

**MANAJEMEN KINERJA DI SEKTOR PUBLIK *HIGH-COST*:
KESIAPAN OPERASIONAL DIREKTORAT KEPOLISIAN UDARA
DI TENGAH KEBIJAKAN EFISIENSI ANGGARAN**

¹Muhammad Ikhsan, ²Rexy Hamza Subroto, ³Robith Hasbi Savior

^{1,2,3}Universitas Indonesia, Jakarta, Indonesia

Email: muhammad.ikhsan52@ui.ac.id, rexy.hamza@ui.ac.id, robith.hasbi51@ui.ac.id

ABSTRACT

Fiscal efficiency policies driven by external economic contexts are often implemented uniformly across public organizations. However, this approach triggers a managerial dilemma for high-cost and high-risk agencies, such as the Directorate of Air Police (Ditpoludara) Baharkam Polri. This conceptual paper aims to dissect the implications of budget efficiency on the operational readiness of Ditpoludara through the lens of public performance management. Utilizing a theoretical analysis design (desk research), this study demonstrates that the dominant fixed-cost structure of aviation equipment forces efficiency measures to slash variable costs, specifically tactical training flight hours. This reduction degrades personnel's Knowledge, Skills, & Abilities (KSA), which are highly perishable. Consequently, it induces a False Positive risk, where personnel are administratively deemed flight-ready despite a decline in actual psychomotor proficiency, thereby jeopardizing aviation safety. This study recommends implementing managerial flexibility by optimizing flight simulator technology to retain KSA, alongside reforming the planning function through a Risk-Based Budgeting model.

Keywords: Public Management, Budget Efficiency, Operational Readiness, KSA, Air Police.

PENDAHULUAN

Manajemen SDM Aparatur Publik (*Public Personnel Management*) memegang peranan yang sangat krusial dalam menentukan efisiensi, efektivitas, dan kualitas pelayanan yang diberikan oleh organisasi sektor publik kepada masyarakat. Berbeda dengan sektor swasta yang berorientasi pada profit, organisasi sektor publik bergerak di bawah mandat otoritas negara untuk memberikan pelayanan prima dan menjaga stabilitas keamanan. Namun, efektivitas operasional ini tidak berdiri sendiri di ruang hampa. Merujuk pada konsep konteks lingkungan organisasi (*environmental context*), kinerja instansi publik sangat dipengaruhi oleh dinamika lingkungan eksternal, di mana salah satu faktor yang paling dominan adalah konteks ekonomi dan kebijakan fiskal negara perilaku, kapabilitas, dan kinerja organisasi publik secara substansial didikte oleh dinamika lingkungan eksternal yang berada di luar kendali langsung para manajer publik. Dalam ekosistem birokrasi, terdapat dua dimensi lingkungan eksternal yang saling menekan yaitu konteks Ekonomi Fiskal (*Economic Context*) dan Konteks Otorisasi Politik dan Birokrasi (*Authorizing Environment*) (Rainey, 2014; Perry & Porter, 1982). Dilema teoretis muncul ketika lingkungan ekonomi menuntut efisiensi biaya dengan pemotongan anggaran (*budget cuts*), namun di saat yang sama, lingkungan otorisasi dan teknis menuntut pemenuhan standar keselamatan absolut yang tidak boleh dikompromikan. Sehingga memaksa para manajer publik untuk memutar otak dalam mengelola keterbatasan *input* finansial tersebut.

Tantangan efisiensi anggaran ini menjadi jauh lebih kompleks dan berisiko tinggi ketika diterapkan pada instansi pemerintah yang bergerak di sektor padat modal (*high-cost sector*), seperti Direktorat Kepolisian Udara Korpolaairud Baharkam Polri (Ditpoludara). Hal ini sejalan dengan pendapat Rainey (2014), dalam konteks organisasi publik yang bersifat *high-cost* dan *high-risk*, tekanan

lingkungan ekonomi berupa pemotongan anggaran (*budget cuts*) memiliki efek destruktif yang asimetris terhadap fungsi pengembangan kapasitas (*Development*) personel. Ditpoludara memiliki karakteristik organisasi yang unik dan sangat berbeda dengan instansi pelayanan publik administratif biasa. Sebagai garda terdepan penegakan hukum dan kemanusiaan dari udara, mulai dari patroli perbatasan, pemberantasan kejahatan transnasional, hingga operasi pencarian dan penyelamatan (*search and rescue*) saat bencana, Ditpoludara beroperasi di dalam lingkungan penerbangan yang padat teknologi (*high-tech*) dan berisiko tinggi (*high-risk*). Sektor ini membutuhkan pembiayaan yang sangat besar untuk menjaga kelaikan alat utama sistem persenjataan (alutsista) berupa pesawat udara dan helikopter, pengadaan suku cadang standar internasional, konsumsi bahan bakar, serta sertifikasi berkala bagi seluruh kru.

Fungsi Manajemen SDM Publik secara universal bertumpu pada empat pilar utama yang dikenal dengan akronim PADS (*Planning, Acquisition, Development, and Sanction*). Park dan Ugaddan (2015) menegaskan bahwa keempat fungsi ini tidak boleh dikelola secara parsial atau administratif belaka, melainkan harus diselaraskan secara strategis dengan konteks makro ekonomi lembaga guna menciptakan Nilai Publik (*Public Value*). Dalam organisasi yang berisiko tinggi seperti Ditpoludara, aspek pengembangan kapasitas (*Development*) personel penerbangan merupakan komponen yang tidak dapat ditawar. Kebijakan efisiensi fiskal yang menekan *Government Input* (anggaran) secara langsung mengganggu jalannya fungsi *Development* dalam siklus PADS organisasi. Sesuai dengan kerangka kerja SHRM Sektor Publik yang dirumuskan oleh Park dan Ugaddan (2015), ketika anggaran operasional direduksi, program pendidikan pengembangan (dikbang) dan jam terbang akan ikut mengalami rasionalisasi. Akibatnya, terjadi penurunan pada akumulasi *Knowledge, Skills, and Abilities* (KSA) personel, yang pada akhirnya akan mendegradasi *Outcome* strategis organisasi berupa kesiapan operasional Ditpoludara. Performa organisasi dipandang sebagai sebuah sistem multiplikatif dari KSA (*Knowledge, Skills, & Abilities*), *motivasi*, dan *peluang* (Blumberg & Pringle, 1982; Rainey, 2014). Dalam dunia penerbangan polisi, KSA para penerbang dan mekanik harus terus dipertahankan pada tingkat tertinggi melalui jam terbang latihan yang konsisten, pelatihan darurat kokpit (*emergency procedure training*), dan simulasi berkala. Namun, hubungan linier antara *Government Input* (anggaran) → *Activities/Programs* (dikbang dan jam terbang) → *Outcome* (kesiapan operasional) kini sedang diuji oleh tuntutan efisiensi anggaran di tingkat makro. Ketika anggaran operasional ditekan demi efisiensi, jatah jam terbang latihan dan pemeliharaan alutsista berisiko mengalami rasionalisasi.

Kondisi ini memicu dilema manajerial yang mendalam bagi Ditpoludara. Di satu sisi, sebagai bagian dari institusi negara, Ditpoludara harus patuh pada regulasi dan semangat efisiensi fiskal. Di sisi lain, keselamatan penerbangan dan kesiapan operasional bersifat mutlak. Penurunan kompetensi atau KSA personel akibat kurangnya latihan yang dipicu oleh efisiensi dana bukan sekadar berujung pada penurunan indeks kepuasan publik, melainkan dapat berakibat fatal: timbulnya *human error*, kegagalan misi operasi, hingga kecelakaan penerbangan yang mengorbankan nyawa personel dan kerugian aset negara bernilai tinggi. Sayangnya, sebagian besar literatur reformasi birokrasi dan manajemen kinerja sektor publik di Indonesia masih didominasi oleh lokus instansi administratif sipil, dan sering kali terjebak pada formalisme dokumen di atas kertas (*institutional inertia*). Masih sangat sedikit penelitian yang menyoroti bagaimana fleksibilitas manajerial diterapkan untuk menjaga kesiapan operasional pada organisasi publik yang bersifat *high-cost* dan *high-risk*.

Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaruh efisiensi anggaran terhadap kesiapan operasional di Ditpoludara. Dengan menggunakan pisau analisis manajemen kinerja SDM publik, penelitian ini akan membedah bagaimana kebijakan efisiensi memengaruhi rantai *input-*

activities-outcome organisasi, serta strategi adaptasi apa yang dapat diterapkan oleh manajemen Ditpoludara demi mempertahankan standar kompetensi personel dan keselamatan penerbangan di tengah keterbatasan anggaran. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademis bagi literatur Manajemen Publik Kontemporer sekaligus memberikan rekomendasi praktis bagi pembuat kebijakan di lingkungan Polri dalam merumuskan postur anggaran berbasis risiko (*risk-based budgeting*) untuk satuan-satuan kerja khusus.

Manajemen Kinerja SDM Publik (*Public Personnel Management*)

Manajemen SDM Sektor Publik (*Public Personnel Management* atau PPM) didefinisikan sebagai keseluruhan kebijakan dan praktik yang menentukan kualitas layanan, efisiensi, dan efektivitas organisasi sektor publik. Secara umum, PPM berfokus pada administrasi dan pengelolaan aspek manusia dalam birokrasi, yang mencakup fungsi-fungsi perencanaan, rekrutmen, pengembangan karier, hingga kompensasi. Menurut Park dan Ugaddan (2015), salah satu tujuan utama dari implementasi PPM adalah menggerakkan kapabilitas pegawai guna mencapai tujuan strategis organisasi. Dalam menganalisis efektivitas organisasi publik, fungsi PPM secara universal dibagi menjadi empat pilar utama yang dikenal dengan akronim PADS, yaitu:

1. *Planning* (Perencanaan): Meliputi analisis jabatan, evaluasi beban kerja, alokasi SDM, serta sinkronisasi perencanaan kebutuhan personel dengan ketersediaan anggaran lembaga.
2. *Acquisition* (Pengadaan/Akuisisi): Menyangkut proses penarikan (*recruitment*) dan seleksi kandidat yang memenuhi kualifikasi kompetensi teknis maupun manajerial.
3. *Development* (Pengembangan): Berfokus pada pemberian motivasi, pelaksanaan pendidikan dan pelatihan/pengembangan (diklat/dikbang), serta evaluasi kinerja secara berkala (*performance appraisal*).
4. *Sanction* (Sanksi/Hubungan Pegawai): Menjaga hubungan kerja yang harmonis serta menegakkan disiplin organisasi melalui sistem penghargaan (*reward*) dan hukuman.

Pada organisasi publik yang bersifat *high-cost* dan *high-risk* seperti Ditpoludara, fungsi *Development* menjadi pilar yang paling sensitif. Aspek ini memegang peranan vital karena setiap personel penerbangan, baik penerbang maupun mekanik, dituntut untuk memiliki kualifikasi teknis yang sangat spesifik dan rigid. Tanpa adanya pengelolaan fungsi *development* yang terstruktur dan berkelanjutan, organisasi akan mengalami kemunduran kapabilitas operasional yang berdampak langsung pada kegagalan misi pelayanan.

Konteks Lingkungan Organisasi (*Organizational Environmental Context*)

Setiap organisasi sektor publik beroperasi di dalam lingkungan makro yang dinamis dan saling memengaruhi. Dalam Konteks Lingkungan Organisasi menegaskan bahwa struktur, proses operasional, otonomi manajerial, hingga kapabilitas akhir suatu instansi pemerintah merupakan produk adaptasi dan respons terhadap tekanan lingkungan eksternal (Rainey, 2014; Perry & Porter, 1982). Dalam ekosistem birokrasi publik, manajer dihadapkan pada dua dimensi lingkungan eksternal utama yang saling menekan dan kerap memicu konfrontasi kepentingan:

1. Konteks Ekonomi Fiskal (*Economic Context*) merujuk pada dinamika ekonomi makro, tren pertumbuhan, dan kebijakan pengetatan anggaran negara. Konteks ini mendikte volume pasokan sumber daya finansial (*government input*) yang dialokasikan kepada organisasi (Park &

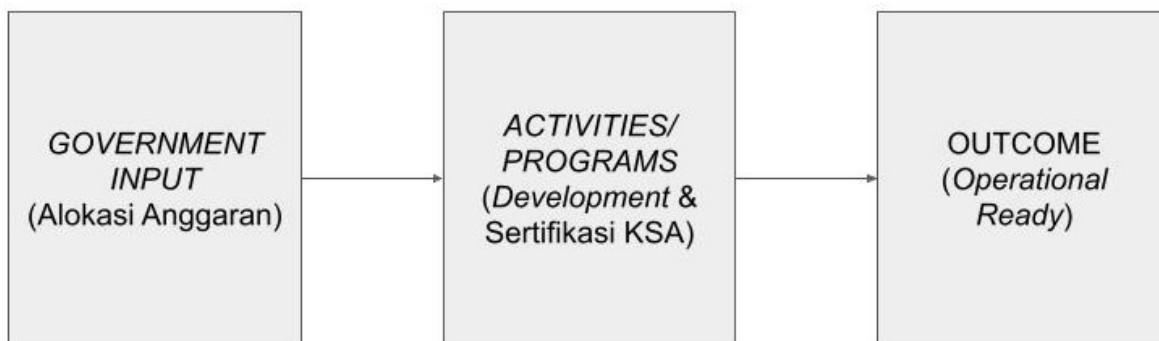
Ugaddan, 2015). Kebijakan efisiensi biaya melalui pemotongan anggaran (*budget cuts*) merupakan bentuk nyata dari tekanan konteks ekonomi.

2. Konteks Otorisasi Politik dan Birokrasi (*Authorizing Environment*) merujuk pada jaring legitimasi, mandat politik, aturan legalistik, dan regulasi formal yang membatasi ruang gerak organisasi (Moore, 1995). Di satu sisi, lingkungan otorisasi menuntut kepatuhan administratif baku (*red tape*), namun di sisi lain pada sektor teknis ditetapkan standar baku prosedur keselamatan kerja absolut yang tidak boleh dilanggar.

Sehingga dilema teoretis muncul ketika kedua konteks ini bergerak ke arah yang berlawanan. Pada organisasi publik administratif biasa, benturan kedua dimensi ini mungkin hanya berdampak pada perlambatan layanan dokumen di atas kertas. Namun, bagi *High-Reliability Organizations* (HROs) yang bersifat padat modal (*high-cost*) dan berisiko tinggi (*high-risk*), tekanan dari konteks ekonomi berupa penghematan anggaran memiliki efek destruktif asimetris yang dapat melumpuhkan pilar keselamatan teknis organisasi (Rainey, 2014).

Rantai Nilai Publik: Kerangka *Input - Activities - Outcome*

Untuk membedah bagaimana perubahan lingkungan ekonomi memengaruhi efektivitas organisasi, Park dan Ugaddan (2015) merumuskan model hubungan linier antara kondisi ekonomi, kebijakan pemerintah, dan kinerja organisasi publik. Model ini memetakan aliran sumber daya melalui tiga tahapan utama, seperti yang digambarkan pada gambar 1:



Gambar 1. Hubungan linier perubahan lingkungan ekonomi terhadap efektivitas organisasi.

1. *Government Input*: Merupakan segala bentuk sumber daya finansial, sarana prasarana, dan kebijakan penganggaran yang dialokasikan oleh negara kepada organisasi. Dalam penelitian ini, *input* direpresentasikan oleh volume dan fleksibilitas anggaran operasional yang diterima oleh Ditpoludara.
2. *Activities/Programs*: Merupakan manifestasi dari pemanfaatan *input* untuk menjalankan tugas pokok dan fungsi organisasi. Di lingkungan penerbangan kepolisian, tahapan ini diwujudkan melalui program pemeliharaan alutsista, latihan navigasi, simulasi prosedur darurat, serta pemeliharaan lisensi terbang kru. Proses ini berfokus pada penguatan elemen *Knowledge, Skills, & Abilities* (KSA) personel.
3. *Outcome*: Merupakan dampak akhir atau hasil nyata dari program yang telah dijalankan terhadap pemenuhan target organisasi. Pada lokus penelitian ini, *outcome* yang diukur adalah tingkat kesiapan operasional (*operational readiness*) Ditpoludara dalam merespons panggilan tugas

darurat serta keberhasilan mempertahankan standar keselamatan penerbangan tertinggi (*zero accident*).

Secara teoritis, penurunan pada level *Input* (anggaran) akibat kebijakan efisiensi ekonomi akan menekan volume *Activities* (pengurangan jam terbang latihan atau penundaan pemeliharaan komponen). Jika rantai aktivitas ini terganggu, maka akumulasi KSA personel berpotensi menurun, yang pada akhirnya akan mendegradasi kualitas *Outcome* organisasi berupa penurunan kesiapan operasi di udara.

Performa Organisasi

Performa organisasi (*organizational performance*) di sektor publik tidak ditentukan oleh satu variabel tunggal, melainkan merupakan hasil akumulasi multidimensi dari kapasitas manusia dan ruang peluang yang dimilikinya. Berdasarkan formulasi klasik performa organisasi (Blumberg & Pringle, 1982; Rainey, 2014), kinerja merupakan sebuah sistem fungsi multiplikatif (perkalian) dari KSA (*Knowledge, Skills, & Abilities*), motivasi dan peluang. Kompetensi pegawai yang diukur melalui KSA, tingkat motivasi dan peluang merupakan motor penggerak utama performa organisasi (*Organizational Performance*). Di mana unsur kompetensi manusia dipecah ke dalam tiga dimensi kognitif dan psikomotorik:

- *Knowledge* (Pengetahuan) mencakup penguasaan teori penerbangan, regulasi udara, dan pemahaman teknis alutsista.
- *Skills* (Keterampilan) mencakup kemampuan psikomotorik atau kemahiran (*proficiency*) dalam mengendalikan pesawat di berbagai kondisi cuaca dan medan operasi.
- *Abilities* (Kemampuan) mencakup kapasitas kognitif dalam mengambil keputusan cepat di dalam kokpit saat menghadapi situasi kritis.

Dalam manajemen sektor publik konvensional, penurunan kinerja SDM mungkin hanya berdampak pada keterlambatan pelayanan administratif. Namun, di dalam ekosistem Ditpoludara, KSA penerbang memiliki sifat *perishable* (dapat menyusut jika tidak dilatih secara berkala melalui instrumen latihan terbang yang konsisten). Keterampilan motorik pilot dan teknisi memerlukan repetisi yang konsisten melalui jam terbang latihan yang terjadwal.

Ketika variabel Peluang/Sumber Daya (anggaran operasional alutsista) direduksi demi efisiensi, rumus perkalian performa ini akan terganggu. Meskipun variabel Motivasi personel tetap tinggi demi panggilan tugas kemanusiaan, melandainya variabel Sumber Daya akan mengikis kemahiran KSA personel secara signifikan. Berdasarkan sifat sistem multiplikatif, penurunan pada salah satu variabel (KSA) secara otomatis akan menurunkan capaian hasil akhir berupa performa total organisasi, yang ditandai dengan meningkatnya risiko *human error* dan turunnya tingkat kesiapan operasional udara.

Oleh karena itu, menjaga nilai-nilai efektivitas organisasi di tengah keterbatasan anggaran mengharuskan adanya manajemen kinerja yang adaptif agar pengurangan biaya tidak mengorbankan standar minimal KSA yang diwajibkan oleh regulasi keselamatan penerbangan internasional.

METODE

Desain Penelitian

Penelitian ini didesain sebagai sebuah kajian konseptual menggunakan metode Tinjauan Literatur Kritis (*Critical Literature Review*) (Grant & Booth, 2009). Berbeda dengan penelitian empiris

konvensional yang bergantung pada pengumpulan data primer di lapangan, penelitian ini bertumpu pada kekuatan argumentasi logis, sintesis literatur, dan penalaran deduktif. Pendekatan ini sangat relevan untuk mengeksplorasi dilema manajerial pada organisasi sektor publik yang belum banyak dieksplorasi oleh penelitian terdahulu, khususnya pada satuan kerja yang bersifat *High-Reliability Organization* (HRO) seperti Ditpoludara.

Kerangka berpikir dalam analisis ini dikonstruksikan dengan membenturkan dua kutub konseptual: Teori Manajemen Kinerja Sektor Publik (khususnya fungsi PADS dan retensi KSA) sebagai instrumen penguji, melawan karakteristik operasional penerbangan polisi yang padat teknologi, berbiaya tinggi, dan berisiko keselamatan tinggi (*high-risk*) sebagai subjek yang diuji.

Strategi Penelusuran Eksploratif dan Bahan Kajian

Bahan kajian teoretis dalam penelitian ini dikumpulkan melalui penelusuran kepustakaan digital (*electronic literature searching*) yang kredibel. Proses pengumpulan bahan pustaka didasarkan pada kata kunci strategis, yang meliputi: *Public Personnel Management*, *Economic Context in Public HRM*, *High-Reliability Organization*, dan *PADS Framework*. Dokumen yang ditemukan disaring menggunakan kriteria inklusi yang ketat, yaitu:

1. Artikel jurnal ilmiah peer-reviewed dan buku teks utama yang membahas manajemen SDM aparatur;
2. Literatur yang berfokus pada dampak restrukturisasi fiskal atau budget cuts terhadap kinerja; dan
3. Studi yang membahas mitigasi risiko kesalahan manusia (*human error*) pada organisasi berisiko tinggi.

Selanjutnya bahan kajian yang disintesis dalam artikel ini dibatasi pada empat pilar utama:

1. Teori Sektor Publik: Teori dan model rantai nilai publik (*Input - Activities - Outcome*) dari Park dan Ugaddan (2015) serta literatur reformasi birokrasi kontemporer.
2. Teori Performa Organisasi dari Blumberg & Pringle (1982).
3. Teori Konteks Lingkungan Organisasi dari Perry & Porter (1982) dan Rainey (2014) serta telaah konseptual mengenai implikasi pemotongan anggaran (*budget cuts*) dan tuntutan produktivitas pada kementerian/lembaga negara.
4. Konsep Regulasi Kedirgantaraan-Civil Aviation Safety Regulations (CASR): Standar universal penataan kompetensi penerbangan sipil maupun penegakan hukum (seperti regulasi kelaikan udara dan *currency* jam terbang).

Kerangka Sintesis Teoritis

Dalam membedah masalah konseptual di Ditpoludara, penelitian ini membangun sebuah Matriks Sintesis Konstruk yang terdapat pada tabel 1. Matriks ini mempertemukan tekanan lingkungan makro dengan kapasitas operasional mikro organisasi melalui alur logika berikut:

Tabel 1. Matriks Sintesis Konstruk

Tahapan Analisis	Dimensi Konseptual (Pisau Analisis)	Indikator Spesifik Sektor <i>High-Risk</i> (Lokus Ditpoludara)	Target Teoretis	Evaluasi
Tahap 1 Tekanan Makro	Teori Konteks Lingkungan Organisasi (Rainey, 2014; Moore, 1995) Konfrontasi antara <i>Economic Context</i> (fiskal) vs <i>Authorizing Environment</i> (regulasi).	Kebijakan pemotongan anggaran (<i>budget cuts</i>) secara makro. Aturan birokrasi yang kaku (<i>red tape</i>). Standar regulasi keselamatan penerbangan internasional yang mutlak.	Menganalisis titik temu dilema manajerial ketika <i>input</i> finansial negara menurun, namun standar keselamatan teknis di lapangan tidak boleh bergeser.	
Tahap 2 Proses Internal	Siklus Fungsi PPM (PADS) (Park & Ugaddan, 2015) Distorsi pada Rantai Nilai Publik (<i>Government Input → Activities</i>).	Rasionalisasi anggaran operasional alutsista. Pengurangan kuantitas program Pendidikan Pengembangan (Dikbang). Penyusutan alokasi jatah jam terbang taktis.	Membedah bagaimana guncangan pada fungsi <i>Planning</i> (anggaran) secara langsung memaksa terjadinya pemangkasan pada fungsi <i>Development</i> (pelatihan).	
Tahap 3 Kapasitas SDM	Sifat Kompetensi Manusia (Rainey, 2014) Kerapuhan elemen kompetensi yang bersifat dapat menyusut (<i>perishable KSA</i>).	Penurunan tingkat pengetahuan teori penerbangan (<i>Knowledge</i>). Melandainya kemahiran motorik mengendalikan pesawat (<i>Skills</i>). Penurunan kecepatan pengambilan keputusan darurat (<i>Abilities</i>).	Evaluasi secara kritis terhadap pembusukan kapasitas teknis personel penerbangan dan mekanik akibat hilangnya kontinuitas latihan rutin berkelanjutan.	

Tahap 4 Dampak Akhir	Fungsi Multiplikatif Performa (<i>Blumberg & Pringle, 1982</i>) $\text{Performa} = f(\text{KSA} \times \text{Motivasi} \times \text{Sumber Daya})$	Anjloknya tingkat kesiapan operasional armada (<i>operational readiness</i>). Meningkatnya potensi kesalahan manusia (<i>human error</i>). Ancaman terhadap pencapaian target <i>zero accident</i> .	Membuktikan runtuhnya <i>Outcome</i> pelayanan jika salah satu variabel pendukung (KSA & Sumber Daya) bernilai rendah, meskipun Motivasi (PSM) personel tinggi.
----------------------	--	--	---

Teknik Analisis

Analisis data konseptual dilakukan melalui teknik Analisis Tematik Kritis (*Critical Thematic Analysis*) dan Pemetaan Kausal (*Causal Mapping*). Langkah-langkah analitisnya dijabarkan sebagai berikut:

1. Reduksi dan Pengelompokan Inti Teori: Informasi dari berbagai literatur diekstraksi untuk memisahkan variabel yang bertindak sebagai *Input* (anggaran), *Activities* (fungsi PADS dan Diklat), serta *Outcome* (performa).
2. Konstruksi Logika Multiplikatif: Menggunakan rumus fungsi multiplikatif performa organisasi $\text{Performa} = f(\text{KSA} \times \text{Motivasi} \times \text{Sumber Daya})$ sebagai dalil logika untuk memvalidasi mengapa efisiensi anggaran berakibat fatal pada organisasi *high-risk*. Peneliti menganalisis bagaimana penurunan drastis pada variabel *Sumber Daya* memicu pembusukan kemampuan teknis (*KSA Perishability*), meskipun variabel *Motivasi* berada pada nilai maksimal.
3. Sintesis Strategi Adaptif: Mengembangkan proposisi teoretis baru berupa konsep fleksibilitas manajerial dan manajemen kinerja adaptif yang dapat digunakan oleh HRO sektor publik untuk memutus siklus degradasi kinerja di tengah restrukturisasi dana.

PEMBAHASAN

Tekanan Konteks Lingkungan Makro: Benturan Efisiensi Fiskal dan Regulasi Standar Keselamatan (Fase 1)

Analisis konseptual menunjukkan bahwa Direktorat Kepolisian Udara (Ditpoludara) saat ini beroperasi di bawah tekanan eksternal ganda yang bergerak saling bertolak belakang. Merujuk pada *Teori Konteks Lingkungan Organisasi* (Rainey, 2014; Perry & Porter, 1982), struktur kinerja Ditpoludara dikepeng oleh konfrontasi antara *Economic Context* di satu sisi dan *Authorizing Environment* di sisi lain.

Di bawah pengaruh *Economic Context*, krisis fiskal global atau kebijakan restrukturisasi ekonomi makro nasional telah memaksa pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 1 Tahun 2025 tentang Efisiensi Belanja dalam Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2025. Kebijakan ini berbentuk pemotongan anggaran (*budget cuts*) secara menyeluruh pada kementerian dan lembaga, termasuk Kepolisian Negara Republik Indonesia. Ditpoludara, sebagai satuan kerja yang bersifat padat modal

(*high-cost*), menjadi unit yang paling rentan terdampak. Penghematan fiskal ini menuntut Ditpoludara untuk mereduksi pengeluaran berbasis *input* finansial demi mendukung semangat efisiensi.

Namun, sebagai *High-Reliability Organization* (HRO), Ditpoludara terikat sangat kaku oleh *Authorizing Environment* yang memiliki standar teknis super-ketat (Moore, 1995; Weick & Sutcliffe, 2015). Lingkungan otorisasi ini didikte oleh regulasi internasional penerbangan sipil dan militer, undang-undang kelaikudaraan, serta protokol keselamatan penerbangan yang tidak mengenal kompromi administratif. Standar-standar ini mewajibkan ketersediaan suku cadang asli bergaransi internasional, sertifikasi berkala bagi kru pesawat, dan perawatan mesin berbasis jam terbang (*flight hours*) yang bersifat absolut. Komponen-komponen seperti kalibrasi instrumen pesawat, pemeliharaan berkala alutsista berdasarkan kalender waktu (*calendar inspection*), serta biaya sewa hanggar dan asuransi adalah pengeluaran wajib yang tidak bergantung pada intensitas penggunaan pesawat harian. Ketika kebijakan efisiensi fiskal dari lingkungan ekonomi eksternal diterapkan secara pukul rata (*across-the-board cuts*) atau disamakan dengan instansi publik administratif biasa, maka manajemen organisasi dipaksa melakukan rasionalisasi pada satu-satunya variabel yang fleksibel, yaitu biaya variabel (*variable cost*).

Dalam konteks Ditpoludara, biaya variabel ini mencakup pengadaan bahan bakar avtur dan jatah jam terbang latihan taktis kru penerbang. Berdasarkan model Park dan Ugaddan (2015), pemotongan pada level *Input* (anggaran avtur) secara otomatis menekan volume *Activities* (jam terbang latihan harian). Karena biaya tetap alutsista tidak bisa dikurangi demi kelaikan udara, maka ruang latihan taktis personel yang paling pertama dikorbankan demi memenuhi target efisiensi. Namun, dalam ekosistem penerbangan, pengurangan ini langsung berbenturan dengan batasan hukum yang kaku. Berdasarkan *Civil Aviation Safety Regulations (CASR) Part 91* tentang aturan umum penerbangan, seorang penerbang dilarang keras mengoperasikan pesawat udara kecuali telah memenuhi batas pengecekan kecakapan (*proficiency check*) yang diwajibkan secara berkala.

Sehingga manajer publik di organisasi administratif biasa dapat menavigasi pembatasan anggaran dengan menunda pengadaan fasilitas kantor tanpa risiko fatalitas. Sebaliknya, manajer publik di Ditpoludara dihadapkan pada kekakuan aturan (*red tape*) di mana mereka dilarang melanggar protokol keselamatan udara, namun tidak memiliki fleksibilitas anggaran untuk mendanai pemenuhan protokol tersebut akibat adanya *budget cuts*. Tekanan *Economic Context* yang menuntut pemotongan dana secara linear bertentangan dengan tuntutan *Authorizing Environment* yang menghendaki standar keselamatan absolut (*zero-accident*).

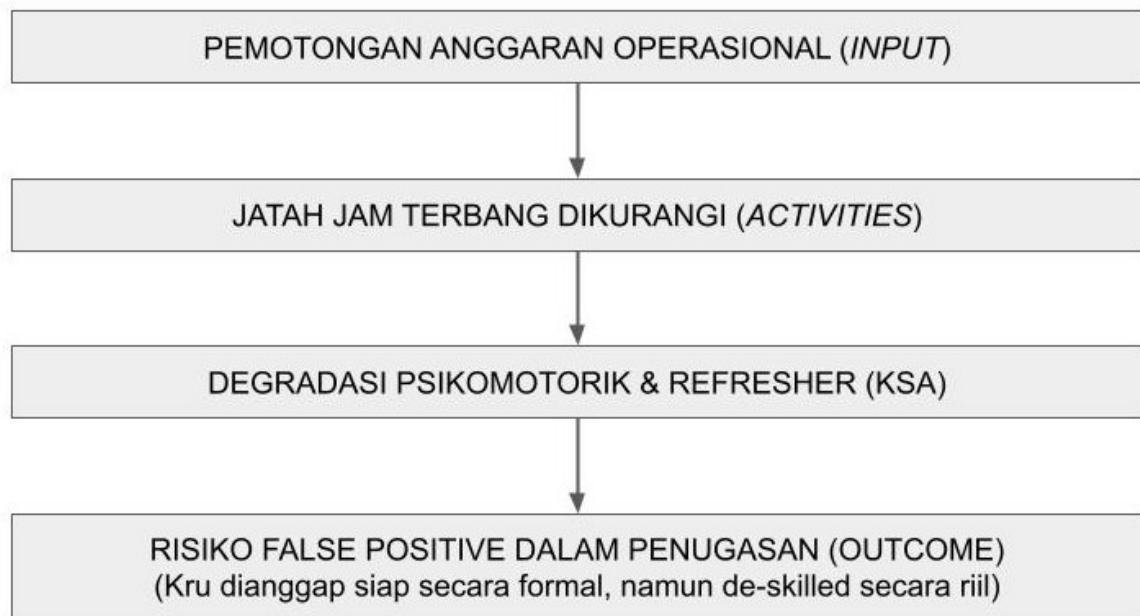
Distorsi Siklus PADS dan Pemutusan Rantai Nilai Publik (Fase 2)

Benturan konteks lingkungan eksternal tersebut secara langsung merembet ke dalam ekosistem internal organisasi, menciptakan distorsi pada siklus Manajemen SDM Publik (*PPM Functions*) yang diidentifikasi melalui kerangka kerja PADS (*Planning, Acquisition, Development, Sanction*) dari Park dan Ugaddan (2015).

Ketika kebijakan efisiensi menekan *Government Input* (anggaran), pilar *Planning* terpaksa melakukan revisi postur anggaran kerja. Dalam model tata kelola SHRM Sektor Publik yang dirumuskan oleh Park dan Ugaddan (2015), guncangan pada pilar *Planning* memiliki efek domino yang asimetris, di mana pilar *Development* (Pengembangan) menjadi area pertama yang paling sering dikorbankan. Di lingkungan Ditpoludara, fungsi *Development* merupakan komponen yang memakan

porsi anggaran terbesar karena meliputi program Pendidikan Pengembangan (Dikbang), pemeliharaan lisensi terbang kualifikasi (*type rating*), latihan navigasi udara, dan simulasi prosedur darurat kokpit.

Pengurangan *Government Input* berupa alokasi dana operasional dan avtur secara otomatis memutus rantai nilai publik (*Public Value Chain*) pada tahapan *Activities/Programs*, yang dapat dilihat pada gambar 2. Penurunan volume input berbanding lurus dengan rasionalisasi kuantitas jatah jam terbang latihan rutin bagi para penerbang dan teknisi



Gambar 2. Rantai nilai publik.

Program-program dikbang yang seharusnya menjadi instrumen berkala untuk memperbarui sertifikasi taktis personel mengalami penundaan atau pengurangan kuota peserta. Manajemen SDM di Ditpoludara dipaksa menggeser prioritas penggunaan anggaran yang terbatas hanya untuk membiayai penerbangan operasi riil (seperti penegakan hukum atau penanggulangan bencana), sementara jatah penerbangan untuk latihan pembinaan kapasitas SDM dipangkas hingga batas minimal. Pemutusan rantai nilai pada level *Activities* ini menjadi hulu dari kerapuhan kompetensi personil penerbang.

Fenomena "Perishable KSA": Kerapuhan Kompetensi Personel Penerbangan (Fase 3)

Dampak paling destruktif dari distorsi fungsi *Development* adalah terjadinya degradasi atau pembusukan kompetensi manusia yang diukur melalui dimensi KSA (*Knowledge, Skills, and Abilities*). Di dalam manajemen sektor publik konvensional, penurunan kinerja SDM akibat kurangnya diklat hanya berdampak pada penundaan dokumen administratif. Namun, dalam dunia penerbangan HRO, kompetensi KSA memiliki sifat yang sangat perishable (mudah menyusut dan usang) jika tidak dirawat secara kontinu (Rainey, 2014).

1. Knowledge (Pengetahuan): Penguasaan teoritis mengenai sistem avionik modern, regulasi ruang udara, dan kalkulasi meteorologi membutuhkan penyegaran akademis berkala. Jarangnya

- program dikembangkan dan diskusi teknis membuat pemahaman kru terhadap pembaruan regulasi penerbangan menjadi usang.
2. Skills (Keterampilan): Keterampilan menerbangkan pesawat dan helikopter didasarkan pada ingatan otot (*muscle memory*) dan refleks psikomotorik yang presisi. Ketika jatuh jam terbang latihan taktis direduksi, kemahiran (*proficiency*) pilot dalam melakukan manuver ekstrem, pendaratan di medan sulit, atau pengendalian helikopter saat cuaca buruk secara biologis akan menurun (*fading skills*).
 3. Abilities (Kemampuan): Kapasitas kognitif untuk mengambil keputusan krusial di bawah tekanan kokpit (*split-second decision making*) sangat bergantung pada intensitas latihan prosedur darurat (*emergency procedure training*). Tanpa simulasi berkala, ketangkasan mental pilot dalam menganalisis kegagalan sistem mekanis pesawat akan melambat.

Lebih jauh lagi, kondisi ini memicu anomali dalam penilaian kinerja yang disebut sebagai Risiko *False Positive* pada seleksi penugasan. Manajemen organisasi, yang terjebak dalam formalisme birokrasi (*institutional inertia*), menganggap seorang pilot siap menjalankan misi operasional hanya karena pilot tersebut secara administratif memegang lisensi aktif di atas kertas. Padahal, CASR Part 61 secara rigid menetapkan aturan pengalaman terbaru (*currency requirement*), di mana seorang penerbang tidak boleh bertindak sebagai *Pilot-in-Command* (PIC) kecuali dalam 90 hari terakhir telah memenuhi kuota minimum *take-off* dan *landing* pada tipe pesawat yang sama. Sedangkan dalam sistem merit menekankan bahwa ketidakcocokan peran (*misfit*) harus dieliminasi (Klingner dkk., 2010). Namun, kebijakan efisiensi anggaran yang berujung pada kelangkaan latihan terbang justru secara tidak sengaja menciptakan *misfit* kolektif, di mana personel penerbangan dan mekanik dipaksa terbang dengan tingkat kemahiran (*proficiency*) yang berada di bawah standar ideal akibat kurangnya latihan rutin.

Runtuhnya Performa Organisasi dalam Sistem Multiplikatif (Fase 4)

Implikasi akhir dari melandainya kapasitas KSA personel penerbangan adalah ancaman sistemik terhadap performa total organisasi. Berdasarkan formulasi klasik *Teori Performa Organisasi* (Blumberg & Pringle, 1982; Rainey, 2014), kinerja lembaga publik bukanlah sebuah fungsi penjumlahan (aditif), melainkan fungsi multiplikatif (perkalian):

Performa Organisasi Ditpoludara = $f(\text{KSA} \times \text{Motivasi} \times \text{Sumber Daya})$

Karakteristik utama dari fungsi multiplikatif ini adalah jika salah satu variabel pendukung nilainya merosot mendekati titik rendah, maka hasil akhir dari performa total organisasi akan anjlok secara eksponensial, terlepas dari seberapa tingginya nilai variabel yang lain. Fenomena nyata di lapangan menunjukkan bahwa personel Ditpoludara memiliki tingkat Motivasi yang sangat tinggi. Didorong oleh *Public Service Motivation* (PSM) yang kuat untuk menjaga kedaulatan negara dan menjalankan misi kemanusiaan (seperti penyelamatan korban bencana), para kru penerbang memiliki komitmen intrinsik yang tebal untuk tetap bertugas bertaruh nyawa di udara. Namun, tingginya motivasi ini tidak mampu mengompensasi runtuhnya variabel Sumber Daya/Peluang akibat kebijakan *budget cuts* yang kemudian mengikis variabel KSA (*perishable skills*).

Ketika variabel *Sumber Daya* melandai dan menggerogoti KSA, hasil perkalian matematis dari rumus performa tersebut menghasilkan penurunan Kesiapan Operasional (*Operational Readiness*) Ditpoludara. Armada pesawat dan helikopter yang tidak mendapatkan pemeliharaan komponen tepat

waktu akibat keterbatasan dana suku cadang terpaksa dikandangkan (*grounded*), sehingga mengurangi jumlah alutsista yang siap digerakkan setiap saat untuk merespons panggilan darurat kewilayahan (Polda).

Di sisi lain, kombinasi antara alutsista yang kurang prima dengan pilot yang mengalami penyusutan keterampilan taktis (*Skills*) melahirkan ancaman terbesar bagi HROs, yaitu meningkatnya risiko kesalahan manusia (*human error*). Ketika efisiensi anggaran memangkas jatah jam terbang di bawah standar minimal CASR Part 61 tersebut, pemaksaan penugasan hanya berdasarkan dokumen formal akan melahirkan risiko *False Positive* yang ekstrem, meningkatkan potensi *human error* secara eksponensial, dan mengancam keselamatan penerbangan (*aviation safety*). Di dalam ekosistem penerbangan, *human error* yang dipicu oleh kurangnya latihan bukan sekadar menurunkan indeks kepuasan publik, melainkan dapat berakibat fatal: kegagalan misi operasi penegakan hukum, insiden fatalitas, hingga kecelakaan penerbangan (*aircraft accident*) yang menghancurkan alutsista bernilai ratusan miliar rupiah dan mengorbankan nyawa kru terbaik bhayangkara.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil kajian konseptual dan analisis teoretis yang telah dipaparkan, penelitian ini menghasilkan tiga kesimpulan utama terkait pengaruh efisiensi anggaran terhadap kesiapan operasional di Direktorat Kepolisian Udara Korpolaairud Baharkam Polri (Ditpoludara):

1. Ditpoludara terjebak di antara dua tekanan lingkungan eksternal yang saling bertolak belakang. Tekanan ekonomi fiskal (*Economic Context*) menuntut kepatuhan linear terhadap kebijakan pemotongan anggaran (*budget cuts*) demi efisiensi biaya. Di sisi lain, lingkungan otorisasi teknis (*Authorizing Environment*) menuntut pemenuhan standar kelaikudaraan dan regulasi keselamatan penerbangan internasional secara mutlak. Kekakuan birokrasi (*red tape*) membuat manajer publik di Ditpoludara kehilangan fleksibilitas untuk mencari alternatif pendanaan mandiri, sehingga penghematan biaya berisiko langsung menabrak batas aman operasional.
2. Pemotongan anggaran pada level *Government Input* secara langsung mendistorsi siklus Manajemen SDM Publik (*PPM Functions*), khususnya pada pilar *Development*. Rasionalisasi jatah jam terbang latihan rutin, penundaan pendidikan pengembangan (dikbang), serta pengurangan intensitas pelatihan prosedur darurat kokpit memutus rantai nilai publik pada tahapan *Activities*. Akibatnya, terjadi fenomena pembusukan kompetensi yang bersifat *perishable* (mudah menyusut); refleks psikomotorik (*Skills*), pemahaman regulasi udara (*Knowledge*), dan ketangkasan mengambil keputusan kritis (*Abilities*) dari para penerbang dan teknisi mengalami penurunan akibat kelangkaan repetisi latihan.
3. Melalui lensa teori performa organisasi, kinerja HRO (*High-Reliability Organization*) dihitung secara multiplikatif Performa Organisasi Ditpoludara = $f(KSA \times Motivasi \times Sumber Daya)$. Meskipun personel Ditpoludara memiliki *Public Service Motivation* (PSM) yang sangat tinggi untuk mengabdikan, anjloknya variabel *Sumber Daya* (dana operasional alutsista) yang ikut mengikis variabel KSA secara otomatis meruntuhkan performa total organisasi. Dampak akhirnya mewujudkan nyata pada penurunan tingkat kesiapan operasional armada (*operational readiness*) dalam merespons panggilan tugas, serta melambungnya risiko kesalahan manusia (*human error*) yang mengancam target keselamatan tertinggi (*zero accident*).

Selanjutnya guna menavigasi keterbatasan anggaran tanpa mengorbankan keselamatan nyawa personel dan aset alutsista strategis negara, studi ini merumuskan rekomendasi praktis dan kebijakan sebagai berikut:

1. Bagi Manajemen Internal Ditpoludara
 - a. Ditpoludara harus mengalihkan pemeliharaan refleks kognitif dan psikomotorik pilot dari penerbangan riil yang berbiaya tinggi (*high-cost*) ke optimalisasi penggunaan fasilitas *flight simulator*. Repetisi skenario keadaan darurat (*emergency procedure*) di dalam simulator harus ditingkatkan intensitasnya secara berkala demi menjaga kecakapan (*proficiency*) pilot dengan biaya operasional minimal.
 - b. Mengembangkan manajemen aset adaptif dengan memetakan helikopter dan pesawat udara ke dalam kluster operasional utama. Anggaran pemeliharaan yang terbatas harus difokuskan untuk menjaga kelaikan armada inti yang memiliki frekuensi penugasan kemanusiaan dan penegakan hukum tertinggi, sementara armada penunjang dikelola dalam status penyimpanan yang aman.
2. Bagi Pengambil Kebijakan Markas Besar Polri
 - a. Pengambil kebijakan fiskal di tingkat Mabes Polri harus menghentikan pendekatan pemotongan anggaran rata (*flat budget cuts*). Postur anggaran Ditpoludara harus dirumuskan secara asimetris menggunakan kalkulasi risiko fatalitas. Harus ditetapkan batas bawah anggaran (*floor budget*) yang bersifat sacrosanct (tidak boleh dikurangi) khusus untuk komponen keselamatan penerbangan, pembelian suku cadang asli internasional, dan jam terbang minimum kru.
 - b. Pemberian Diskresi dan Fleksibilitas Fiskal Khusus: Mengingat Ditpoludara memiliki karakteristik unik sebagai *High-Reliability Organization* (HRO), satuan kerja ini perlu diberikan fleksibilitas manajerial atau diskresi birokrasi dalam realokasi anggaran antar-mata uang belanja secara cepat (misalnya menggeser sisa belanja administratif sipil untuk menutup kelangkaan dana avtur operasi darurat) tanpa harus terhambat oleh panjangnya birokrasi revisi anggaran konvensional.

DAFTAR PUSTAKA

- Ayaita, A., Grund, C., & Pütz, L. (2022). Job placement via private vs. public employment agencies: Investigating selection effects and job match quality in Germany. *Schmalenbach Journal of Business Research*, 74(2), 137-162.
- Caiden, G. E. (1969). *Administrative reform*. Allen & Unwin.
- Connelly, C. E., Fieseler, C., Černe, M., Giessner, S. R., & Wong, S. I. (2021). Working in the digitized economy: HRM theory & practice. *Human Resource Management Review*, 31(1), 100762.
- Jakobsen, M., Løkke, A. K., & Keppeler, F. (2023). Facing the human capital crisis: A systematic review and research agenda on recruitment and selection in the public sector. *Public Administration Review*, 83(6), 1635-1648.
- Jones, G. R., & George, J. M. (2007). *Contemporary management* (5th ed.). McGraw-Hill.
- Kementerian Perhubungan Republik Indonesia. (2015). *Civil Aviation Safety Regulations (CASR) Part 60: Flight Simulation Training Devices*. Direktorat Jenderal Perhubungan Udara.
- Kementerian Perhubungan Republik Indonesia. (2017). *Civil Aviation Safety Regulations (CASR) Part 91: General Operating and Flight Rules*. Direktorat Jenderal Perhubungan Udara.
- Kementerian Perhubungan Republik Indonesia. (2018). *Civil Aviation Safety Regulations (CASR) Part 135: Certification and Operating Requirements: Commuter and On-Demand Operations*. Direktorat Jenderal Perhubungan Udara.
- Kementerian Perhubungan Republik Indonesia. (2020). *Civil Aviation Safety Regulations (CASR) Part 61: Licensing of Pilots and Flight Instructors*. Direktorat Jenderal Perhubungan Udara.

- Kementerian Perhubungan Republik Indonesia. (2021). *Civil Aviation Safety Regulations (CASR) Part 121: Certification and Operating Requirements: Domestic, Flag, and Supplemental Air Carriers*. Direktorat Jenderal Perhubungan Udara.
- Knies, E., Boselie, P., Gould-Williams, J., & Vandenabeele, W. (2024). Strategic human resource management and public sector performance: Context matters. *The International Journal of Human Resource Management*, 35(14), 2432-2444.
- Kurniawati, M., Salomo, R. V., & Rahmayanti, K. P. (2019). Analisis implementasi sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (SAKIP) di tingkat lokal. *Jurnal Administrasi Publik*, 15(2), 110-125.
- Mahmoud, M. M. H., & Othman, R. (2024). Effects of new public management reforms on human resource practices: A case study in Jordan. *Management and Labour Studies*, 49(1), 149-176.
- Park, S., & Ugaddan, R. (2015). *Human resource management for public organizations: An essential guide*. Sungkyunkwan University Press.
- Prasojo, E., & Kurniawan, T. (2008). Reformasi birokrasi dan tata kelola pemerintahan yang baik: Tantangan dan peluang di Indonesia. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 8(1), 22-35.
- Pynes, J. E. (2008). *Human resource management for public and nonprofit organizations: A strategic approach* (3th ed.). Jossey-Bass.
- Salomo, R. V., & Rahmayanti, K. P. (2023). Progress and institutional challenges on local governments performance accountability system reform in Indonesia. *Sage Open*, 13(4), 1-12. <https://doi.org/10.1177/21582440231196659>
- Zolak Poljašević, B., Gričnik, A. M., & Šarotar Žižek, S. (2025). Human resource management in public administration: The ongoing tension between reform requirements and resistance to change. *Administrative Sciences*, 15(3), 94. <https://doi.org/10.3390/admsci15030094>