yang efektif adalah organisasi yang memenuhi salah satu tuntutan konstituen mereka dalam lingkungan yang mendukung keberadaan organisasi tersebut. Pendekatan ini hampir sama dengan pendekatan sistem, namun memiliki penekanan yang berbeda. *The strategic-constituencies approach* tidak terfokus pada seluruh lingkungan organisasi. Hanya melihat pada lingkungan yang dapat mengancam kelangsungan hidup organisasi.

*The strategic-constituencies approach* memiliki beberapa kelemahan dan kelebihan. Kelebihan yang dimiliki oleh *The strategic-constituencies approach* diungkapkan oleh Martz (2008:48) bahwa keuntungan dari model ini adalah mengatasi masalah dari mereka yang paling memberikan pengaruh terhadap kelangsungan hidup organisasi, adanya konstitusi ganda dan pilihannya, dan pertimbangan distribusi keadilan pada lingkungan organisasi. Kelemahan yang dimiliki pada *The strategic-constituencies approach* diungkapkan oleh Robbins dan Barnwell (2002:80) adalah perubahan lingkungan yang sangat cepat dapat mempengaruhi pendekatan ini, selanjutnya *The strategic-constituencies approach* berasumsi bahwa tujuan dasar organisasi adalah kelangsungan hidup organisasi tersebut. akan tetapi hal itu tidak berlaku untuk beberapa instansi.

Pendekatan yang terakhir dari pengukuran efektivitas adalah *The balanced scorecard approach*. Menurut Robbins dan Barnwell (2002:81) bahwa organisasi dipandang sebagai sesuatu yang membingungkan dan sulit untuk dipahami. Hubungan yang kompleks dengan kegiatan dan interaksi sejumlah besar orang membuat kesulitan untuk membuat analisis dan memahami organisasi dengan mudah. Bidang yang terbuang dan efisiensi sulit untuk diidentifikasi pada organisasi yang besar, dimana lingkungan terus menerus berubah. Pendekatan ini menggabungkan ketiga pendekatan lainnya untuk mengantisipasi hal-hal tersebut. pendekatan ini dibangun oleh Kaplan dan Norton, yang mencoba untuk menyediakan pengukuran integrasi bagi efektivitas organisasi. Pendekatan ini digunakan untuk mengidentifikasi dan mengukur wilayah penting untuk bisnis.

Masalah yang dihadapi pada penggunaan metode ini diungkapkan oleh Robbins dan Barnwell (2002:85) penggunaan *balanced scorecard* akan terbatas jika yang diukur bukan merupakan sesuatu yang penting. Kaplan dan Norton

merekomendasikan tim top manajemen dan stakeholders utama untuk dilibatkan dalam mengidentifikasi tujuan. akan tetapi seperti yang bisa kita lihat pada *the goal-attainment approach*, identifikasi dan ranking dari tujuan yang dilakukan oleh seseorang yang penting sering merupakan proses yang subjektif, yang dipengaruhi oleh agenda politik.

Dari keempat pendekatan yang digunakan untuk mengukur fektivitas tersebut penelitian ini memilih menggunakan pendekatan sistem . Pendekatan sistem tersebut digunakan untuk mengukur efektivitas proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan. Tahapan-tahapan yang yang dilaksanakan pada proses perencanaan ini merupakan rangkaian proses mengelola isu dan sumberdaya yang ada pada kondisi saat ini dengan mempertimbangkan kondisi yang akan terjadi di masa depan menjadi rencana yang diharapkan dapat mencapai tujuan di masa depan yang telah ditetapkan. Pengelolaan isu dan sumberdaya menjadi sebuah rencana melewati tahapan proses yang dapat mempengaruhi rencana yang dihasilkan. Oleh karena itu pengukuran efektivitas pada penelitian ini tidak hanya melihat dari segi input dan output yang dihasilkan tetapi juga mendeskripsikan proses yang terjadi pada proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan.

#### **5.2.3.1 Input**

Input dalam pengukuran efektifitas menggunakan pendekatan sistem merupakan salah satu kriteria yang diukur . Akan tetapi input bukan merupakan faktor utama dari penilaian efektivitas tersebut. Input yang dianalisis dalam penelitian ini adalah terlibatnya aktor aktor yang berkompeten dan kesesuaian waktu pelaksanaan proses perencanaan reformasi birokrasi.

Proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan melibatkan aktor-aktor yang memiliki kualifikasi pendidikan formal yang cukup mendukung. Sebagian besar pendidikan formal yang dimiliki oleh sebagian besar aktor yang terlibat dalam proses perencanaan reformasi birokrasi berlatar belakang pendidikan teknis kehutanan. Akan tetapi ternyata pengetahuan teknis saja belum mencukupi, sebagaimana diungkapkan oleh Riyadi dan Bratakusumah (2004:26) bahwa kemampuan teknik saja belum mencukupi, melainkan harus ditunjang dengan kemampuan-kemampuan lain yang bersifat intersektoral, multidisipliner, dan berpikir komprehensif (tidak parsial/terkotak-kotak)

Adanya perbedaan persepsi tentang arah dan arti dari reformasi birokrasi diantara aktor yang terlibat dalam proses perencanaan reformasi birokrasi mengindikasikan tidak semua aktor benar-benar memahami bidang reformasi birokrasi. Pengetahuan yang mendalam tentang bidang perencanaan reformasi birokrasi dan kondisi organisasi Kementerian Kehutanan sangat diperlukan dalam proses perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Riyadi dan Bratakusumah (2004:29) bahwa paling tidak dapat ditarik enam hal pokok yang perlu dimiliki oleh seorang perencana pembangunan daerah, yaitu:

1. Mengetahui wilayah perencanaan dengan berbagai permasalahannya (*know well the planning area*)
2. Memahami adanya kepentingan-kepentingan yang bersifat intersektoral, heterogen, dan bervariasi.
3. Memadukan kepentingan antara masyarakat, pemerintah daerah, dan pemerintah pusat (*interesting aggregation*)

4. Merumuskan rencana aksi (*action plan*) dari hasil perencanaannya (*operational design*).
5. Melaksanakan rencana aksi tersebut (*implementation*).
6. Melakukan evaluasi perencanaan (*monitoring dan evaluation*)

Seorang perencana yang terlibat dalam proses perencanaan adalah aktor yang mengenal wilayah perencanaannya, memahami kepentingan-kepentingan yang bersifat intersektoral, heterogen dan bervariasi, dapat memadukan kepentingan antara masyarakat, pemda dan pemerintah pusat dan merumuskan rencana aksi. Selanjutnya dijelaskan kembali oleh Riyadi dan Bratakusuma (2004:29) bahwa poin tersebut merupakan tahapan pemikiran strategis (*strategic thinking*) yang di dalamnya terdapat proses pengenalan terhadap kondisi wilayah, analisis lingkungan strategis untuk mengetahui berbagai permasalahan, potensi dan peluang, dan tantangan ke depan. Selanjutnya memahami unsur-unsur yang ada dalam wilayah perencanaan dengan berbagai kebutuhan dan kepentingannya, dan kemudian memadukannya dalam suatu rumusan tentang suatu yang ingin dicapai, berupa visi, tujuan dan sasaran pembangunan.

Perbedaan persepsi tersebut juga dapat diakibatkan adanya resistensi diantara aktor-aktor yang terlibat. Disebutkan dalam Xaxx (2011) bahwa kesulitan dalam suatu proses perencanaan tidak selalu merupakan ketidakmampuan. Tidak jarang, orang-orang yang terpengaruh adanya perubahan tidak menyukai ide itu dan menolaknya.

Input selanjutnya adalah kesesuaian proses perencanaan reformasi birokrasi dengan waktu yang telah ditetapkan. Proses perencanaan mengalami waktu yang panjang melewati target waktu yang telah ditetapkan. Lamanya proses tersebut disebabkan oleh perbedaan persepsi dari masing-masing aktor yang terlibat dalam proses perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian

Kehutanan. waktu yang ditetapkan untuk proses perencanaan reformasi birokrasi tidak terlalu lama. Diungkapkan Boal dan Bryson (1987:224) bahwa lebih banyak waktu yang diberikan untuk suatu unit dalam melakukan persiapan maka akan semakin besar penerimanaan mereka yang akhirnya akan diaplikasikan dalam proses.

Dari segi input proses perencanaan reformasi birokrasi tidak dapat dikatakan efektif. Ketidakefektifan tersebut disebabkan karena tidak semua aktor yang terlibat dalam proses perencanaan reformasi birokrasi memahami bidang reformasi birokrasi. Pengetahuan mengenai teknis kehutanan belum mencukupi diperlukan kemampuan-kemampuan lain yang bersifat intersektoral, multidisipliner dan berpikir komprehensif (tidak parsial/terkotak-kotak). Tidak dipahaminya bidang reformasi birokrasi oleh aktor yang terlibat dalam proses perencanaan reformasi birokrasi akan mempengaruhi masukan ide yang diberikan pada saat proses perencanaan berlangsung. Selain itu adanya resistensi pada aktor yang terlibat juga dapat menyebabkan perencanaan tidak efektif. Tidak dapat terpenuhinya target waktu penyelesaian perencanaan reformasi birokrasi ikut mendukung bahwa dari sisi input proses perencanaan reformasi birokrasi tidak efektif.

#### **5.2.3.2 Proses**

Proses dalam pengukuran efektivitas menggunakan pendekatan sistem menjadi salah satu kriteria dalam pengukuran efektivitas. Proses dalam penelitian ini meliputi kerjasama tim yang solid, adanya komunikasi yang jelas dan pengelolaan konflik yang terjadi di dalamnya.

Pada proses perencanaan reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan terdapat perbedaan visi diantara aktor yang terlibat didalamnya. Hal itu mempengaruhi dalam kerjasama tim yang dibangun di dalamnya. Hal itu lah



yang menyebabkan terjadinya perbedaan persepsi yang ikut menghambat dalam proses perencanaan reformasi birokrasi.

Selanjutnya adanya komunikasi yang jelas dalam proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan. Komunikasi yang dilakukan dalam proses perencanaan reformasi birokrasi cukup intens dilakukan. Hal itu terlihat dari seringnya diadakan rapat internal maupun FGD dalam proses perencanaannya. Komunikasi tidak hanya dilakukan melalui rapat akan tetapi juga dilakukan komunikasi secara informal antara individu yang terlibat dalam proses perencanaan. Komunikasi tersebut dilakukan baik melalui email maupun melalui telepon

Komunikasi itu sendiri menurut Smith, Blarer dan Sim sebagaimana dikutip Faisal (1980:162) bahwa komunikasi adalah proses dimana sebuah pesan (berita) yang meliputi seperangkat arti disampaikan kepada seseorang atau banyak orang dengan jelas sehingga arti yang diterima sama dengan arti yang dimaksudkan oleh si penyampai pesan (berita) itu. Selanjutnya tujuan mengadakan komunikasi itu ada bermacam-macam, tetapi dapat dikelompokkan menjadi dua golongan besar, yaitu untuk memberikan informasi dan untuk memberikan motivasi, seperti kata Alferd Kuhn sebagaimana dikutip oleh Faisal (1980:164) tujuan informasi itu adalah dimaksudkan untuk menimbulkan perubahan pada kecenderungan atau perasaan di penerima informasi.

Akan tetapi komunikasi yang baik dan intens dalam proses perencanaan reformasi birokrasi ini tidak dapat menyelesaikan perbedaan persepsi yang ada diantara para aktor yang terlibat. Hasil penelitian ini tidak mendukung Boal dan Bryson (1987:225) menyebutkan dalam jurnalnya bahwa lebih banyak frekuensi melakukan komunikasi dan usaha pemecahan konflik akan meningkatkan outcome yang dihasilkan. Pernyataan tersebut juga didukung oleh Jagg (2011)

yang mengatakan bahwa belum berkembangnya keterampilan, persaingan dan kesalahpahaman serta tujuan yang berseberangan disebabkan oleh adanya komunikasi yang buruk.

Pengelolaan konflik yang terjadi di dalam suatu proses perencanaan mutlak dilakukan. Pada proses perencanaan reformasi birokrasi ditemukan adanya konflik yang disebabkan perbedaan visi dan persepsi mengenai reformasi birokrasi itu sendiri. Akan tetapi konflik tersebut dapat diakomodir dengan baik. Konflik itu sendiri menurut Hasibuan (2002:199) adalah persaingan yang kurang sehat berdasarkan ambisi dan sikap emosional dalam memperoleh kemenangan. Konflik akan menimbulkan ketegangan, konfrontasi, perkelahian, dan frustrasi jika tidak dapat diselesaikan.

Perbedaan visi yang ada pada aktor yang terlibat dalam proses perencanaan reformasi birokrasi dapat menjadi salah satu sebab terjadinya konflik. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Hasibuan (2002: 199) bahwa terdapat beberapa hal yang dapat menyebabkan terjadinya konflik salah satunya yaitu adanya perbedaan pendapat. Perbedaan pendapat akan menimbulkan konflik. Karena setiap orang atau kelompok terlalu mempertahankan bahwa pendapatnya itulah yang paling tepat.

Konflik yang ada dalam proses perencanaan reformasi Birokrasi pada Kementerian Kehutanan dapat diselesaikan dengan baik. Konflik yang dibiarkan tidak diselesaikan akan mengancam kerjasama tim yang ada. Hal ini sebagaimana yang diungkapkan oleh Hasibuan (2002:201) bahwa konflik harus dicegah dan diselesaikan sedini mungkin, supaya tetap terwujud kerjasama yang baik, terhindar dari ketegangan dan perpecahan.

Dari sisi proses kerjasama tim yang solid terganggu dengan adanya perbedaan persepsi antar aktor yang berperan dalam proses perencanaan

reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan. Sedangkan komunikasi dan resolusi konflik yang terjadi berjalan dengan baik. Walaupun komunikasi berjalan baik, perbedaan persepsi dan perbedaan persepsi tetap ada diantara para aktor yang terlibat dalam proses perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan.

### **5.2.3.3 Output**

Output yang merupakan hasil akhir dari sebuah proses perencanaan. Yang dijadikan sebagai output dalam proses pengukuran efektivitas ini adalah adanya dokumen perencanaan dan tercapainya tujuan, pencapaian tujuan dilihat dari 1) adanya kegiatan untuk mewujudkan kelembagaan berdasarkan prinsip-prinsip organisasi yang efisien dan rasional; 2) adanya kegiatan untuk mewujudkan ketatalaksanaan berbasis kepastian hukum, kepentingan umum, dan keterbukaan; 3) adanya kegiatan untuk membangun aparatur negara yang berbasis profesionalitas dan akuntabilitas.

Dokumen perencanaan dari proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan adalah berupa dokumen rencana reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan yang ditandatangani oleh Menteri Kehutanan. Dokumen tersebut berisi program-program usulan reformasi birokrasi yang akan dilaksanakan oleh Kementerian Kehutanan. Dalam dokumen tersebut tercantum susunan tim kerja reformasi birokrasi Departemen Kehutanan yang ditetapkan dengan surat keputusan Menteri Kehutanan tahun 2009. Dokumen tersebut memuat beberapa tahapan pelaksanaan yaitu tahap percepatan, tahap jangka pendek, tahap jangka menengah dan tahap jangka panjang.

Kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka mewujudkan tujuan pada aspek kelembagaan meliputi pengusulan penetapan KPHK (Kesatuan

Pengelolaan Hutan Konservasi) dan pembentukan wilayah dan institusi pengelola KPHK, sebagaimana diterangkan dalam tabel 10.

Tabel 10. Aspek Kelembagaan pada Reformasi Birokrasi

Sedarmayanti, (2009:79)	Perpres 81 tahun 2010	Dokumen rencana reformasi birokrasi Kemenhut
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aliansi</li> <li>2. Menyempurnakan sistem kelembagaan yang efektif, ramping, fleksibel berdasar prinsip Good Governance</li> <li>3. Menyempurnakan struktur jabatan negara dan jabatan negeri</li> <li>4. Reposisi jabatan struktural dan fungsional</li> <li>5. Restrukturisasi</li> <li>6. Reorientasi</li> <li>7. Menerapkan strategi organisasi struktur organisasi efektif, efisien, rasional dan proporsional</li> <li>8. Menerapkan prinsip organisasi</li> <li>9. Refungsionalisasi</li> <li>10. Revitalisasi</li> </ol>	<p>Organisasi yang tepat fungsi dan tepat ukuran (<i>right sizing</i>)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pengusulan penetapan KPHK (Kesatuan Pengelolaan Hutan Konservasi)</li> <li>2. Pembentukan wilayah dan institusi pengelola KPHK (Kesatuan Pengelolaan Hutan Konservasi)</li> </ol>

Kedua kegiatan tersebut membentuk lembaga baru dalam pengelolaan hutan. Padahal aspek kelembagaan dalam reformasi birokrasi itu sendiri harus membentuk kelembagaan yang tepat fungsi dan tepat ukuran. Dalam kegiatan reformasi birokrasi yang terkait dengan aspek kelembagaan di Kementerian Kehutanan tidak ada review mengenai kelembagaan Kementerian Kehutanan yang sudah ada sekarang. Tidak ditemukannya program yang berfungsi untuk melakukan penataan kelembagaan. Hasil penelitian ini tidak mendukung penataan kelembagaan menurut Sedarmayanti (2009: 80) dilaksanakan dengan memperhatikan: 1) Visi, Misi, Strategi Organisasi; 2) Struktur organisasi efektif, efisien, rasional, proporsional; 3) pembagian tugas proporsional; 4) mengatur jabatan struktural dan fungsional.

Selanjutnya dijelaskan Sedarmayanti (2009:83) bahwa terdapat empat bentuk transformasi organisasi, yaitu:

1. *Renew* (Memperbaharui): berkaitan dengan perubahan orang dan semangat organisasi, dengan penginventarisasian individu dengan keterampilan dan sasaran baru, sehingga memungkinkan organisasi melakukan regenerasi.
2. *Reframe* (Menyusun kembali). Penggantian konsep organisasi tentang apa dan bagaimana suatu hal dapat dicapai. Berkaitan dengan keputusan organisasi tentang apa dan bagaimana suatu hal dapat dicapai.
3. *Restructure* (restruktirisasi): mempersiapkan organisasi agar mencapai persaingan hasil kerja.
4. *Revitalize* (revitalisasi): membangkitkan kembali tenaga untuk pertumbuhan organisasi yang berkaitan dengan lingkungan proses yang lebih menantang.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa transformasi organisasi yang dilakukan oleh Kementerian Kehutanan dalam melaksanakan reformasi birokrasinya termasuk ke dalam *Reframe* (Menyusun kembali) yaitu penggantian konsep organisasi tentang apa dan bagaimana suatu hal dapat dicapai. Berkaitan dengan keputusan organisasi tentang apa dan bagaimana suatu hal dapat dicapai. Hal itu dengan mengubah organisasi pengelola hutan konservasi di masa yang akan datang.

Pada kegiatan yang mencakup aspek tatalaksana dalam reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan meliputi 11 kegiatan. Sebagaimana tercantum dalam tabel 11.

Tabel 11. Aspek Ketatalaksanaan pada Reformasi Birokrasi

Sedarmayanti, (2009:88)	Perpres 81 tahun 2010	Dokumen rencana reformasi birokrasi Kemenhut
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mekanisme/sistem kerja internal</li> <li>2. Prosedur kerja</li> <li>3. Hubungan kerja eksternal</li> <li>4. Perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, evaluasi dan pengendalian</li> <li>5. Pengelolaan sarana dan prasarana kerja</li> <li>6. Otomatisasi administrasi perkantoran</li> <li>7. Pemantauan teknologi informasi (E-Gov)</li> <li>8. Pengelolaan kearsipan yang handal</li> </ol>	<p>Sistem proses dan prosedur kerja yang jelas, efektif, efisien, terukur dan sesuai dengan prinsip-prinsip <i>good governance</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penyusunan rancangan penyempurnaan peraturan</li> <li>2. Penetapan peraturan dan SOP</li> <li>3. Sertifikasi ISO terhadap beberapa prosedur izin</li> <li>4. Pelayanan Izin</li> <li>5. Pelimpahan kewenangan penerbitan penomoran register tenaga teknis dan pengawas teknis dari pusat ke unit pelaksana teknis BPPHP</li> <li>6. Usulan penyempurnaan beberapa Peraturan Pemerintah</li> <li>7. Pengurangan waktu pelaksanaan pelayanan perijinan</li> <li>8. Menyempurnakan beberapa prosedur</li> <li>9. Menetapkan beberapa prosedur baru</li> <li>10. Evaluasi pada masing-masing program</li> <li>11. Menyusun rancangan peraturan</li> </ol>

Dalam peraturan perundangan disebutkan bahwa aspek tatalaksana akan membentuk suatu sistem proses dan prosedur kerja yang jelas, efektif, efisien, terukur dan sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*. Dalam kegiatan tersebut terdapat beberapa aspek yang dapat mendukung dalam tercapainya aspek ketatalaksanaan dalam reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan. kegiatan tersebut diantaranya adalah penataan peraturan-peraturan yang tumpang tindih satu sama lain, perbaikan prosedur dan SOP yang disesuaikan ISO, Pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah yang dapat memangkas waktu maupun biaya dalam pengurusannya, sistem evaluasi yang diterapkan pada semua program reformasi birokrasi yang diusulkan dan perbaikan

pelayanan yang menyangkut penetapan dan pengurangan waktu dalam pengurusan perijinan di Kementerian Kehutanan.

Sedarmayanti (2009:88) mengungkapkan bahwa tujuan pendayagunaan ketatalaksanaan adalah: 1) Mewujudkan tata laksana yang ringkas/simple, efektif, efisien, dan transparan; 2) Memberi pelayanan prima dan pemberdayaan masyarakat . Selanjutnya dijelaskan kebijakan tatalaksana:1) diarahkan pada perubahan sistem manajemen dengan konsep manajemen modern agar cepat, akurat, pendek jaraknya. 2) Pemanfaatan teknologi modern di lingkungan instansi pemerintah. Kemudian secara lebih lanjut dijelaskan kegiatan pokok ketatalaksanaan yang perlu dilaksanakan antara lain: 1) menyempurnakan sistem dan prosedur kerja yang efektif, ramping, fleksibel berdasarkan prinsip pemerintahan yang baik; 2) menyempurnakan sistem administrasi negara untuk menjaga keutuhan NKRI dan mempercepat proses desentralisasi; 3) menyempurnakan tatalaksana dan hubungan kerja antarlembaga di pusat dan antar pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota; 4) menciptakan sistem administrasi pendukung dan kearsipan yang efektif dan efisien.

Kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam pencapaian tujuan untuk mewujudkan ketatalaksanaan berbasis kepastian hukum, kepentingan umum, dan keterbukaan. Kegiatan tersebut mendukung tercapainya tujuan dari aspek ketatalaksanaan. Kegiatan tersebut antara lain adalah: penyusunan rancangan penyempurnaan peraturan, penetapan peraturan dan SOP, sertifikasi ISO terhadap beberapa prosedur izin, pelayanan izin, pelimpahan kewenangan penerbitan penomoran register tenaga teknis dan pengawas teknis dari pusat ke unit pelaksana teknis BPPHP, usulan penyempurnaan beberapa peraturan pemerintah, pengurangan waktu pelaksanaan pelayanan perijinan,

menyempurnakan beberapa prosedur baru, evaluasi pada masing-masing program dan menyusun rancangan peraturan.

Tabel 12. Aspek SDM Aparatur pada Reformasi Birokrasi

Sedarmayanti, (2009:94)	Perpres 81 tahun 2010	Dokumen rencana reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penerapan sistem merit dalam manajemen kepegawaian</li> <li>2. Sistem Diklat yang efektif</li> <li>3. Standar dan peningkatan kinerja</li> <li>4. Pola karir yang jelas dan terencana</li> <li>5. Standar kompetensi jabatan</li> <li>6. Klasifikasi jabatan</li> <li>7. Tugas, fungsi dan beban tugas proporsional</li> <li>8. Rekrutmen sesuai prosedur</li> <li>9. Penempatan pegawai sesuai keahlian</li> <li>10. Remunerasi memadai</li> <li>11. Perbaikan sistem informasi manajemen kepegawaian</li> </ol>	<p>SDM aparatur yang berintegritas netral, kompeten, capable, profesional, berkinerja tinggi dan sejahtera</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sosialisasi</li> <li>2. Fasilitasi Diklat calon pengelola KPH</li> <li>3. Sertifikasi tenaga penguji mutu benih</li> <li>4. Penguatan SDM</li> <li>5. Menetapkan kriteria dan indikator pengukuran/instrumen dampak</li> </ol>

Kegiatan yang merupakan output dari proses perencanaan yang terkait dengan aspek sumber daya manusia aparatur adalah kegiatan sosialisasi, fasilitasi diklat calon pengelola KPH, sertifikasi tenaga penguji mutu benih, penguatan SDM dan menetapkan kriteria dan indikator pengukuran/instrument dampak. Hasil akhir dari aspek sumber daya manusia aparatur menurut peraturan perundangan adalah SDM aparatur yang berintegritas netral, kompeten, capable, profesional, berkinerja tinggi dan sejahtera.



Sosialisasi merupakan kegiatan yang mendukung semua program usulan dalam rencana reformasi birokrasi. sosialisasi merupakan salah satu kegiatan dalam upaya mendukung tercapainya tujuan yang terkait dengan aspek sumber daya manusia aparatur. Faisal (1980:69) mengungkapkan bahwa melalui proses sosialisasi dapat membawa seseorang dari keadaan belum tersosialisir menjadi manusia masyarakat dan beradab. Dari proses tersebut seseorang akan terwarnai cara berfikir dan kebiasaan-kebiasaan dalam hidupnya.

Fasilitasi pendidikan dan pelatihan hanya dilaksanakan pada satu program usulan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan. fasilitasi diklat tersebut dilakukan pada program jangka menengah dan jangka panjang yang terkait dengan percepatan pembentukan KPH. Pendidikan dan pelatihan merupakan suatu hal yang sangat dibutuhkan dalam pengembangan sumberdaya manusia. Akan tetapi kegiatan diklat maupun penguatan SDM hanya dilakukan pada masing-masing satu program usulan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan. tujuan dari diadakannya diklat itu sendiri menurut Sedarmayanti (2009:103) adalah :1) meningkatkan semangat pengabdian, wawasan, pengetahuan, keahlian, dan keterampilan; 2) mengembangkan pola berpikir yang positif , rasional, dan objektif; 3) menciptakan ataupun mengembangkan metode kerja yang lebih baik; 5) membina karier pegawai.

Kegiatan yang mendukung tercapainya tujuan membangun aparatur negara yang berbasis profesionalitas dan akuntabilitas hanya mencakup kegiatan fasilitasi diklat calon pengelola KPH, Penguatan SDM adanya sertifikasi tenaga mutu benih. Akan tetapi kegiatan-kegiatan tersebut hanya terbatas pada program-program usulan tertentu.

Dari segi output terdapat dokumen rencana yang ditandatangani oleh Menteri Kehutanan. Tercapainya tujuan yang dilihat dari 1) adanya kegiatan

untuk mewujudkan kelembagaan berdasarkan prinsip-prinsip organisasi yang efisien dan rasional; 2) adanya kegiatan untuk mewujudkan ketatalaksanaan berbasis kepastian hukum, kepentingan umum, dan keterbukaan; 3) Adanya kegiatan untuk membangun aparatur negara yang berbasis profesionalitas dan akuntabilitas tidak semuanya dapat dapat dipenuhi. Hal tersebut menyebabkan dari sisi output proses perencanaan ini tidak efektif.

## BAB VI

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### 6.1 Kesimpulan

Kesimpulan dari penelitian ini adalah:

1. Proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan dilaksanakan dengan melibatkan seluruh komponen pengambil keputusan pada Kementerian Kehutanan. Akan tetapi tidak semua ikut berperan aktif dalam proses perencanaan reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan. Peran aktif dalam penyusunan program usulan ditunjukkan oleh beberapa eselon 3 yang tidak tercantum dalam Surat Keputusan Menteri Kehutanan tentang tim kerja reformasi birokrasi pada Departemen Kehutanan. Pejabat eselon 3 tersebut ikut berperan dalam proses perencanaan reformasi birokrasi karena tugas yang diberikan oleh pejabat atau atasan mereka. Identifikasi isu strategis dalam proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan menggunakan pendekatan sasaran. Proses peramalan menggunakan intuisi karena pada prosesnya tidak menggunakan data-data statistik maupun hasil penelitian. Proses peramalan dilakukan dengan melakukan pembahasan. Penetapan tujuan dan formulasi strategi dilakukan berdasarkan panduan reformasi birokrasi yang telah diatur dalam Permenpan tentang Pedoman Reformasi Birokrasi. Formulasi strategi dilakukan berdasarkan masalah yang dihadapi dan tujuan yang akan dicapai serta mempertimbangkan aspek sumberdaya yang dimiliki. Mekanisme perencanaan yang digunakan dalam proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan adalah dengan rapat. Rapat-rapat tersebut dilakukan dalam setiap tahapan proses pada proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan. Persetujuan rencana dilakukan oleh

Menteri Kehutanan dengan menandatangani dokumen perencanaan reformasi birokrasi Kementerian Kehutanan. bentuk dari dokumen perencanaan tersebut adalah buku rencana birokrasi Kementerian Kehutanan. Buku tersebut memuat 4 tahapan program reformasi birokrasi yaitu program percepatan, program jangka pendek, program jangka menengah, dan program jangka panjang.

2. Faktor pendukung pada proses perencanaan reformasi birokrasi adalah pada faktor sistem yang digunakan dan pada faktor lingkungan terutama pada unsur politik. Faktor sistem yang digunakan terkait dengan adanya aturan dan kebijakan yang digunakan sebagai landasan dalam melakukan perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan. Aturan dan kebijakan tersebut berupa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang reformasi birokrasi di kementerian/lembaga/pemerintah daerah. Kemudian faktor lingkungan yang mendukung berasal dari unsur politik. Perubahan dan pembaharuan aparatur negara dan pemerintah dibutuhkan oleh pemimpin nasional kita. Hal itu menyebabkan reformasi birokrasi menjadi program nasional dengan mewajibkan setiap kementerian/lembaga/pemerintah daerah untuk melaksanakan reformasi birokrasi. Selanjutnya yang menjadi faktor penghambat pada proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan berasal dari Faktor sumber daya manusia perencana dan faktor pendanaan. Faktor sumberdaya manusia perencana terkait dengan perbedaan persepsi yang ada diantara para aktor yang terlibat dalam proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan. Perbedaan persepsi terjadi karena pemahaman yang berbeda mengenai hakikat dari reformasi birokrasi itu sendiri. Faktor selanjutnya adalah faktor pendanaan, faktor pendanaan

menjadi faktor penghambat dalam proses perencanaan reformasi birokrasi karena perencanaan merupakan kegiatan yang mahal dan memerlukan biaya dalam pelaksanaannya.

3. Efektivitas proses perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan diukur dengan menggunakan pendekatan sistem. Pada pendekatan aspek yang dilihat adalah aspek input, proses dan output. Pada aspek input proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan dapat disimpulkan tidak efektif. Ketidakefektifan pada sisi input terjadi karena proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan tidak berjalan sesuai dengan waktu yang telah ditargetkan. Kemudian dari segi proses dapat disimpulkan tidak efektif, karena dalam proses perencanaannya terjadi perbedaan persepsi yang pada akhirnya menghambat proses perencanaan reformasi birokrasi itu sendiri. Dan yang terakhir adalah dari segi output juga dapat disimpulkan tidak efektif karena tidak semua kegiatan yang diusulkan dapat membantu dalam tercapainya tujuan yang telah ditetapkan. Secara keseluruhan proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan tidak efektif dalam pelaksanaannya.

## **6.2 Saran**

1. Identifikasi aktor yang berkompeten dan ahli dibidangnya perlu dilakukan sebelum memulai proses perencanaan. Hal tersebut dapat menghemat waktu dan dana dalam proses perencanaan.
2. Diperlukan sosialisasi yang lebih intens dan pelatihan untuk membangun persamaan persepsi mengenai reformasi birokrasi diantara para aktor yang

diidentifikasi akan dilibatkan dalam proses perencanaan reformasi birokrasi.

3. Pemanfaatan hasil-hasil penelitian pada Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan dalam proses perencanaan reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan.
4. Diperlukan perencanaan secara lebih rinci tentang pembiayaan dan pengalokasian anggaran untuk reformasi birokrasi di masing-masing unit yang diberi tanggung jawab reformasi birokrasi di tahun berikutnya. Sebagaimana yang diungkapkan Tjokroamidjojo (1985:103) bahwa secara lebih terperinci sumber-sumber pembiayaan pembangunan ini perlu direncanakan setiap tahunnya dalam rencana tahunan dan anggaran penerimaan dari anggaran pembiayaan pembangunan. Cara-cara perkiraannya dilakukan berdasar pengalaman tahun-tahun pelaksanaan pembangunan sebelumnya.
5. Diperlukan keterlibatan aktor-aktor yang berkompeten pada wilayah perencanaan khususnya reformasi birokrasi dan *stakeholders* yang terkait pada proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan untuk meningkatkan efektivitas proses perencanaan reformasi birokrasi pada Kementerian Kehutanan.
6. Diperlukan penelitian lebih lanjut mengenai kelembagaan Kementerian Kehutanan pada saat ini, dan bentuk kelembagaan yang terbaik untuk mendukung terlaksananya reformasi birokrasi di Kementerian Kehutanan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad, Abdullah Sanusi B. 2011. *Public Administration Reform In Malaysia: A Developing Country Perspective*
- Bappenas, 2010. Target Reformasi Birokrasi Rampung pada 2011 Sulit Terwujud. <http://aparaturnegara.bappenas.go.id/>. Diunduh 26 April 2011
- Boal, Kimberly B. John M. Bryson. 1987. *Representation, Testing and Policy Implication of Planning Processes*. *Strategic Management Journal*; May/Jun 1987;8,3
- Brudney, Jeffrey L, Brendan Burke, Cung-Lae Cho, Deil S. Wright. 2009. *No "one best way" to Manage Change: Developing and Describing Distinct Administrative Reform Dimensions Across the Fifty American States*. PQ Summer
- Bryson, John M. 2005. *Perencanaan Strategis Bagi Organisasi Sosial*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta
- Bungin, H.M Burhan. 2010. *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik dan Ilmu Sosial Lainnya*. Prenada Media Group. Jakarta
- Caiden, Gerald. E. 1969. *Administrative Reform*. Allen Lane The Penguin Press: Chicagi, Illinois
- Conyers, Diana. Peter Hills. 1990. *An Introduction to Development Planning in The third World*. John Wiley & Sons. Brisbane
- Djunaedi, Achmad. 2002. *Konsep Perencanaan Strategis*. [Http://intranet.ugm.ac.id/~a-djunaedi/](http://intranet.ugm.ac.id/~a-djunaedi/). Diunduh 13 Maret 2011
- Farazmand, Ali ed. 2002. *administrative Reform in Developing Nation*. Praeger Publiser. USA
- Gains, Francesca and Peter John. 2010. *What Do Bureaucrats Like Doing? Bureaucratic Preferences in Response to Institutional Reform*. *Public Administration Review*: May/Jun 2010: 70, 3. P. 455
- Henee, Aime, Sebastian Desmidt, Faisal Afif & Ismeth Abdullah. 2010. *Managemen strategic keorganisasia Publik*. Refika Aditama. Bandung
- Huque, Ahmad Shafiqul. 1994. *Public Administration in India: Evolution, Change and Reform*. *Asian Journal of Public Administration* Vol.16 No. 2 Dec 1994 (249-259)
- Jagg. 2011. *Six Barriers to Effective Planning*. [www.ehow.com/info\\_8283174\\_six\\_barriers\\_effective\\_planning.html](http://www.ehow.com/info_8283174_six_barriers_effective_planning.html). Diunduh 26 April 2011
- Kartasasmita, Ginandjar. 1997. *Administrasi Pembangunan: Perkembangan Pemikiran dan Prakteknya di Indonesia*. LP3ES : Jakarta
- Kementerian Kehutanan. 2010. *Rencana Strategis Kementerian Kehutanan 2010-2014*. Jakarta
- Makridakis, S dan Steven C. 1994. *Wheelwright. Metode-Metode Peramalan untuk Manajemen*. Edisi kelima. Bina rupa aksara. Jakarta

- Mariana, Dede. Carolina Paskarina, Heru Nurasa. 2010. Reformasi Birokrasi dan Paradigma Baru Administrasi Publik di Indonesia.
- Martz, Wesley A. 2008. Evaluating Organizational Effectiveness. A Dissertation. Western Michigan University. Michigan
- Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, 2010. "Arah Kebijakan Pendayagunaan Aparatur Negara dan Percepatan Pelaksanaan Reformasi Birokrasi. *Mimeo*, Power Point disampaikan pada Forum Komunikasi Pendayagunaan Aparatur Negara-Daerah (FORKOMPANDA) regional Barat, Pekanbaru. 1-2 Oktober 2010
- Miles, Matthew B. & Michael Huberman. 2007. Analisis Data Kualitatif. UI Press. Jakarta.
- Obeng, Kifi & Isaiah Ugboro. 2008. *Effective Strategic Planning in Public Transit Systems*. Transportation Research Part E 44 (2008) 420-439
- Pasolong, Harbani. 2010. Teori Administrasi Publik. Alfabeta :Bandung
- Plante, Jaques. 1999. Organizational Effectiveness Theory: Royal Military College of Canada in the Development of Future Officers for the Canadian forces. Research Essay. NSSC1/Canadian Forces College
- Pownall, Ian E. 1999. *An international Political Economy Perspective of Administrative Reform*. Public Administration & Management an Interactive Journal. 4.4. 199. Pp. 408-434
- Poister, Theodore H. 2010, *The future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic management and Performance*, Public Administration Review. December 2010.
- Prasojo, Eko dan Teguh Kurnawan, 2008. "Reformasi Birokrasi dan *Good Governance*: Kasus Best Praktis dari Sejumlah Daerah di Indonesia". Melalui <http://staf.ui.ac.id/internal/090030014/publikasi> [20/11/2010]
- Republika. 2011. 20 Kementerian atau lembaga sampaikan usulan reformasi birokrasi. <http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/nasional/11/02/28/>. Diunduh 4 april 2011.
- Rewansyah, Asmawi. 2010. Reformasi Birokrasi dalam rangka *Good Governance*. CV. Yusaintanas Prima. Jakarta
- Riyadi dan Dedi Supriady Bratakusumah. 2004. Perencanaan Pembangunan Daerah: Strategi menggali potensi dalam mewujudkan otonomi daerah. Gramedia Pustaka. Jakarta
- Robbins, Stephen P & Neil Barnwell. 2002. *Organizations Theory:fourth edition*. Person Education. Australia
- Sedarmayanti. 2009. Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Administrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan (Mewujudkan Pelayanan Prima dan Pemerintahan yang baik). PT. Refika Aditama. Bandung
- Siagian, Sondang P. 2005. Administrasi Pembangunan: Konsep, Dimensi, dan Strateginya. PT. Bumi Aksara. Jakarta
- Sugiyono. 2010. Metode Penelitian Administrasi. Penerbit Alfabeta. Bandung



- Syamsi, Ibnu. 1983. Pokok-pokok Organisasi dan Manajemen. Rineka Cipta. Jakarta
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 1985. Perencanaan Pembangunan. PT. Gunung Agung. Jakarta
- Yang, Ching-Chow & Tsu-Ming Yeh. 2009. *An Integrated implementation model of Strategic Planning, BSC and Hoshin Management*. Total Quality Management. Vol. 20, No. 9 Spetember 2009, 989-1002
- Zauhar, Soesilo. 2007. Reformasi Administrasi: Konsep, Dimensi dan strategi. Bumi Aksara. Jakarta

### **Peraturan Perundangan**

- Kementerian Kehutanan. SK. 469/Menhut-11/2009 tanggal 12 Agustus 2009 tentang Tim Kerja Reformasi Birokrasi Departemen Kehutanan
- Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara. Permenpan No. PER/04/M.Pan/2009 tentang Pedoman Pengajuan Dokumen Usulan Reformasi Birokrasi Kementerian /Lembaga/Pemerintah Daerah
- Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara. 2009. Pedoman Pengajuan Dokumen Usulan Reformasi Birokrasi Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah. Jakarta
- Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara. Permenpan No. 15 tahun 2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi
- Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara. 2008. PEdoman Umum Reformasi Birokrasi. Jakarta
- Republik Indonesia. 2010. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor. 81 tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025.