**BAB I**

**PENDAHULUAN**

* 1. **Latar Belakang Penelitian**

Pelayanan publik merupakan salah satu tugas penting yang tidak dapat diabaikan oleh pemerintah, Paradigma baru mengenai organisasi pelayanan publik lahir dari tuntutan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang berkualitas dari waktu ke waktu. Tuntutan tersebut semakin berkembang seiring dengan tumbuhnyakesadaranbahwa setiap warga negara memiliki hak untuk dilayani dan kewajiban bagi pemerintah untuk dapat memberikan pelayanan. Paradigma baru mengenai pelayanan publik menuntut perubahan dalam orientasi pelayanan, dari yang suka mengatur berubah menjadi yang suka melayani.

Sebagai konsekuensi dari pelaksanaan Otonomi Daerah terlebih setelah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintahan Daerah diberi kewenangan yang demikian luas oleh pemerintah pusat untuk mengatur rumah tangga daerahnya sendiri, termasuk didalamnya adalah pemberian pelayanan kepada masyarakat di daerahnya. Namun berbagai isu yang muncul di kalangan masyarakat, ternyata hak pelayanan yang diterima oleh masyarakat terasa belum memenuhi harapan semua pihak baik dari kalangan masyarakat umum maupun dari kalangan pemerintah sendiri.

Perbaikan kinerja melalui penguatan peran birokrasi pelayanan publik mempunyai implikasi luas terutamadalam melahirkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah sedangkan lemahnya kinerjabirokrasi akan menjadi salah satu factor yang mendorong munculnya krisiskepercayaan masyarakat kepada pemerintah.

Berdasarkan observasi awal yang dilakukan oleh peneliti, kenyataan akan buruknya kualitas pelayanan dan lemahnya kinerja birokrasi ini terjadi di wilayah perbatasan Indonesia – Malaysia tepatnya di Wilayah Sebatik Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara. Sebagaimana diketahui posisi Pulau Sebatik di Kabupaten Nunukan sangat strategis menjadi kawasan perkotaan dan potret Indonesia terhadap Malaysia, pada wilayah Sebatik sebelumnya memiliki dua kecamatan yakni Sebatik Induk dan Sebatik Barat, kini telah dimekarkan menjadi lima kecamatan bahkan telah diusulkan untuk menjadi kota baru di Kalimantan Utara.Kelima kecamatan hasil pemekaran itu terdiri :Kecamatan Sebatik Induk;Sebatik Barat;Sebatik Utara;Sebatik Tengah dan ;Sebatik Timur.

Indikasi kualitas pelayanan publik yang rendah dan lemahnya kinerja birokrasi di Wilayah tersebut terlihat pada pelayanan masyarakat yang diberikan oleh birokrasi yang seringkali cenderung rumit seperti halnya dalam pengurusan ijin usaha. Tata cara pelayanan publik masih berbelit-belit dan panjang sehinggamasyarakat sering tersita waktu karena lamanya waktu pelayanan seperti halnya dalam pengurusan Kartu Tanda Penduduk, Kartu Keluarga, Akte dan Kartu Pas Lintas Batas. Rendahnya pendidikan aparatjuga merupakan salah satu faktor penyebab buruknya kualitas pelayanan, karena tingkatpendidikan aparat sangat mempengaruhi kemampuannya dalam melaksanakan pelayanan, demikian halnya dengan disiplin kerja dimana karena merupakan pulau tersendiri tidak sedikit birokrasi yang tidah mengindahkan disiplin dan kinerja dengan pandangan jauh dari pengawasan pemerintah Kabupaten Nunukan dan aparat diatas lainnya.

Kenyataan ini di perburuk oleh Kondisi infrastruktur jalan rata-rata beraspal tipis, dan sebagian lainnya yang menghubungkan antar desa masih belum beraspal; Sumber daya listrik sangat minim, boleh dikatakan hanya mampu menjangkau daerah-daerah yang terdapat di Kecamatan Sebatik Barat saja; terbatasnya infrastruktur seperti sarana dan prasarana dasar seperti sarana dan prasarana permukiman, jaringan air bersih, jaringan *drinase*, sarana dan prasarana transportasi serta telekomunikasi menyebabkan Aksesibilitas yang rendah dan terisolasi dari wilayah sekitarnya, kecuali ke Tawau negara bagian Sabah Malaysia yang sejak dulu menjadi kohesif dengan wilayah Sebatik Indonesia.

Berbagai kendala infrastruktur wilayah kawasan perbatasan negara di wilayah ini menyebabkan kebutuhan biaya yang sangat mahal untuk mendatangi wilayah tersebut. Semua ini merupakan kenyataan yang adadanterjadi karenakualitas pelayanan publik yang*relative*rendah.

Jika hal ini terus dibiarkan akan memunculkan kekhawatiran menambah kesenjangan dan ketertinggalan ekonomi yang akan mendorong masyarakat tidak puas terhadap pelayanan yang diberikanoleh pemerintah atau birokrasi yang pada akhirnya berakibat terhadapperan birokrasi yang belum mampu mewujudkan nilai-nilai akuntabilitas, responsivitasdan efisiensi pelayanan.

Berdasarkan hal-hal tersebut diatas, penelitian berkeinginan untuk menganalisis lebih dalam fenomena-fenomena tersebut dan menuangkannya dalam karya ilmiah disertasidengan judul*“*Penguatan Peran Birokrasi Dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik Di Wilayah Perbatasan Indonesia-Malaysia” (Studi Di Wilayah Sebatik Kabupaten Nunukan Kalimantan Utara )

* 1. **Fokus dan Rumusan Masalah**

**1.2.1. Fokus Penelitian**

Penelitian ini difokuskan kepada penguatan peran birokrasi dalam meningkatan kualitas pelayanan publik yang dilaksanakan di Wilayah Sebatik. Dimana masih banyak persoalan dan atau fenomena yang terjadisehubungan dengan kualitas pelayanan publik dan peran serta kinerja birokrasi yang memprihatinkan. Hal tersebut didukung oleh kenyataan bahwa sebagian masyarakat pengguna jasa pelayanan sangat membutuhkan peran birokrasi yang kuat, sehingga mampu mewujudkan nilai-nilai akuntabilitas, responsivitas,dan efisiensi pelayanan.

Kenyataan tersebut memberikan *sinyalemen* bahwa birokrasi perlu melakukan strategi dalam penguatan perannya melalui *five core strategies*dengan argumentasi bahwa penguatan peran birokrasi dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik sebagai bentuk akuntabilitas kepada publik. Fenomena inilah yang menjadi fokus peneliti dalam melaksanakan penelitian di wilayah Sebatik Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara.

**1.2.2.Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang dan fokus penelitian yang telah diuraikan sebelumnya, maka rumusan masalah yang diajukan dalam penelitian ini adalah: “Bagaimanapenguatan peranbirokrasi dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik di Wilayah Perbatasan Indonesia-Malaysia khususnya di Wilayah Sebatik Kabupaten Nunukan Kalimantan Utara”.

* 1. **Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

**1.3.1. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan, mengungkapkan, dan menganalisispenguatan peran birokrasi dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik di Wilayah Perbatasan Indonesia-Malaysia khususnya di Wilayah Sebatik Kabupaten Nunukan Kalimantan Utara.

**1.3.2. Kegunaan Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan memiliki kegunaan yang bersifat teoritisdan praktis, sebagai berikut :

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini untuk mengembangkan teori-teori tentang pelayanan publik dan diharapkan memberikan sumbangan penelitianbagi perkembangan ilmu administrasi publik umumnya. Khususnya memberikansumbangan pemikiran tentang penguatanperan birokrasimelalui*Five Core Strategies*yang dapat digunakansebagai bahan acuan atau dasar untuk penelitian selanjutnya.
2. Secara praktis, diharapkan penelitian ini dapat dijadikan sumbangan informasi dan masukan yang berguna dalam memberikan penguatan peran birokrasi melalui*five core strategies* guna meningkatkan pelayanan di wilayah perbatasan Sebatik Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara.

**BAB II**

**KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN PROPOSISI**

**2.1.Kajian Pustaka**

**2.1.1. Kajian Terdahulu Yang Relevan**

Penelitian tentang penguatan peran birokrasi dan kualitas pelayanan publik pada umumnya sudah banyak dilakukan, namun yang membahas lokus di perbatasan tidak cukup banyak. Berikut ini peneliti akan memberikan gambaran singkat tentang beberapa penelitian yang telah dilakukan sebelumnya, yang relevan dengan kajian penelitian ini.

Hasil penelitian yang telah dipublikasikan berkaitan dengan kajian penelitian ini, antara lain penelitian yang dilakukan oleh :

1. Samuel Atbar, Universitas Sumatera Utara, 2012 degan judul karya ilmiah Pengaruh Prilaku Birokrasi Terhadap Kualitas Layanan Publik Pada Distrik Semangga, pada jurnal Societas (Jurnal Administrasi dan Sosial edisi Juni 2012 ;
2. Asnaldi, Universitas Terbuka, 2011 dengan judul Pengaruh Perilaku Birokrasi Terhadap Kualitas Pelayanan Publik (Studi di Kecamatan Singkil Utara)
3. Rahman Mulyawan, Universitas Padjadjaran 2009 dengan judul Implementasi Kebijakan Pembangunan Bidang Pertahanan Di Kawasan Perbatasan Indonesia Timor Leste (Studi Kasus di Kabupaten Belu Provinsi Nusa Tenggara Timur)

7

1. Trisnowati Rahayu, Universitas Negeri Makasar, 2014 dengan judul Akuntabilitas Pelayanan Publik di Pelabuhan Makasar (Studi Pada Pelayanan Barang Di Divisi Pelayanan Barang Dan Aneka Usaha-Pt. Persero Pelindo Iv-Cabang Makassar )
2. Irwansyah pada Jurnal eJournal Ilmu Pemerintahan, 2013, 1 (3): 1192-1206 ISSN 2338-3615 , ejournal.ip.fisip-unmul.ac.id dengan judul Efektifitas Pelayanan Publik Pada Kantor Camat Sebatik Barat Kabupaten Nunukan

Lebih jelas mengenai perbandingan penelitian terdahulu ini dapat terlihat dalam tabel berikut ini :

**Tabel 2.1.**

**PERBANDINGAN PENELITIAN TERDAHULU**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **NAMA** | **JUDUL** | **TEORI YANG DIGUNAKAN**  **PENELITIAN TERDAHULU** | **TEORI YANG DIGUNAKAN PENELITI** | **ORIGINALITAS** |
| Samuel Atbar | Pengaruh Prilaku Birokrasi Terhadap Kualitas Layanan Publik  Pada  Distrik Semangga | 1. Konsep Prilaku dari Ndraha (1997 : 36) 2. Birokrasi dari Albrow dalam Warwick, (1975:4). Birokrasi diartikan sebagai:  * *rational organization* * *organizational inefficien*; * *rule by officials*; * *public Administration*; * *administration by official*. * *type of organization with specific characteristic and quality as hierarchies and rules*. * *an essential quality of modern society*.  1. Dimensi Prilaku Birokrasi dari Steers (1986:217)   Teori organisasi merupakan cara berpikir tentang organisasi yang berdasarkan pola dan peraturan dalam desain organisasi dan prilaku manusianya. Desain organisasi berhubungan dengan proses operasional untuk menciptakan struktur tugas dan wewenang yang akan menjadi ciri aktivitas anggotanya   1. Kualitas Layanan Publik dari Tjiptono (1996:51); Gaspersz (dalam lukman,  1999:7); dan Kotler (1994:62) Kualitas terdiri dari sejumlah keistimewaan produk baik keistimewaan langsung, maupun keistimewaan  atraktif yang memenuhi keinginan pelanggan dan dengan demikian memberikan kepuasan atas penggunaan produk Kualitas  sendiri dari segala sesuatu yang bebas dari kekurangan atau kerusakan | 1. *Five Core Strategies* Osborne dan Plastrik (1999:65)sebagai penguatan peran birokrasi *Core Strategy; ConsequencesStrategy; CostumerStrategy; Control Strategy; Culture Strategy.* 2. Kualitas Pelayanan Publik Jane and Denhart (2007:42) *Serve Citizen, Not Customer; Seek the Public Interest; Value Citizenship Over Enterpreunership; Think Strategically, Act Democratically; Recognize that Accountability Isn’t Simple; Serve Rhater Than Steer; Value People, Not Just Productivity* | Lokus Penelitian pada peran birokrasi dalam peningkatan kualitas pelayanan publik Di Wilayah Perbatasan Indonesia-Malaysia Tepatnya di Pulau Sebatik Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara |
| Asnaldi | [Pengaruh Perilaku Birokrasi Terhadap Kualitas Pelayanan Publik (Studi di Kecamatan Singkil Utara)](http://www.pustaka.ut.ac.id/dev25/index.php?option=com_content&view=article&id=1354:pengaruh-perilaku-birokrasi-terhadap-kualitas-pelayanan-publik-studi-di-kecamatan-singkil-utara&catid=21:tesis-tapm&Itemid=412) | 1. Prilaku Birokrasi dari Hersey and Blanchard (1994:45) bahwa prilaku birokrasi berorientasi pada tujuan 2. Pelayanan Publik dari Tjiptono , pelayanan dapat didefinisiakan sebagai mem bantu dan melayani. 3. Kualitas Pelayanan dari Tjiptono :bukti langsung; keandalan; daya tanggap; jaminan dan emphaty | 1. Weber (1948), organisasi birokrasi yang ideal menyertakandelapan karakteristik struktural.   1. Aturan-aturan yang disahkan, regulasi, dan prosedur yang distandarkan;  2.Spesialisasi peran anggota organisasi memberikan peluang kepada divisi pekerja untuk menyederhana-kan aktivitas pekerja dalam menyelesaikan tugas yang rumit;  3. Hirarki otoritas organisasi formal dan legitimasi peran kekuasaan anggota organisasi didasarkan pada keahlian pemegang jabatan secara individu, membantu mengarah-kan hubungan intra personal di antara anggota organisasi guna menyelesaikan tugas-tugas organisasi;  4. Pekerjaan personil berkualitas didasarkan pada kemampuan tehnik yang mereka miliki dan kemampuan untuk melaksanakan tugas yang dibebankan kepada mereka;  5.Mampu tukar personil dalam peran organisasi yang bertanggung jawab memungkinkan aktivitas organisasi dapat diselesaikan oleh individu yang berbeda;  6. Impersonality dan profesionalis-me dalam hubungan intra personil di antara anggota organisasi mengarahkan individu ke dalam kinerja tugas organisasi;  7. Uraian tugas yang terperinci harus diberikan kepada semua anggota organisasi sebagai garis besar tugas formal dan tanggung jawab kerjanya;  8. Rasionalitas dan predictability dalam aktivitas organisasi dan pencapaian tujuan organisasi membantu meningkatkan stabilitas perusahaan.   1. *Five Core Strategies* Osborne dan Plastrik (1999:65) sebagai penguatan peran birokrasi *Core Strategy;ConsequencesStrategy;CostumerStrategy;Control Strategy;Culture Strategy.* 2. Kualitas Pelayanan Publik Jane and Denhart (2007:42) *Serve Citizen, Not Customer; Seek the Public Interest; Value Citizenship Over Enterpreunership; Think Strategically, Act Democratically; Recognize that Accountability Isn’t Simple; Serve Rhater Than Steer; Value People, Not Just Productivity* | Lokus Penelitian pada peran birokrasi dalam peningkatan kualitas pelayanan publik Di Wilayah Perbatasan Indonesia-Malaysia Tepatnya di Pulau Sebatik Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara |
| Rahman Mulyawan | Implementasi Kebijakan Pembangu nan Bidang Pertahanan Di Kawasan Perbatasan Indonesia – Timor Leste (Studi Kasus di Kabupaten Belu Provinsi Nusa Tenggara Timur) | 1. Model implementasi kebija-kanyang dikemukakan oleh Cheema dan Rondinely (1983) 2. Kawasan Perbatasan dari (Bappenas) | 1. Konsep wilayah menurut Rustiadi (2001:76) yang menjelaskan berbagai konsep wilayah yaitu: (1) wilayah homogen, (2) wilayah fungsional yang terbagi dalam sistem sederhana terdiri dari: wilayah nodal, desa-kota, budidaya-lindung dan sistem kompleks yakni sistem ekonomi, ekologi dan sistem sosial-publik, dan (3) wilayah perencanaan, yang disusun berdasarkan konsep wilayah homogen, fungsi-onal, dan administrasi-publik | Wilayah Perbatasan Indonesia-Malaysia Tepatnya di Pulau Sebatik Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara |
| Trisnowati Rahayu | Akuntabilitas Pelayanan Publikdi Pelabuhan Makassar(Studi Pada Pelayanan Barang Di Divisi Pelayanan Barang Dan Aneka Usaha-Pt. Persero Pelindo Iv-Cabang Makassar ) | 1. Perkembangan Paradigma Administrasi Publik menurut Nicolas Henry (1995)dikelompokkan ke dalam lima paradigm 2. Denhart danDenhart (2007) berikut : *recognize that accountability isn’t simple. Public servants should be attentive to more; than the market; they should also attend to statutory and constitutional law, community value, political norm, professional standard and citizen interest”* 3. Taliziduhu (2000 : 59-60) menyatakan bahwa layanan dapat diartikan sebagai produk dandapat juga diartikan sebagai cara atau alat yang digunakan oleh *provider* (penyedia layanan) dalam memasarkan atau mendistribusikan produknya. | 1. *Five Core Strategies* Osborne (1999:65)*Core Strategy;ConsequencesStrategy; CostumerStrategy;Control Strategy; Culture Strategy* 2. Kualitas Pelayanan Publik Jane and Denhart (2007:42) *Serve Citizen, Not Customer; Seek the Public Interest; Value Citizenship Over Enterpreunership;Think Strategically,Act Democratically; Recognize that Accountability Isn’t Simple; Serve Rhater Than Steer; Value People, Not Just Productivity* | Wilayah Perbatasan Indonesia-Malaysia Tepatnya di Pulau Sebatik Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara |
| Irwansyah | Efektifitas Pelayanan Publik Pada KantorCamat Sebatik Barat Kabupaten Nunukan | 1. Pengertian efektifitas dalamsuatu organisasi mempunyai arti yang berbeda-beda bagi setiap orang,begantung pada kerangka acuan yang dipakainya. Bagi sejumlah sarjana ilmusosial, efektifitas seringkali ditinjau dari sudut kualitas kehidupanpekerja,menurut Richard M. Steers, (1985:1) 2. John D. Millet dalam Sutarto (2006:25), berpendapat “organisasiadalah orang-orang yang bekerja sama, dan dengan demikian ini mengandungciri-ciri dan hubungan-hubungan manusia yang timbul dalam aktifitaskelompok | 1. Porter (1980:81) strategi dapat juga diartikan sebagai “*objectives*” dan *“plan*” atau “*planning”*, dimana strategi itu terdiri dari Strategi sistem/teknologi informasi, yakni pilihan-pilihan utama yang memusatkan perhatian pada implementasi dan penggunaan sistem informasi berbasis teknologi pada suatu perusahaan. 2. Terdapat tiga komponen utama dari struktur organisasi menurut Robbins yang dialih bahasakan oleh Suryadi (1994:90) yaitu kompleksitas, formalitas dan sentralisasi.Struktur organisasi menurut McShane (2008:36) “adalah pembagian kerja serta pola koordinasi, komunikasi, alur kerja dan kekuasaan formal dalam kegiatan langsung organisasiserta mencerminkan budaya organisasi dan hubungan kekuasaan |  |

**Sumber : Diolah dari berbagai sumber, 2014**

* + 1. **Administrasi Publik**

Administrasi Publik sebagai ilmu tidak lepas dari perkembangan dan dinamika,Ilmu Administrasi itu sendiri, secara sempit “administrasi” adalah penyusunan dan pencatatan data dan informasi secara sistematis dengan maksud untuk menyediakan keterangan serta memudahkan memperolehnya kembali secara keseluruhan dan dalam hubungannya satu sama lain. Dengan kata lain disebut tata usaha *(clerical work, office work).*

Seperti pendapat yang dikemukakan Silalahi (2005:14) yang menyatakan bahwa: “Administrasi berarti tatausaha yang mencakup setiap pengaturan yang rapih dan sistematis serta penentuan fakta-fakta secara tertulis dengan tujuan memperoleh pandangan yang menyeluruh serta hubungan timbal balik antara satu fakta dengan fakta lainnya”

Administrasi dalam arti luas masih dalam Silalahi (2005:14) , seperti yang dikembangkan oleh para tokoh teori administrasi maupun yang dikembangkan di dunia pendidikan tinggi dewasa ini, seperti yang ditelaah dalam Fakultas Ilmu Administrasi. Istilah administrasi berhubungan dengan kegiatan kerjasama yang dilakukan manusia atau sekelompok orang sehingga tercapai tujuan yang diinginkan. Rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam suatu kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu disebut administrasi dalam arti luas.

Adapun ilmu yang memperlajari fenomena kerjasama yang bersifat kooperatif dan terorganisasi untuk mencapai tujuan adalah Ilmu Administrasi. Dalam administrasi publik terdapat sekelompok orang dalam bekerjasama dalam mencapai tujuan kesejahteraan bersama, kelompok tersebut dikenal sebagai tiga cabang pemerintahan yang berperan penting bagi pemenuhan pelayanan masyarakat atau yang sering disebut dengan publik.

16

Pengertian administrasi publik sebagaimana disampaikan oleh Felix A.Nigro and Lloyd G.Nigro (1984:11) sebagai berikut :

* 1. *Is a cooperative group effort in a public setting.*
  2. *Covers all three branches-executive,legislative, and judicial-and their interrelationship.*
  3. *Has an important role the formulation of public policy, and is thus part of the political proses.*
  4. *Is different in significant ways from private administration.*
  5. *Is closely associated with numerous private groups and individuals in providing services to the community.*

Jika administrasi privat memiliki tujuan untuk mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya dalam hal finansial maka administrasi mengenai negara atau publik secara keseluruhan meliputi unsur-unsur dan dinamikanya yaitu sebagai sistem dan prosedur kerjasama rasional dan manusiawi yang dilakukan oleh para penyelenggara yaitu pemerintah dalam mencapai tujuan-tujuan publik sesuai dengan peranan, fungsi dan tanggungjawab masing-masing posisi kepentingan dalam kehidupan bernegara. Dalam memberikan pelayanan pada masyarakat, pemerintah tidak dapat bekerja secara individual namun juga membutuhkan sektor privat yang dapatmendukung pelaksanaan yang dibutuhkan masyarakat.

**2.1.3. Strategi Penguatan**

Strategi merupakan alat untuk mencapai tujuan dan dalam perkembangannya konsep mengenai strategi terus berkembang. Menurut Porter dalam Rangkuti(2004:4) strategi adalah suatu alat yang sangat penting untuk mencapai keunggulan bersaing. Senada dengan itu, Hamel dan Pharalad dalam Rangkuti (2004:4) juga mengatakan strategi merupakan tindakan yang bersifat *incremental* (senantiasa meningkat) dan terus-menerus, dilakukan berdasarkan sudut pandang tentang apa yang diharapkan oleh pelanggan di masa depan.Menurut kamus *Longman Dictionary of Contemporary English (1982)*, arti dari strategi adalah *a particular plan for winning success in particular activity, as in war, a game, a competition, or for personal advantage*.

Strategi merupakan perencanaan dalam mensukseskan tujuan dalam segala aktifitas. Baik dalam mensukseskan peperangan, kompetisi maupun yang lainnya. Kemudian, seiring dengan perkembangan kemajuan ilmu pengetahuan dibidang manajemen, kata strategi yang biasa digunakan organisasi profit dan non profit, sering digabungkan dengan perencanaan strategi maupun manajemen strategi. Perencanaan strategi dimaknai rancangan yang bersifat sistemik dilingkungan sebuah organisasi. Sedangkan manajemen strategi mempunyai definisi yang berbeda-beda.

Nawawi (2005:148) menjelaskan tentang manajemen strategi sebagai berikut

Pertama, proses atau rangkaian kegiatan pengambilan keputusan yang bersifat mendasar dan menyeluruh, disertai penetapan cara melaksanakannya, yang dibuat oleh manajemen puncak dan diimplementasikan oleh seluruh jajaran di dalam suatu organisasi untuk mencapai tujuannya. Dilihat dari pengertian diatas dapat dijelaskan secara rinci, yaitu; manajemen strategi adalah proses pengambilan keputusan, Kedua, keputusan yang diambil merupakan keputusan yang menyeluruh dan mendasar. Ketiga, pembuatan keputusan harus dilakukan oleh pucuk pimpinan sebagai penanggung jawab utama dalam keberhasilan dan kegagalan dalan sebuah organisasi. Keempat, pengimplementasian keputusan tersebut sebagai strategi organisasi untuk mencapai tujuan yang dilakukan oleh seluruh jajaran organisasi. Kelima, keputusan tersebut harus di- implementasikan oleh seluruh jajaran organisasi dalam bentuk kegiatan/pelaksanaan pekerjaan yang terarah.

Sementara itu, menurut Porter (1980:81) strategi dapat juga diartikan sebagai “*objectives*” dan *“plan*” atau “*planning”*, dimana strategi itu terdiri dari:

* 1. Strategi sistem/teknologi informasi, yakni pilihan-pilihan utama yang memusatkan perhatian pada implementasi dan penggunaan sistem informasi berbasis teknologi pada suatu perusahaan.
  2. Strategi bisnis yang merupakan pilihan – pilihan utama yang menentukan *positioning* perusahaan dalam area bisnis.

Menurut Simamora (1997:38) Strategi adalah “kerangka acuan yang terintegrasi dan komprehensif yang mengarahkan pilihan-pilihan yang menentukan bentuk dan arah aktivitas-aktivitas organisasi menuju pencapaian tujuan-tujuannya. Departemen sumber daya manusia haruslah berfungsi sebagai rekan/mitra dalam menyusun rencana strategik organisasi dikarenakan sumber daya manusia merupakan pertimbangan kunci dalam menentukan strategi, baik itu yang praktis maupun yang dapat dilaksanakan.

Strategi yang dipakai dalam semua sistem administrasi pasti menggunakan tenaga manusia untuk menjalankan prosedur yang berjalan di sistem tersebut. Sama yang dikatakan oleh Bradley W. Hall (2008:40) “*The only true source of sustained competitive advantage is people*”

Pada literatur yang lain, Rusmana (2009:8) melakukan penyelarasan strategik yang didefinisikan sebagai:

1. Hubungan, dimana tujuan sistem informasi spesifik kebutuhan pemakai sesuai dengan tujuan organisasi.
2. Kemitraan, yang mana digunakan untuk menggambarkan hubungan pekerjaan yang merefleksikan komitmen jangka panjang, kerjasama saling menguntungkan, pembagian risiko dan manfaat dan konsisten pada kualitas dengan konsep dan teori pada pembuatan keputusan secara partisipatif.
3. Derajat sumber daya yang diarahkan untuk masing-masing dari tujuh dimensi strategi sistem informasi yang konsisten dengan kekuatan pada penekanan organisasi pada masing-masing hubungan tujuh dimensi strategi bisnis: agresif, analisis, defensif, masa mendatang, inovatif, proaktif, dan berisiko.
4. Pengembangan pada dukungan strategi sistem informasi/teknologi informasi dan didukung oleh strategi bisnis.
5. Integrasi kesesuaian internal dan fungsional antara strategi bisnis dan strategi sistem informasi/teknologi informasi dan bagaimana strategi ini penting untuk mendapatkan keunggulan kompetitif.

Derajat dukungan misi, tujuan, dan rencana teknologi informasi dan didukung oleh rencana, tujuan, dan misi bisnis. Pemahaman yang baik mengenai konsep strategis dan konsep-konsep lain yang berkaitan, sangat menentukan suksesnya strategi yang disusun. Konsep-konsep tersebut yaitu:

1. *Distinctive Competence*: tindakan yang dilakukan oleh perusahaan agar dapat melakukan kegiatan lebih baik dibandingkan dengan pesaingnya.
2. *Competitive Advantage*: kegiatan spesifik yang dikembangkan oleh perusahaan agar lebih unggul dibandingkan dengan pesaingnya.

Agar sistem berjalan dengan lancar dan sesuai dengan prosedur maka semua level manajemen harus mempunyai visi dan misi yang sama dan tidak sepihak agar proses administrasi bisa dijalankan secara optimal menurut *Bradley W. Hall,(2008:43)”The second reason that bussiness and HR strategies are not aligned is that many managers delegate people issues to HR and hope for the best. Few line managers have a vision of human capital success”*

Menurut pendapat Rangkuti (2004:6), strategi dapat dikelompokkan berdasarkan 3 (tiga) tipe strategi, yaitu:

1). Strategi Manajemen

Strategi manajemen meliputi strategi yang dapat dilakukan oleh manajemen dengan orientasi pengembangan strategi secara makro misalnya, strategi pengembangan produk, strategi penerapan harga, strategi pengembangan produk, strategi akuisi, strategi pengembangan pasar, strategi mengenai keuangan dan sebagainya.

2). Strategi Investasi

Strategi investasi merupakan kegiatan yang berorientasi pada investasi, misalnya, apakah perusahaan ini melakukan strategi pertumbuhan yang agresif atau berusaha mengadakan penetrasi pasar, strategi bertahan, strategi pembangunan kembali suatu divisi baru atau strategi diiventasi, dan sebagainya.

3). Strategi Bisnis

Strategi bisnis ini juga disebut strategi bisnis secara fungsional karena bisnis ini berorientasi kepada fungsi-fungsi kegiatan manajemen, misalnya strategi pemasaran, strategi produksi atau operasional, strategi distribusi, strategi organisasi, dan strategi-strategi yang berhubungan dengan keuangan.

Berkaitan dengan pelayanan publik dan erat kaitannya dengan kepuasaan konsumen maka management HR (*Human Resources.red)* harus menerapkan sistem kepegawaian yang baik sehingga*quality services*akan baik pula.

Menurut *Bradley W. Hall( 2008: 43) ”The first is that aligning HR strategies to bussiness strategies puts the focus on external customers and results“.* Kompleksnya cakupan atau ruang lingkup administrasi publik ditambah lagi dengan prinsip-prinsip yang terdapat didalamnya, maka diperlukan strategi yang tepat dalam implementasi pelayanan publik. Strategis dalam pelayanan publik menurut Keban (2008: 10), dapat dilihat melalui enam dimensi strategis yang terdiri dari : “ (1) dimensi kebijakan, (2) dimensi struktur organisasi, (3) dimensi manajemen, (4) dimensi etika, (5) dimensi lingkungan, (6) dimensi akuntabilitas”.

**2.1.3.1. Strategi Penguatan Administrasi Publik**

Administrasi publik menurut David H. Rosenbloom and Deborah D. Goldman dalam Richard J. Stillman (2010:3): *“public administration is the use of managerial, political, and legal theories and processes to fulfill legislative, executuve, and judicial governmental mandates for the provision of regulatory and service functions for the society as a whole or for some segments of it”.*

Modernisasi Administrasi Publik (AP) menurut Frederickson, (1999:1)adalah merupakan :

*The most important factor that allows the democratization and modernization of the country take place effectively and efficiently in the 21st century, a century which is often said to be the American Century. Globalization is sweeping across the nation without exception accompanied with great information revolution has put the nation in the world live in a space without borders (borderless). a situation the state management can no longer rely on conventional methods. Similarly, the role of public administration in such circumstances, can no longer perform versus state conflict of interest of the people, or the struggle of interests in the political theatre. Public administration required to reposition or deformation into a contemporary structure.*

Menurut Frederickson(1999:8) ada beberapa alasan mendasar mengapa administrasi publik harus melakukan proses ini :

*First , among the important phenomenon of the globalization of contemporary public administration impositions faced weakening jurisdictional boundaries in a variety of forms . Nations, states , provinces , cities or even villages have been lost according physical boundaries . The weakening of these jurisdictions has even led to the merging of the various regions , without borders . Telecommunications revolution has removed the signs and physical limits , which in turn also change various shades of social relationships between people , their related in cross country boundaries , cross the ocean in a global space . In such conditions , how to understand the public interest , keeping the interests of the various actors congruent while controlling relationships occur.*

*Second , the state disarticulation , weakening role of the state in dealing with the complex issues that the source is varied . So that a state can not independently handle it well . An example is the emergence of acid rain , depletion of the ozone layer above the continent of America and Australia , not only the fault of the country but is also sourced from the public behavior of other countries .*

*Third , the widespread meaning of the word " public " . In the history of public administration , which is called by the public is identical to the state ( government ) . Public expression is no longer limited to the country but also encompasses all non- state organizations or institutions also directly perform a contract with the state to create a public duty . Parastatal organizations , NGO ( Non Governmental Organization )*

Selanjutnya Paul Joyce (2000:3) menyatakan *Define strategic planning as “a process that an organization can use to visualize its future and develop the necessary and operations to achieve that vision”*

Strategi penguatan administrasi publik senantiasa terkait dengan perdebatan tentang *good governance* dan *good government* yang merupakan anatema penting di era globalisasi ini. Berbagai bantuan dan kerjasama multi lateral tak jarang mensyaratkan dua tema tersebut dapat dihadirkan dalam sistem politik dan kebijakan publik sebuah negara. Tak terkecuali IMF, Bank Dunia, UNDP juga memberikan restriksi luas apabila negara resepien tak dapat mengintegrasikan *good governance* dan *good government* dalam pemerintahannya.

Sementara analisis lain, diantaranya Eddy (2000: 21) menyatakan bahwa dengan prasarat seperti itu ada kesan, negara donor ataupun lembaga-lembaga asing telah mendekte berbagai idiom politik, dan kebijakan publik kepada negara-negara berkembang. Dan bahkan acapkali negara-negara lembaga donordana dipersalahkan sebagai agen neo-imperealis yang melakukan penjajahan dalam format baru.

Sementara itu analis lain secara jujur mengakui bahwa keterbelakangan negara-negara berkembang dalam menyelenggarakan pemerintahan adalah sebagai akibat terlambat melakukan demokratisasi. Sehingga proses demokratisasi yang berlangsung di berbagai negara berkembang diawalnya nampak menjadi pemandangan yang menggembirakan namun lambat laun menjadi arena metamorfosa otoritarian baru. Hal ini ditunjukkan dengan fase transisi demokrasi yang ditandai dengan jatuh bangunnya rejim pasca otoriter di berbagai negara Afrika dan Asia.

Bahwa masyarakat demokratis yang efektif itu dapat hadir setiap saat tergantung dari keyakinan warga rakyat terhadap pemerintahannya. Pemerintahan yang akuntabel dan transparan adalah merupakan komponen paling elementer sehingga rakyatnya dengan kesadaran tinggi membayar pajak, hormat pada berbagai keputusan dan kebijakan negara. Rakyat respek pada sebuah pemerintahan yang dengan tatakrama publik, etika dan bersedia mempertangungjawabkan berbagai keputusan publik pada rakyatnya. Dalam konteks inilah terjadi hubungan mutual exclusive antara rakyat dengan pemerintah. Hadirnya kepercayaan dari rakyat karena mereka meyakini, bahwa investasi *trust* yang ada akan menjadi bagian penting terciptanya *good governance.*

**2.1.3.2. Strategi Penguatan Birokrasi**

Birokrasi berhubungan dengan organisasi masyarakat yang disusun secara ideal. Birokrasi dicapai melalui formalisasi aturan, struktur, dan proses di dalam organisasi. Para teoritikus klasik seperti Fayol (1949), Taylor (1911), dan Weber (1948), selama bertahun-tahun telah mendukung model birokrasi guna meningkatkan efektivitas administrasi organisasi. Max Weber adalah sosok yang dikenal sebagai bapak birokrasi. Menurut Weber (1948), organisasi birokrasi yang ideal menyertakandelapan karakteristik struktural.Pertama, aturan-aturan yang disahkan, regulasi, dan prosedur yang distandarkan dan arah tindakan anggota organisasi dalam pencapaian tugas organisasi. Weber menggambarkan pengembangan rangkaian kaidah dan panduan spesifik untuk merencanakan tugas dan aktivitas organisasi.Kedua, spesialisasi peran anggota organisasi memberikan peluang kepada divisi pekerja untuk menyederhanakan aktivitas pekerja dalam menyelesaikan tugas yang rumit. Dengan memecah tugas-tugas yang rumit ke dalam aktivitas khusus tersebut, maka produktivitas pekerja dapat ditingkatkan.Ketiga, hirarki otoritas organisasi formal dan legitimasi peran kekuasaan anggota organisasi didasarkan pada keahlian pemegang jabatan secara individu, membantu mengarahkan hubungan intra personal di antara anggota organisasi guna menyelesaikan tugas-tugas organisasi.Keempat, pekerjaan personil berkualitas didasarkan pada kemampuan tehnik yang mereka miliki dan kemampuan untuk melaksanakan tugas yang dibebankan kepada mereka.

Para manajer harus mengevaluasi persyaratan pelamar kerja secara logis, dan individu yang berkualitas dapat diberikan kesempatan untuk melakukan tugasnya demi perusahaan.Kelima, mampu tukar personil dalam peran organisasi yang bertanggung jawab memungkinkan aktivitas organisasi dapat diselesaikan oleh individu yang berbeda.  Mampu tukar ini menekankan pentingnya tugas organisasi yang relatif untuk dibandingkan dengan anggota organisasi tertentu yang melaksanakan tugasnya-tugasnya.Keenam, *impersonality* dan *profesionalisme* dalam hubungan intra personil di antara anggota organisasi mengarahkan individu ke dalam kinerja tugas organisasi. Menurut prinsipnya, anggota organisasi harus berkonsentrasi pada tujuan organisasi dan mengutamakan tujuan dan kebutuhan sendiri. Sekali lagi, ini menekankan prioritas yang tinggi dari tugas-tugas organisasi di dalam perbandingannya dengan prioritas yang rendah dari anggota organisasi individu.Ketujuh, uraian tugas yang terperinci harus diberikan kepada semua anggota organisasi sebagai garis besar tugas formal dan tanggung jawab kerjanya. Pekerja harus mempunyai pemahaman yang jelas tentang keinginan perusahaan dari kinerja yang mereka lakukan.Kedelapan, rasionalitas dan *predictability* dalam aktivitas organisasi dan pencapaian tujuan organisasi membantu meningkatkan stabilitas perusahaan. Menurut prinsip dasarnya, organisasi harus dijalankan dengan kaidah dan panduan pemangkasan yang logis dan bisa diprediksikan.

Weber juga menyatakan, birokrasi itu sistem kekuasaan, di mana pemimpin (superordinat) mempraktekkan kontrol atas bawahan (subordinat). Sistem birokrasi menekankan pada aspek “disiplin.” Sebab itu, Weber juga memasukkan birokrasi sebagai sistem legal-rasional. Legal oleh sebab tunduk pada aturan-aturan tertulis dan dapat disimak oleh siapa pun juga. Rasional artinya dapat dipahami, dipelajari, dan jelas penjelasan sebab-akibatnya.

 Ada Aturan, Norma, dan Prosedur untuk Mengatur Organisasi  
Dalam model teori birokrasi Max Weber, ditekankan mengenai pentingnya peraturan. Weber percaya bahwa peraturan seharusnya diterapkan secara rasional dan harusnya ada peraturan untuk segala hal dalam organisasi. Tentunya, peraturan-peraturan itu tertulis. Dengan demikian, organisasi akan mempunyai pedoman dalam menjalankan tugas-tugasnya

Hierarki Otoritas Yang Formal Malahan Cenderung Kaku  
Karena sistem hierarki perusahaan, maka bawahan akan segan menyapa atasannya kalau tidak benar-benar perlu. Hal ini menciptakan suasana formal yang malah cenderung kaku dalam organisasi. Birokrasi sebagai wewenang atau kekuasaan yang berbagai departemen pemerintah dan cabang-cabangnya memeperebutkan diri untuk mereka sendiri atas sesama warga negara. Kamus teknik bahasa Italia terbit tahun 1823 mengartikan birokrasi sebagai kekuasaan pejabat di dalam administrasi pemerintahan.

Birokrasi berdasarkan definisi yang dikemukakan oleh beberapa ahli adalah suatu sistem kontrol dalam organisasi yang dirancang berdasarkan aturan-aturan yang rasional dan sistematis, dan bertujuan untuk mengkoordinasi dan mengarahkan aktivitas-aktivitas kerja individu dalam rangka penyelesaian tugas-tugas administrasi berskala besar disarikan dari Blau & Meyer, (1971); Coser & Rosenberg, (1976); Mouzelis dalam Setiawan(1998). Untuk itu dalam menyelenggarakan tugas dan fungsinya birokrasi harus diperkuat dengan strategi penguatan organisasi.

Strategi dalam penguatan organisasi pemerintahan (birokrasi)dijelaskan Hilderbrand dan Grindle (1995: 37 )“*as organization capacity development refers to the structure, processes and resources of the theories oganization, and management styles that should be carried out by members of the organization”*. Pandangan Hilderbrand dan Grindle (1997:46 ) *is that the capacity of institutions affected by the objectives, how the task, how authority is defined, and how incentives are provided*.

Pada strategi penguatan melalui pengembangan kapasitas organisasi yang menekankan pada peran birokrasi menurut Hildebrand & Grindle (1997:37) antara lain sebagai berikut :

*“Shows three dimensions to be considered to assess and evaluate the capacity of public sector organizations. Firstly, the institutional reform which links with systems,environmental policies and macro conditions. Secondly, an organizational strength leads to thedivision of tasks and functions. Thirdly, human resources related to professionalism and capacity of personnel”.*

Berikut penjelasan Hildebrand dan Grindle (1997:53) mengenai tiga level dalam penguatan kapasitas organisasi birokrasi tersebut :

*The capacity in organizational level is concentrated on the organization‟s performance andculture determining the development of resources.*

*At the individual level, identification of capacity focuses on the local human resourcemanagement such as recruitment system, effectiveness of training to increase knowledge of personnel, skills and competencies of local public servants in creating good plans and national budgets.*

*At the system level, the capacity itself works at regulatory or policy framework. This level isaddressed on the support of national policy and regulation in ensuring the development of humanresources (individual aspect) and organizational performance to formulate a good plan and rational budget. Inconducive situation in the system level will impede the ability of bureaucracy to perform well*

Berikut akan digambarkan dengan matrik disertai dengan sumber teorinya mengenai pengembangan kapasitas organisasi birokrasi.

**Tabel 2.2**

**Strategi Penguatan Organisasi Publik**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **LEVEL** | **GRINDLE &HILDERBRAND (1995)** | **GRINDLE (1997)** | **FRANKS (1999)** | **FOKUS PENGUATAN** |
| Individu | Tenaga Kerja | * *Traninng and spe-sific skill* * Pengadaan atau penyediaan personil yang profesional * Merekrut dan mem-pertahankan staf yang kompeten * Memperhatikan struktur kompensasi yang efektif | * Pengetahuan, keterampilan dari sikap individu * *Expanding skill, increasing knowledge, skill transfer, and improving attitude* | Pengembangan SDM |
| Organisasi | * Organisasi struk-tur, proses, sumber daya dan gaya manajemen orga-nisasi * Tupoksi Unit Or-ganisasi yang me-nyelesaikan tugas | Struktur mikro untuk meningkan kinerja, tugas dan fungsi ter-tentu, melalui pena-taan sistem insentif, pemanfaatan personil yang ada, kepemim-pinan, komunikasi struktur manajerial. | Penguatan *sistem manajerial, improvement and administrative procedure*, | Penguatan Organisasi |
| Sistem | Kegiatan lingkungan, ekonomi, politik dan social | Struktur makro, perubahan aturan main, mekanisme, akuntabilitas, kerangka regulasi sistem | *Institutional development, penciptaan lingkungan yang mendukung, dengan kerangka hukum dan kebijakan* | Reformasi Kelembagaan |

Sumber : Amirudin, Penguatan Kapasitas Organisasi Publik, UGM, 2012

**2.1.4. Struktur Birokrasi Pemerintahan**

Menurut Martin Albrow dalam Thoha (1991:72)Istilah “birokrasi” pertamakali dikemukakan oleh seorang *physiocrat Perancis Vincent de Gournay* untuk memberikan atribut menguraikan sistem pemerintahan Prusiatahun 1745”. Persoalan birokrasi memang sangat kompleks, para ahli sendiri pun mempunyai cara pandang masing-masing dalam menjelaskan birokrasi.Birokrasi sebagaimana dikemukakan oleh Riggs dalam Thoha(1971:375) diartikan sebagai “pemerintahan biro oleh aparat yang diangkat oleh pemegang kekuasaan, pemerintah atau pihak atasan dalam sebuah organisasi formal, baik publik maupun *privat*”.

SelanjutnyaKramer Fred A dalam Suratno (1977:34) menyatakan bahwa :

Birokrasi dapat diartikan sebagai sifat atau perilaku pemerintahan, yaitu sifat kaku, macet, berliku-liku, dan segala tuduhan negatif terhadap instansi yang berkuasa (*bureau-pathology*). Birokrasi menurut Gibson yang dialih bahasakan oleh Martini Indriadi (1974:73) “adalah tipe ideal organisasi dimana biasanya birokrasi dalam arti ini bermula dari teori Max Weber tentang konsep sosiologi rasionalisasi aktivitas kolektif”

Walaupun asal kata birokrasi tidaklah sepenuhnya jelas, namun Albrow dalam Thoha, (1989:27) “menyatakan bahwa dalam kamus-kamus berbahasa asing kata tersebut tercantum secara konsisten”. Karena itu Kamus akademik Perancis (1989:56), memasukkan kata tersebut dalam suplemennya dan mengartikannya sebagai “kekuasaan, pengaruh dari pada kepala dan staf biro pemerintahan”.

Dalam istilah Jerman , kata birokrasi diartikan sebagai “wewenang kekuasaan dimana sesama/berbagai departemen pemerintah dan cabang-cabangnya memperebutkan untuk mereka atas sesama warga negara”. Kemudian dalam istilah Italia, kata birokrasi diartikannya sebagai “kekuasaan pejabat didalam administrasi pemerintahan”.

Birokrasi merupakan suatu bentuk organisasi yang dirancang untuk melaksanakan tugas-tugas berskala luas dan melibatkan sejumlah orang yang bekerja sama secara teratur rapi dan terkoordinir dengan baik. Sebagai suatu bentuk atau ciri organisasi modern, birokrasi merupakan studi yang menarik dari sejumlah ahli. Interprestasi pengukuran terhadap fungsi-fungsi sosial maupun publik dari pada birokrasi, juga banyak dilaksanakan para ahli teori maupun dikalangan para praktisi. Max Weber telah mengemukakan teorinya yang terkenal yaitu yang disebut teori *“Domination”* (kekuasaan), yang menggambarkan otoritas birokrasi. Dalam teorinya Weber menyebutkan bahwa ada tigasumber domination/kekuasaanyaitu otoritas kharismatik, tradisional, dan legal rasional. Otoritas Kharismatik : otoritas yang ditimbulkan oleh potensi kepribadian dari pejabat atau bersumber pada kualitas *supranatural* pribadi pejabat. Otoritas Tradisional : otoritas bersumber dari tradisi dengan menggunakan kekuasaan melalui aparat dalam bentuk feodal. Otoritas Legal Rasional menurut Albrow dalam Surie (1989:27), bahwa otoritas/kekuasaan bersumber pada ketentuan atau peraturan-peraturan formal, yang menggunakan kekuasaan dilakukan melalui aparat-aparat yang disebut birokrat.

Dalam konteks Indonesia, lembaga pemerintah pada umumnya memiliki hierarki yang panjang, prosedur dan standar operasi yang tertulis, spesialisasi yang rinci, dan pajabat karier yang menjadi karakteristik birokrasi Weberian. Oleh karena itu, lembaga pemerintah sering disebut sebagai birokrasi pemerintah.

Kinerja birokrasi pemerintah pada umumnya cenderung buruk dan mengecewakan, khususnya yang berkaitan dengan pelayanan publik, sehingga pandangan masyarakat terhadap birokrasi pemerintah cenderung negatif yang pada akhirnya menimbulkan stereotif yang negatif tentang konsep birokrasi Weberian. Konsep birokrasi ideal dari Weber yang terdiri dari 7 elemen, sebagai mana dikutip oleh Robbins yang dialih bahasakan oleh Rusli Karimdan(1994:338) yakni berikut:

1. Spesialisasi pekerjaan, yaitu semua pekerjaan dilakukan dalam kesederhanaan, rutinitas dan mendefinisikan tugas dengan baik.
2. Hierarki kewenangan yang jelas, yaitu sebuah struktur multi tingkat yang formal, dengan posisi hierarki atau jabatan, yang memastikan bahwa setiap jabatan yang lebih rendah berada di bawah supervisi dan kontrol dari yang lebih tinggi.
3. Formalisasi yang tinggi, yaitu semua anggota organisasi diseleksi dalam basis kualifikasi yang didemonstrasikan dengan pelatihan, pendidikan atau latihan formal.
4. Pengambilan keputusan mengenai penempatan pegawai yang didasarkan atas kemampuan, yaitu keputusan tentang seleksi dan promosi didasarkan atas kualifikasi teknis, kemampuan dan prestasi para calon.
5. Bersifat tidak pribadi (impersonalitas), yaitu sanksi-sanksi diterapkan secara seragam dan tanpa perasaan peribadi untuk menghindari keterlibatan dengan keperibadian individual dan freferensi peribadi para anggota.
6. Jejak karier bagi para pegawai, yaitu para pegawai diharapkan mengejar karier dalam organisasi. Sebagai imbalan atas komitmen terhadap karier tersebut, para pegawai mempunyai masa jabatan, artinya mereka akan dipertahankan meskipun mereka “kehabisan tenaga” atau jika kepandaiannya tidak terpakai lagi.
7. Kehidupan organisasi yang dipisahkan dengan jelas dari kehidupan peribadi, yaitu pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya.

Tipe ideal birokrasi Weber tersebut di atas, sampai saat ini belum sepenuhnya dapat diimplementasikan di Indonesia sebagaimana yang diharapkan pencetusnya.Bahkan Weber mempertegas dalam teorinya bahwa satu-satunya cara bagi masyarakat modern untuk mengoperasikan secara efektif konsep ideal tersebut di atas ialah dengan mengorganisasikan spesialis-spesialis birokrasi yang fungsional dan terlatih.Mengingat LeMay dalam Laura (2006:65) pernah menyatakan “bahwa organisasi yang cenderung semakin besar, membutuhkan pembagian kerja yang lebih kecil atau bersifat khusus”.

Weber dalam Thoha (2005:19) sebenarnya memperhitungkan tiga elemen pokok dalam konsep birokrasinya, yaitu: (1) birokrasi dipandang sebagai instrumen teknis. (2) birokrasi dipandang sebagai kekuatan independen. (3) birokrasi dipandang mampu keluar dari fungsinya yang sebenarnya karena anggotanya cenderung berasal dari kelas sosial yang particular. Konsep birokrasi Weberian berasumsi bahwa birokrasi dibentuk independen dari kekuatan publik. Ia berada di luar atau di atas aktor-aktor publik yang saling berkompetisi satu sama lain. Birokrasi pemerintah diposisikan sebagai kekuatan yang netral, lebih mengutamakan kepentingan negara dan rakyat secara keseluruhan, sehingga siapapun kekuatan publik yang memerintah birokrat dan birokrasinya memberikan pelayanan terbaik kepadanya.

Secara teoritik, konsep birokrasi menurut Morgan dalam Azwar (1986:73) yang menyitir tentang Weber dengan berbagai karakteristiknya diyakini bahwa proses administrasi dalam kegiatan pemerintahan itu hanya dapat menjadi efisien, rutin dan nonpartisan apabila cara kerja organisasi pemerintah itu dirancang sedemikian rupa sehingga menyerupai cara kerja sebuah mesin. Akan tetapi ketika model ini diterapkan di beberapa negara, termasuk Indonesia justru menimbulkan berbagai fenomena yang menunjukkan adanya perilaku birokrasi yang bersifat patologis, bahkan dapat dianggap sebagai pengingkaran terhadap jiwa birokrasi itu sendiri.

Salah satu aspek birokrasi yang paling banyak disoroti menurut Caiden yang dialih bahasakan oleh Rusli Karimdan (1991:17) “adalah struktur birokrasi”. Struktur birokrasi Weberian memiliki berbagai masalah internal yang pada tingkat tertentu berpotensi menyebabkan birokrasi mengalami disfungsi. Setiap aspek dan struktur birokrasi, selain memiliki manfaat dan kontribusi terhadap efisiensi dan kinerja birokrasi, juga memiliki potensi untuk menciptakan penyakit birokrasi. Suatu variabel struktur birokrasi dapat menghasilkan penyakit birokrasi jika intensitas dari variabel itu sudah menjadi berlebihan.

Menurut Weber dalam Kasim (1993:10), struktur birokrasi dalam bentuknya yang paling rasional atau tipe idealnya mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :

1. Para pegawai atau pejabat dalam birokrasi adalah pribadi yang merdeka dan hanya tunduk pada tugas jabatannya yang impersonal. Dengan perkataan lain, seorang birokrat sejati hanya tunduk kepada peraturan dan prosedur resmi, ia tidak tunduk kepada orang lain karena semata-mata hubungan pribadi, atau karena orang tersebut mempunyai status yang lebih tinggi dan sebagainya.
2. Adanya kejelasan hirarki atau jabatan-jabatan atau antara satuan organisasi. Diketahui dengan jelas siapa atasan dan siapa bawahan dalam organisasi yang bersangkutan.
3. Hubungan-hubungan fungsional diantara jabatan-jabatan dalam organisasi juga harus jelas, misalnya hubungan antara devisi keuangan dengan unit pelaksana.
4. Para pejabat diangkat atas dasar kontrak, misalnya berdasarkan surat keputusan yang merinci tugas, wewenang dan tanggung jawab dari jabatan tersebut.
5. Para pejabat tersebut dipilih atas dasar kualifikasi profesional seperti berdasarkan ijazah, diploma atau sertifikat yang diperoleh melalui ujian (seperti ujian masuk dan ujian jabatan).
6. Para pegawai/pejabat diberi gaji dan biasanya termasuk hak pensiun. Gaji tersebut digolongkan berdasarkan jabatan-jabatan dalam hirarki. Pegawai tersebut berhak untuk berhenti dan dalam keadaan tertentu kontrak kerja tersebut bisa dibatalkan atau dengan kata lain pegawai tersebut bisa diberhentikan.
7. Jabatan yang dipangkunya adalah satu-satunya jabatan atau merupakan jabatan utama.
8. Adanya struktur karir dan promosi dimungkinkan baik berdasarkan senioritas maupun berdasarkan merit serta atas dasar pertimbangan *(judgement)* dari atasan langsung.
9. Para pejabat tidak boleh memanfaatkan jabatan dan sumber daya yang melekat dengan jabatan tersebut untuk kepentingan pribadinya.

Konsep metodologi Weber ini merupakan abstraksi dari segi dan ciri birokrasi yang paling menonjol dalam organisasi, dimana birokrasi dipandang perlu guna pengorganisasian tugas kegiatan yang besar dan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas organisasi.

Staf administrasi birokrasi menurut Martin Albrow dialih bahasakan Karim (1989:33-34) :

1. Para anggota staf secara pribadi bebas,hanya menjalankan tugas-tugas impersonal jabatan mereka.
2. Ada hierarki jabatan yang jelas.
3. Fungsi-fungsi jabatan ditentukan secara tegas.
4. Para pejabat diangkat berdasarkan suatu kontrak.
5. Mereka dipilih berdasarkan kualifikasi profesional, idealnya didasarkan suatu diploma (ijazah) yang diperoleh melalui ujian.
6. Mereka memiliki gaji dan biasanya ada juga hak-hak pensiun, gaji berjenjang menurut kedudukan dalam hierarki, Pejabat dapat selalu menempati posnya, dan dalam keadaan-keadaan tertentu ia juga dapat diberhentikan.
7. Pos jabatan adalah lapangan kerjanya sendiri atau lapangan kerja pokoknya.
8. Terdapat suatu struktur karir, dan promosi dimungkinkan berdasarkan senioritas maupun keahlian (merit) dan menurut pertimbangan keunggulan (Superior).
9. Pejabat mungkin tidak sesuai baik dengan posnya maupun dengan sumber-sumber yang tersedia di pos tersebut.
10. Ia tunduk pada sistem disipliner dan kontrol yang seragam.

Berdasarkan pengertian serta ciri-ciri birokrasi sebagaimana dikemukakan para ahli tersebut birokrasi adalah suatu organisasi yang legal-rasional yang dirancang untuk melaksanakan tugas-tugas berskala luas, dengan fungsi utamanya memberikan pelayanan administrasi.Secara teoritis birokrasi dibagi dalami tiga aspek yakni : struktur organisasi; budaya organisasi dan perubahan organisasi.

*Characteristics of bureaucracy* menurut Ferrel Heady (1991:69) : These were:

* + - 1. *A well-defined hierarchy of authority*
      2. *A division of labor based on functional specialization*
      3. *A system of rules covering the rights and duties of positional incumbents*
      4. *A system of procedurer for dealing with work situations*
      5. *Impersonality of interpersonal relationships and*
      6. *Selection for employment and promotion based on technical competence.*

*This list can serve very well as a summary of the most commonly mentioned structural earmark of bureaucracy.*

**2.1.4.1. Struktur Organisasi**

Struktur organisasi menurut Robbins yang dialih bahasakan oleh Suryadi (2006:585) “adalah suatu cara bagaimana tugas pekerjaan dibagi, kelompokkan dan dikoordinasikan secara formal”. Sedangkan menurut Kast dan Rosenzweigyang dialih bahasakan oleh Sofyan Cikmat (1995:324)“struktur adalah pola hubungan antara berbagai komponen atau bagian dari organisasi”. Terdapat tiga komponen utama dari struktur organisasi menurut Robbins yang dialih bahasakan oleh Suryadi (1994:90) yaitu kompleksitas, formalitas dan sentralisasi.

Struktur organisasi menurut McShane (2008:36) “adalah pembagian kerja serta pola koordinasi, komunikasi, alur kerja dan kekuasaan formal dalam kegiatan langsung organisasiserta mencerminkan budaya organisasi dan hubungan kekuasaan”.

Terkait dengan desain organisasi dalam kerangka pengembangan organisasi itu sendiri, Robbin dalam Suryadi (2006:321) menyatakan terdapat enam elemen yang perlu diperhatikan oleh para atasan ketika akan mendesain struktur organisasi. Keenam elemen tersebut meliputi :

1. Spesialisasi Pekerjaan adalah sejauh mana tugas-tugas dalam organisasi dibagi-bagi ke dalam beberapa pekerjaan tersendiri
2. Departementalisasi adalah dasar yang dipakai untuk mengelompokkan pekerjaan secara bersama-sama
3. Rantai komando adalah garis wewenang yang tanpa putus yang membentang dari puncak organisasi ke unit terbawah dan menjelaskan siapa yang bertanggung jawab kepada siapa. Wewenang sendiri merupakan hak yang melekat dalam sebuah posisi manajerial untuk memberikan perintah dan untuk berharap bahwa perintahnya tersebut dipatuhi
4. Rentang Kendali adalah jumlah bawahan yang dapat diarahkan oleh seorang manajer secara efisien dan efektif
5. Sentralisasi adalah sejauh mana tingkat pengambilan keputusan terkonsentrasi pada satu titik di dalam organisasi
6. Formalisasi adalah sejauh mana pekerjaan pekerjaan di dalam organisasi dilakukan.

Elemen-elemen di atas apabila diperhatikan oleh atasan maka struktur organisasi akan terkoordinasi dengan baik sesuai dengan kebutuhan dari organisasi tersebut tanpa adanya tumpang tindih pekerjaan.

**a. Desain Struktur Organisasi.**

**1). Struktur Sederhana (*simple structure*)**

Struktur sederhana menurut Robbins yang diterjemahkan oleh Supriadi (1994:62) adalah sebuah struktur yang dicirikan dengan kadar departementalisasi yang rendah, rentang kendali yang luas, wewenang yang terpusat pada seseorang saja, dan sedikit formalisasi. Struktur sederhana paling banyak digunakan oleh usaha-usaha kecil di mana manajer dan pemilik adalah sama.

Kekuatan utama dari struktur sederhana ini terletak pada kesederhanaanya. Cepat, fleksibel, tidak mahal untuk dikelola, dan akuntabilitasnya jelas. Sedangkan kelemahannya adalah tidak bisa diterapkan pada organisasi yang besar. Hal ini karena ketika diterapkan pada organisasi yang besar dimana formalisasinya yang rendah dan sentralisasinya yang tinggi akan menyebabkan kelebihan beban (overload) informasi di puncak. Pengambilan keputusan akan berjalan lambat karena tergantung kepada satu orang yaitu pemilik sekaligus pimpinan organisasi.

Manager

Sub Manager

Sub Manager

Sub Manager

Sub Manager

**Gambar 2.1**

**Contoh Struktur Sederhana**

**2)Struktur Birokrasi**

Struktur birokrasi adalah sebuah struktur dengan tugas-tugas birokrasi yang sangat rutin yang dicapai melalui spesialisasi, aturan dan ketentuan yang sangat formal, tugas-tugas yang dikelompokkan ke dalam berbagai departemen fungsional, wewenang terpusat, rentang kendali sempit, dan pengambilan keputusan mengikuti rantai komando.

Kekuatan utama birokrasi terletak pada kemampuannya menjalankan kegiatan-kegiatan yang terstandar secara efisien. Menyatukan beberapa kekhususan dalam departemen-departemen fungsional menghasilkan skala ekonomi, duplikasi yang minim pada personel dan peralatan, dan karyawan memiliki kesempatan untuk berbicara “dengan bahasa yang sama” di antara rekan-rekan sejawat mereka.

Sedangkan kelemahan struktur birokrasi adalah berlebihan dalam mengikuti aturan, tidak ada ruang untuk modifikasi, kurang inovatif dan birokrasi hanya efisien sepanjang karyawan menghadai masalah-masalah yang sebelumnya sudah diatur dengan jelas cara penyelesaiannya. Artinya, ketika dihadapkan pada permasalahan baru, struktur birokrasi menjadi tidak efisien lagi karena diperlukan aturan-aturan baru untuk menyelesaikan permasalah tersebut.

1. **Struktur Matrik**

Struktur matrik adalah sebuah struktur ruang menciptakan garis wewenang ganda dan menggabungkan departementalisasi fungsional dan produk. Struktur ini dapat ditemukan pada agen-agen periklanan, perusahaan pesawat terbang, laboratorium penelitian, rumah sakit, lembaga-lembaga pemerintah, dll.

Kekuatan departementalisasi fungsional terletak misalnya pada penyatuan para spesialis , yang meminimalkan jumlah yang diperlukan sembari memungkinkan pengumpulan dan pembagian sumber-sumber daya khusus untuk seluruh produksi. Sedangkan kelemahannya adalah sulit mengkoordinasi tugas para spesialis fungsional yang beragam agar kegiatan mereka selesai tepat waktu dan tepat anggaran.

Karakteristik struktur matrik ia mematahkan konsep kesatuan komando. Karyawan yang berada dalam struktur matrik memiliki dua atasan (misal manajer produksi dan manajer fungsional). Kelemahan utama dari struktur matrik adalah sering menyebabkan kebingungan yang dapat meningkatkan stres karena ada *ambiguitas*peran sekaligus dapat menciptakan konflik.

**b. Model Struktur Organisasi**

**1) Model Mekanistik**

1. *Mechanistic.*Pada organisasi yang berbentuk *mechanistic*, terdapat ciri-ciri yaitu: adanya tingkat formalisasi yang tinggi, tingkat sentralisasi yang tinggi, training atau pengalaman kerja yang sedikit atau tidak terlalu penting, ada *span of control*yang lebar serta adanya komunikasi yang bersifat vertikal dan tertulis.
2. *Mostly Mechanistic.*Pada jenis organisasi ini, terdapat ciri-ciri yaitu: adanya formalisasi dan sentralisasi pada tingkat moderat, adanya training-training yang bersifat formal atau wajib, *span of control*yang bersifat moderat serta terjadi komunikasi tertulis maupun verbal dalam organisasi tersebut.

**2) Model Organik**

1. *Organic.*Pada organisasi yang berbentuk *organic*, maka dalam organisasi ini terdapat tingkat formalisasi yang rendah, terdapat tingkat sentralisasi yang rendah, serta diperlukan training dan pengalaman untuk melakukan tugas pekerjaan. Selain itu terdapat *span of control*yang sempit serta adanya komunikasi horisontal dalam organisasi.
2. *Mostly Organic.*Pada organisasi yang berbentuk *mostly organic*, formalisasi dan sentralisasi yang diterapkan berada di tingkat moderat. Selain itu diperlukan pengalaman kerja yang banyak dalam organisasi ini. Terdapat *span of control*yang bersifat antara moderat sampai lebar serta lebih banyak komunikasi horisontal yang bersifat verbal dalam organisasi tersebut.
   1. **Faktor Penyebab Perbedaan Struktur Organisasi**
3. Strategi. Struktur organisasi adalah salah satu sarana yang digunakan manajemen untuk mencapai sasarannya. Karena sasaran diturunkan dari strategi organisasi maka logis kalau strategi dan struktur harus terkait erat. Lebih tepatnya, struktur harus mengikuti strategi
4. Ukuran. Ukuran adalah besarnya suatu organisasi yang terlihat dari jumlah orang dalam organisasi tersebut.
5. Teknologi Organisasi. Teknologi organisasi adalah dasar dari subsistem produksi, termasuk teknik dan cara yang digunakan untuk mengubah input organisasi menjadi output.
6. Lingkungan. Lingkungan mencakup seluruh elemen di luar lingkup organisasi. Elemen kunci mencakup industri, pemerintah, pelanggan, pemasok dan komunitas finansial.

**2.1.4.2. Budaya Organisasi**

Dalam kehidupan masyarakat sehari-hari tidak terlepas dari ikatan budaya yang diciptakan. Ikatan budaya tercipta oleh masyarakat yang bersangkutan, baik dalam keluarga, organisasi, bisnis maupun bangsa. Budaya membedakan masyarakat satu dengan yang lain dalam cara berinteraksi dan bertindak menyelesaikan suatu pekerjaan. Budaya mengikat anggota kelompok masyarakat menjadi satu kesatuan pandangan yang menciptakan keseragaman berperilaku atau bertindak. Seiring dengan bergulirnya waktu, budaya pasti terbentuk dalam organisasi dan dapat pula dirasakan manfaatnya dalam memberi kontribusi bagi efektivitas organisasi secara keseluruhan.

Budaya organisasi menurut Robbin dalam Udaya (2006:53) merupakan sistem makna bersama yang dianut oleh anggota-anggota yang membedakan suatu organisasi dari organisasi lain. Sistem makna bersama ini, bila diamati dengan lebih seksama, merupakan seperangkat karakteristik utama yang dihargai oleh suatu organisasi.

Budaya organisasi berkaitan dengan bagaimana karyawan mempersepsikan karakteristik dari suatu budaya organisasi, bukan dengan apakah para karyawan menyukai budaya atau tidak. Budaya organisasi adalah apa yang dipersepsikan karyawan dan cara persepsi itu menciptakan suatu pola keyakinan, nilai, dan ekspektasi. Schein dalam Hidayat (1981:74) mendefinisikan budaya sebagai suatu pola dari asumsi dasar yang diciptakan, ditemukan, atau dikembangkan oleh kelompok tertentu saat belajar menghadapi masalah adaptasi eksternal dan integrasi internal yang telah berjalan cukup baik untuk dianggap valid, dan oleh karena itu, untuk diajarkan kepada anggota baru sebagai cara yang benar untuk berpersepsi, berpikir dan berperasaan sehubungan dengan masalah yang dihadapinya.

Definisi Schein menunjukkan bahwa budaya melibatkan asumsi, adaptasi, persepsi dan pembelajaran. Lebih lanjut dijelaskan bahwa budaya organisasi memiliki tiga lapisan, lapisan pertama mencakup artifak dan ciptaan yang tampak nyata tetapi seringkali tidak dapat diinterpretasikan. Di lapisan kedua terdapat nilai atau berbagai hal yang penting bagi orang. Nilai merupakan kesadaran, hasrat afektif, atau keinginan. Pada lapisan ketiga merupakan asumsi dasar yang diciptakan orang untuk memandu perilaku mereka. Termasuk dalam lapisan ini adalah asumsi yang mengatakan kepada individu bagaimana berpersepsi, berpikir, dan berperasaan mengenai pekerjaan, tujuan kinerja, hubungan manusia, dan kinerja rekan kerja.

Menurut Tosi, Rizzo, Carrol dalam Munandar (2001:264) menjelaskan budaya organisasi dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu:

* 1. Pengaruh umum dari luar yang luas Mencakup faktor-faktor yang tidak dapat dikendalikan atau hanya sedikit dapat dikendalikan oleh organisasi.
  2. Pengaruh dari nilai-nilai yang ada di masyarakat  
     Keyakinan-keyakinan dan nilai-nilai yang dominan dari masyarakat luas misalnya kesopansantunan dan kebersihan.
  3. Faktor-faktor yang spesifik dari organisasi Organisasi selalu berinteraksi dengan lingkungannya. Dalam mengatasi baik masalah eksternal maupun internal organisasi akan mendapatkan penyelesaian-penyelesaian yang berhasil. Keberhasilan mengatasi berbagai masalah tersebut merupakan dasar bagi tumbuhnya budaya organisasi.

Fungsi budaya organisasi menurut penjelasan dari Robbins dalam Suryadi (1996:294) sebagai berikut :

* + 1. Budaya menciptakan pembedaan yang jelas antara satu organisasi dan yang lain
    2. Budaya membawa suatu rasa identitas bagi anggota-anggota organisasi.
    3. Budaya mempermudah timbulnya komitmen pada sesuatu yang lebih luas daripada kepentingan diri individual seseorang.
    4. Budaya merupakan perekat sosial yang membantu mempersatukan organisasi itu dengan memberikan standar-standar yang tepat untuk dilakukan oleh karyawan.
    5. Budaya sebagai mekanisme pembuat makna dan kendali yang memandu dan membentuk sikap serta perilaku karyawan.

Secara alami budaya sukar dipahami, tidak berwujud, implisit dan dianggap biasa saja. Tetapi semua organisasi mengembangkan seperangkat inti pengandaian, pemahaman, dan aturan implisit yang mengatur perilaku sehari-hari dalam tempat kerja. Peran budaya dalam mempengaruhi perilaku karyawan semakin penting bagi organisasi. Dengan dilebarkannya rentang kendali, didatarkannya struktur, diperkenalkannya tim-tim, dikuranginya formalisasi, dan diberdayakannya karyawan oleh organisasi, makna bersama yang diberikan oleh suatu budaya yang kuat memastikan bahwa semua karyawan diarahkan kearah yang sama. Pada akhirnya budaya merupakan perekat sosial yang membantu mempersatukan organisasi.

Terdapat 7 ciri-ciri budaya organisasi menurut Robbins dalam Suryadi(1996:289) yaitu:

1. Inovasi dan pengambilan resiko. Sejauh mana karyawan didukung untuk menjadi inovatif dan mengambil resiko.
2. Perhatian terhadap detail. Sejauh mana karyawan diharapkan menunjukkan kecermatan, analisis dan perhatian terhadap detail.
3. Orientasi hasil. Sejauh mana manajemen berfokus pada hasil bukannya pada teknik dan proses yang digunakan untuk mencapai hasil tersebut
4. Orientasi orang. Sejauh mana keputusan manajemen memperhitungkan efek pada orang-orang di dalam organisasi itu.
5. Orientasi tim. Sejauh mana kegiatan kerja diorganisasikan sekitar tim-tim, bukannya individu.
6. Keagresifan. Berkaitan dengan agresivitas karyawan.
7. Kemantapan. Organisasi menekankan dipertahankannya budaya organisasi yang sudah baik.

Dengan menilai organisasi itu berdasarkan tujuh karakteristik ini, akan diperoleh gambaran majemuk dari budaya organisasi itu. Gambaran ini menjadi dasar untuk perasaan pemahaman bersama yang dimiliki para anggota mengenai organisasi itu, bagaimana urusan diselesaikan di dalamnya, dan cara para anggota berperilaku.

Tipologi Budayamenurut Sonnenfeld dan Robbins yang diterjemahkan oleh Suryadi (1996:290), ada empat tipe budaya organisasi :

1. Akademi Perusahaan suka merekrut para lulusan muda universitas, memberimereka pelatihan istimewa, dan kemudian mengoperasikan mereka dalam suatu fungsi yang khusus. Perusahaan lebih menyukai karyawan yang lebih cermat, teliti, dan mendetail dalam menghadapi dan memecahkan suatu masalah.
2. Klab Perusahaan lebih condong ke arah orientasi orang dan orientasi tim dimana perusahaan memberi nilai tinggi pada karyawan yang dapat menyesuaikan diri dalam sistem organisasi. Perusahaan juga menyukai karyawan yang setia dan mempunyai komitmen yang tinggi serta mengutamakan kerja sama tim.
3. Tim Bisbol Perusahaan berorientasi bagi para pengambil resiko dan inovator, perusahaan juga berorientasi pada hasil yang dicapai oleh karyawan, perusahaan juga lebih menyukai karyawan yang agresif. Perusahaan cenderung untuk mencari orang-orang berbakat dari segala usia dan pengalaman, perusahaan juga menawarkan insentif finansial yang sangatbesar dan kebebasan besar bagi mereka yang sangat berprestasi.
4. Benteng Perusahaan condong untuk mempertahankan budaya yang sudah baik. Menurut Sonnenfield banyak perusahaan tidak dapat dengan rapi dikategorikan dalam salah satu dari empat kategori karena merek memiliki suatu paduan budaya atau karena perusahaan berada dalam masa peralihan

Kreitner, Kinicki yang dialih bahasakan oleh Jimmi Sadely (2001:45) mengemukakan adanya 3 (tiga) tipe umum budaya organisasi antara lain:

* 1. Budaya konstruktif *(constructive culture)* merupakan budaya di mana pekerja didorong untuk berinteraksi dengan orang lain dan bekerja pada tugas dan proyek dengan cara yang akan membantu mereka dalam memuaskan kebutuhannya untuk tumbuh dan berkembang.
  2. Budaya pasif-defensif *(passive-defensive culture)* mempunyai karakteristik menolak keyakinan bahwa pekerja harus berinteraksi dengan orang lain dengan cara yang tidak menantang keamanan mereka sendiri.
  3. Budaya agresif-defensif (aggressive-defensive culture) mendorong pekerja mendekati tugas dengan cara memaksa dengan maksud melindungi status dan keamanan kerja mereka.

**2.1.4.3. Perubahan Organisasi**

Perubahan Organisasi atau dalam bahasa Inggrisnya disebut *Organization Change* (selanjutnya disingkat OC) adalah suatu proses dimana organisasi tersebut berpindah dari keadaannya yang sekarang menuju ke masa depan yang diinginkan untuk meningkatkan efektifitas organisasinya. Tujuannya adalah untuk mencari cara baru atau memperbaiki dalam menggunakan *resources* dan *capabilities* dengan tujuan untuk meningkatkan kemampuan organisasi dalam menciptakan nilai dan meningkatkan hasil yang diinginkan kepada stakeholders.

Menurut Desplaces (2005:7) *“changes that occur within an organization often bring associated impacts that are not always favorable”*. Bahkan menurut Abrahamson (2000:17), *“changes that will lead to events that "dramatic" that must be faced by all citizens of the organization”*.

Meskipun perubahan organisasi tidak langsung memberikan manfaat yang besar bagi kemajuan organisasi, namun organisasi dengan segenap dinamikanya penting untuk senantiasa melakukan perubahan. Dengan demikian perubahan organisasimerupakan bagian dari pengembangan organisasi, secara teoritis pengembangan organisasi adalah aplikasi yang luas dari sistem pengetahuan ilmu perilaku yang ditujukan untuk pengembangan yang direncanakan dan penguatan strategi organisasi, struktur dan proses dalam rangka meningkatkan efektivitas organisasi. Uraian tersebut menekankan pada beberapa fitur yang membedakan OC dari pendekatan untuk perubahan organisasi dan perbaikan, seperti inovasi teknologi dan pengembangan, dan evolusi organisasi.

Pertama, OC berlaku untuk seluruh sistem, seperti sebuah organisasi tunggal maupun yang bersifat multi.

Kedua, OC didasarkan pada pengetahuan ilmu perilaku dan praktek, termasuk konsep-konsep mikro seperti kepemimpinan, dinamika kelompok dan karya desain dan pendekatan makro seperti strategi, desain organisasi dan hubungan internasional. Konsep dasar ini membedakan pengembangan organisasi atau *organization development* (selanjutnya disingkat OD) dari aplikasi seperti inovasi teknologi, yang menekankan aspek teknis dan rasional organisasi. Pendekatan-pendekatan yang terakhir cenderung mengabaikan karakteristik pribadi dan sosial dari suatu sistem. Selain itu, pendekatan ilmu perilaku untuk mengubah mengakui pengaruh individu atas nasib organisasi. Perspektif yang lebih deterministik, seperti organisasi evolusi, diskon pengaruh anggota organisasi terhadap efektivitas.

Ketiga, OC berkaitan dengan perubahan terencana, tidak, dalam arti formal, biasanya terkait dengan perencanaan bisnis atau inovasi teknologi atau, dalam arti deterministik, sering dikaitkan dengan organisasi ysng sedang melakukan evolusi. Sebaliknya, OC lebih merupakan prosess adaptif untuk perencanaan dan pelaksanaan perubahan dari cetak biru untuk hal-hal yang harus dilakukan. Ini melibatkan perencanaan untuk menganalisis dan memecahkan masalah-masalah dalam organisasi. Perencanaan tersebut fleksibel dan sering direvisi sebagai informasi baru yang dikumpulkan tentang kemajuan program perubahan.

Keempat, OC melibatkan penciptaan dan penguatan dalam perubahan, bergerak melampaui upaya awal untuk melaksanakan program perubahan sebagai bentuk perhatian jangka panjang untuk menstabilkan dan melembagakan kegiatan baru dalam organisasi. Misalnya, pelaksanaan tim kerja swakelola mungkin fokus pada cara dimana supervisor bisa memberikan lebih banyak pekerja yang melaksnakan fungsi kontrol, perhatian akan beralih untuk memastikan bahwa pengawas dapat mengelolanyadengan gaya partisipatif. Aktivitas penguatan ini mirip dengan pendekatan pelatihan dan pengembangan yang mengedepankan keterampilan atau perilaku baru, tetapi berbeda dari perspektif perubahan lain yang tidak membahas bagaimana perubahan bisa dilembagakan.

Kelima, OC meliputi strategi, struktur dan proses perubahan, meskipun program OC berbeda dan dapat lebih fokus pada satu jenis perubahan daripada yang lain. Sebuah program perubahan yang ditujukan untuk memodifikasi strategi organisasi, misalnya bagaimana organisasi berhubungan dengan lingkungan yang lebih luas dan bagaimana hubungan tersebut dapat ditingkatkan. Kondisi ini termasuk perubahan dalam pengelompokan orang-orang untuk melakukan tugas-tugas (Struktur) dan metode berkomunikasi dalam memecahkan masalah (proses) yang digunakan untuk mendukung perubahan strategi. Demikian pula, program OC diarahkan untuk membantu tim pada level top manajemen menjadi lebih efektif agar terfokus pada interaksi dan proses pemecahan masalah dalam kelompok tersebut. Fokus ini akan melahirkan peningkatan kemampuan manajemen puncak untuk memecahkan masalah perusahaan dalam strategi dan struktur. Pendekatan lain untuk berubah, seperti pelatihan dan pengembangan, biasanya memiliki fokus yang sempit hanya dalam lingkup keterampilan dan pengetahuan anggota organisasi.

Akhirnya, OC berorientasi pada peningkatan efektivitas organisasi. Ini melibatkan dua asumsi utama. Pertama, organisasi yang efektif mampu memecahkan masalah sendiri dan memusatkan perhatian dan sumber daya untuk mencapai tujuan utama. OC membantu anggota organisasi untu meningkatkan keterampilan dan pengetahuan yang diperlukan dalam melakukan kegiatan pencapaian tujuan dengan melibatkan orang-orang dan kelompok dalam organisasi pada lingkup proses.

Kedua organisasi dikatakanefektif dan memiliki performa tinggi termasuk didalamnya kualitas produk dan layanan, apabila perbaikan terus-menerus dilakukan terutama menyangkut perbaikan kualitas hidup yang tinggi sehingga melahirkan Kinerja organisasi yang responsif terhadap kebutuhan kelompok-kelompok eksternal, seperti pelanggan, pemasok dan lembaga pemerintah yang menyediakan organisasi dengan sumber daya dan legitimasi. Selain itu, mampu menarik dan memotivasi karyawan yang efektif .

Struktur Organisasi mengacu pada pembagian kerja serta pola koordinasi, komunikasi, alur kerja, dan kekuasaan formal, struktur organisasi mencerminkan budaya organisasi dan hubungan kekuasaan. Budaya organisasi merupakan pola dasar nilai-nilai bersama yang mengatur cara karyawan dalam sebuah organisasi memikirkan dan bertindak atas masalah dan peluang. Setiap pimpinan organisasi entah itu manajer, direktur apapun namanya harus senatiasa mengantisipasi perubahan-perubahan dalam lingkungan yang akan mensyaratkan penyesuaian-penyesuaian dalam disain organisasi diwaktu yang akan datang.

Perubahan-perubahan dalam lingkungan organisasi dapat disebabkan oleh kekuatan internal dan kekuatan eksternal. Berbagai kekuatan eksternal dapat menekan organisasi untuk mengubah tujuan, struktur dan operasinya. Sedangkan perubahan dari faktor seperti tujuan, kebijakan manajer, sikap karyawan, strategi dan teknologi baru, juga dapat merubah organisasi.

McShanedalamNardelli(2008:54).mengatakan “Tingkat perubahan internal harus lebih besar dari laju perubahan external atau anda mundur mengayuh”

1. **Cara Penanganan Perubahan**

Cara menangani perubahan organisasi memerlukan pendekatan. Cara pertama adalah konsep perubahan reaktif dan yang kedua program perubahan yang direncanakan (*Planed Cange*). Pada cara pertama biayanya murah dan sederhana serta ditangani secara cepat, di mana manajer akan memberikan reaksi setelah masalah terjadi. Misalnya bila peraturan pemerintah baru mensyaratkan perusahaan untuk mempunyai perlindungan terhadap kebakaran mungkin manajer membeli alat-alat kebakaran.Pendekatan yang kedua atau juga disebut proses produktif, thomas dan Bennis mendefinisikan perubahan yang direncanakan sebagai perencanaan dan implementasi inovasi struktural, kebijaksanaan secara sengaja. Pendekatan ini tepat bila keseluruhan atau sebagaian besar satuan organisasi menyiapkan diri untuk menyesuaikan dengan perubahan.

Model Lewin yang mengutip pendapat McShane yang diterjemahkan oleh Benjamin (2008;17) “tentang perubahan dan komponen, termasuksumber resistensi terhadap perubahan, cara meminimalkan resistensi dan cara-cara untuk menstabilkan perilaku yang diinginkan”.

1. **Penolakan Terhadap Perubahan**

Ada tiga sumber penolakan terhadap perubahan yaitu :

1. Ketidakpastian tentang akibat dan pengaruh perubahan
2. Ketidak pastian untuk melepaskan keuntungan-keuntungan yang ada
3. Pengetahuan akan kelemahan-kelemahan dalam perubahan yang diusulkan
4. **Proses Pengelolaan Perubahan**

Proses perubahan harus mencakup dua gagasan dasar untuk mencapai kualifikasi organisasi. Pertama ada retribusi kekuasaan dalam struktur organisasi, kedua retribusi ini dihasilkan dari proses perubahan yang bersifat pengembangan.

**d. Pendekatan Perubahan Organisasi**

Harold J. Leavittdalam Masud (1999:34) menyatakan bahwa “organisasi dapat dirubah melalui perubahan struktur, teknologi dan atau orang-orangnya”. Adapun penjelasannya sebagai berikut :

* 1. **Pendekatan Struktur**

Pengubahan struktur organisasi menyangkut modifikasi dan pengaturan sistem internal, seperti acuan kerja, ukuran dan komposisi kelompok kerja, sistem komunikasi, hubungan-hubungan tanggung jawab atau wewenang. Pendekatan struktural dibagi menjadi tiga kelompok yang terdiri dari :

Pertama melalui aplikasi prinsip-prinsip perancangan organisai klasik. Pendekatan ini berusaha untuk memperbaiki penciptaan pembagian kerja yang tepat dari tanggung jawab jabatan para anggota organisasi, pengubahan rentang manajemen, deskripsi jabatan dan sebagainya.

Kedua desentralisasi. Hal ini didasarkan pada penciptaan satuan-satuan organisasi yang lebih kecil dan dapat berdiri sendiri dan memutuskan perhatian pada kegiatan yang berorientasi tinggi. Hasilnya perbaikan prestasi kerja.

Ketiga modifikasi aliran kerja dalam organisasi. Pendekatan ini didasarkan pada pemikiran bahwa aliran kerja dan pengelompokan keahlian yang tepat akan berakibat kenaikan produktifitas secara langsung dan cenderung memperbaiki semangat dan kepuasan kerja.

* 1. **Pendekatan Teknologi**

Untuk memperbaiki prestasi F.W. Taylor dan pengikutnya mencoba menganalisa dan memperbaiki interaksi-interaksi pada karyawan dan mesin-mesin untuk meningkatkan efisiensi sehubungan dengan perubahan teknologi adakalanya perubahan yang dilakukan ternyata sering tidak cocok dengan struktur organisasi. Hal ini dapat menciptakan ketidak senangan dan pemutusan hubungan diantara para anggota organisasi akibanya terjadi penurunan produktifitas lebih banyak kecelakaan dan tingkat perputaran karyawan yang tinggi.

**3. Pendekatan Orang**

Pendekatan orang bermaksud untuk mengubah secara langsung perilaku karyawan melalui pemusatan pada keterampilan sikap, prsepsi dan pengharapan mereka, sehingga dapat melaksanakan tugas dengan efektif.

**e. Konsep Pengembangan Organisasi**

Salah satu teknik pengembangan Organisasi atau dala bahasa Inggrisnya *Organization Development* (selanjutnya disingkat OD) adalah Grid OD yang didasarkan atas kisi-kisi manajerial. R. Blake dan J. Mouton dalam Sucipto (1964:17) mengidentifikasikan berbagai kombinasi perhatian terhadap produk dan orang. Enam tahap yang perlu diperhatikan dari program Grid OD yaitu :

* + 1. Latihan
    2. Pengembangan tim
  1. Pengembangan antar kelompok
  2. Penetapan tujuan organisasi
  3. Pencapaian tujuan
  4. Stabilitas.

**f. Manajemen Konflik ( *Management Conflict* )**

Konflik organisasi adalah perbedaan pendapat antara dua atau lebih anggota organisasi atau kelompok, karena harus membagi sumber daya yang langka, atau aktivitas kerja dan atau karena mereka mempunyai status, tujuan, penilaian atau pandangan yang berbeda.

Perbedaan antara konflik dengan persaingan (kompetensi) terletak pada apakah salah satu pihak dapat mencegah pihak lain dalam pencapaian tujuannya ? kompetensi terjadi, apabila tujuan kedua belah pihak tidak sesuaim, akan tetapi kedua belah pihak tidak dapat saling mengganggu. Sebagai contoh dua bagian pemasaran komputer yang saling bersaing dalam satu organisasi, dimana kedua bagian tersebit siapakah yang pertama mencapai atau memenuhi kuota penjualan yang paling banyak.

**1). Jenis-Jenis Konflik**

Ada lima jenis ( tipe ) konflik dalam kehidupan organisasi yaitu :

* + 1. Konflik didalam individu :konflik ini timbul apabila individu merasa bimbang terhadap pekerjaan mana yang harus dilakukannya, bila berbagai permintaan pekerjaan saling bertentangan atau bila individu diharapkan untuk melakukan lebih dari kemampuannya.
    2. Konflik antar individu dalam organisasi yang sama : konflik ini timbul akibat tekanan yang berhubungan dengan kedudukan atau perbedaan-perbedaan kepribadian
    3. Konflik antar individu dan kelompok : konflik ini berhubungan dengan cara individu menanggapi tekanan untuk keseragaman yang dipaksakan oleh kelompok kerja mereka, contohnya seseorang yang dihukum karena melanggar norma-norma kelompok.
    4. Konflik antar kelompok dalam organisasi yang sama.: adanya pertentangan kepentingan antar kelompok.
    5. Konflik antar organisasi akibat adanya bentuk persangingan ekonomi dalam sistem perekonomian suatu negara. Konflik semacam ini diakui sebagai sarana untuk mengembangkan produk baru, teknologi, jasa-jasa, harga yang lebih rendah dan pemanfaatan sumber daya yang tersedia secara lebih efisien.

**2). Metode-Metode Pengelolaan Konflik**

1. **Metode Stimulasi Konflik**

Metode ini digunakan untuk menimbulkan rangsangan karyawan karena karyawan pasif yang disebabkan oleh situasi dimana konflik terlalu rendah. Rintangan semacam ini harus diatasi oleh manajer untuk merngsang konflik yang produktif. Metode stimulasi konflik meliputi:

* 1. pemasukan atau penempatan orang luar ke dalam kelompok
  2. penyusunan kembali organisasi
  3. penawaran bonus, pembayaran intensif dan penghargaan untuk mendorong persaingan
  4. pemilihan manajer-manajer yang tepat dan
  5. perlakuan yang berbeda dengan kebiasaan.

1. **Metode Pengurangan Konflik**

Metode ini mengurangi permusuhan ( antagonis ) yang ditimbulkan oleh konflik dengan mengelola tingkat konflik melalui pendinginan suasana” akan tetapi tidak berurusan dengan masalah yang pada awalnya menimbulkan konflik itu.

Metode pertama adalah mengganti tujuan yang menimbulkan persaingan dengan tujuan yang lebih bisa diterima, kedua kelompok metode kedua mempersatukan kelompok tersebut untuk menghadapi ancaman atau musuh yang sama.

1. **Metode Penyelesian Konflik**

Metode ini dapat terjadi melalui cara-cara 1) kekerasan (*Forcing*) yang bersifat penekanan otokratik 2) penenangan (*smoolling*) yaitu cara yang lebih diplomatis 3) penghindaran (*avoidance*) dimana manajer menghindar untuk mengambil posisi yang tegas 4) penentuan melalui suara terbanyak (*majority rule*) mencoba untuk menyelesaikan konflik antar kelompok prosedur yang adil.

**d). Konflik Struktural**

(1). Konflik Hirarki, konflik yang terjadi diberbagai tingkatan organisasi. Contoh konflik manajemen puncak dengan manajemen menengah, konflik antar manajer dengan karyawan.

1. Konflik Fungsional, konflik yang terjadim antar departemen fungsional organisasi. Contoh konflik antar bagian produksi dengan bagian pemasaran dengan bagian produksi dan sebagainya.
2. Konflik Linistaf konflik yang terjadi antar lini dengan staf karena ada perbedaan-perbedaan di antara keduanya.
3. Konflik Formalinformal, konflik yang terjadi antara organisasi formal dengan informal.

**e). Konflik Lini Dan Staf**

1. Bentuk umum dari konflik organisasi adalah konflik antara para anggota lini dan staf. Perbedaan ini memungkinkan para anggota lini dan staf untuk melaksanakan tugas mereka masing-masing secara efektif.

Pandangan lini :

* staf melampaui wewenang
* staf tidak memberikan advis yang sehat
* staf menumpang keberhasilan lini
* staf mempunyai prespektif yang sempit

Pandangan staf

* + - * Lini tidak mau meminta bantuan staf pada waktu yang tepat
      * Lini menolak gagasan baru
      * Memberi wewenang yang terlalu kecil kepada staf

1. Penanggulangan Konflik Lini dan Staf

* Penegasan tentang tanggung jawabnya
* Pengintegrasian kegiatan-kegiatan
* Mengajarkan lini untuk menggunakan staf
* Mendapatkan pertanggung jawaban staf atas hasil-hasil

**2.1.4.4. Dampak Lingkungan pada Organisasi Publik**

Tidak dapat dipungkiri, faktor lingkungan dapat mempengaruhi organisasi publik. Ada beberapa dampak dari keadaan lingkungan pada sebuah organisasi. Salah satunya adalah adanya penolakan reorganisasi.

Seperti yang ditulis oleh Nicholas Henry (2007:82) “*governments rarely reorganize, and the reason they resist reorganization pertains directly to the environment in which they find themselves”.*

Pemerintah jarang melakukan reorganisasi dengan alasan mereka menolak reorganisasi karena adanya resistensi reorganisasi dan merasa sia-sia dengan adanya reorganisasi. Selain itu juga pemerintah merasa lingkungan organisasi tersebut merupakan lingkungan nirlaba, yaitu lingkungan yang tidak mencari keuntungan.

**2.1.5. Otonomi Daerah**

**2.1.5.1. Pengertian dan Kedudukan Otonomi Daerah**

Otonomi daerah dalam konteks teoritis seringkali disandingkan dengan *local government*, sebenarnya hal ini berlaku dan lazim dipergunakan dalam sistem pemerintahan yang menganut sistem federal, namun dalam konteks Indonesia istilah *local government* diartikan bukan sebagai negara bagian akan tetapi adalah merupakan “pemerintahan daerah” yang diartikan sebagai kewenangan untuk menetukan dan melaksanakan sejumlah pekerjaan dalam area atau wilayah yang terbatas dalam lingkup yang lebih kecil dari keseluruhan suatu negara. Kewenangan ini yang kemudian disebut sebagai otonomi.

Otonomi itu sendiri berasal dari dua kata bahasa Yunani, yaitu *autos* (sendiri), dan *nomos* (peraturan) atau undang-undang. Oleh karena itu, otonomi menurut Salam (2004:88) berarti peraturan sendiri atau undang-undang sendiri, yang selanjutnya berkembang menjadi pemerintah sendiri. Dalam terminologi ilmu pemerintahan dan hukum administrasi negara, kata otonom ini sering dihubungkan dengan otonomi daerah dan daerah otonom. Oleh karena itu akan dibahas pengertian otonomi, otonomi daerah dan daerah otonomi.

Otonomi daerah sendiri memiliki beberapa pengertian menurut UU Nomor 5 tahun 1974, Wayong (1975), Thoha (1985) dan Fernandez (1992) yaitu:

1. Kebebasan untuk memelihara dan memajukan kepentingan khusus sedaerah dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri, dan pemerinthan sendiri.
2. Pendewasaan publik rakyat lokal dan proses menyejahterakan rakyat.
3. Adanya pemerintahan lebih atas memberikan atau menyerahkan sebagian urusan rumah tangganya kepada pemerintah bawahnya. Sebaliknya pemerintah bawahan yang menerima sebagian urusan tersebut telah mampu melaksanakan urusan tersebut.
4. Pemberian hak, wewenang, dan kewajiban kepada daerah memungkinkan daerah tersebut dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.

Demikian juga daerah otonom memiliki beberapa pengertian, Lian Gie (1968), Riwu Kaho (1998), Sujamto (1991), mendefinisikan daerah otonom sebagai berikut:

* 1. Daerah yang mempunyai kehidupan sendiri yang tidak bergantung pada satuan organisasi lain.
  2. Daerah yang mengemban misi tertentu, yaitu dalam rangka meningkatkan keefektifan dan efisiensi penyelenggaraan pemerintah di daerah di mana untuk melaksanakan tugas dan kewajiban itu daerah diberi hak dan wewenang tertentu.
  3. Daerah yang memiliki atribut, mempunyai urusan tertentu (urusan rumah tangga daerah) yang diserahkan oleh pemerintah pusat; urusan rumah tangga itu diatur dan diurus atas inisiatif dan kebijakan daerah itu sendiri; memiliki aparat sendiri yang terpisah dari pemerintah pusat;memiliki sumber keuangan sendiri.

Menurut Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 32 tahun 2004, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah mengatur dan mengurus pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan Daerah Otonom atau disebut juga dengan daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dari beberapa pengertian tentang otonomi, otonomi daerah, dan daerah otonomi diatas, disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Tujuan yang hendak dicapai dalam pemberian otonomi kepada daerah adalah meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, di mana pelimpahan kewenangan oleh pemerintahan pusat kepada daerah mengandung konsekuensi yang berupa hak, wewenang, dan kewajiban bagi rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Dalam penyerahan otonomi kepada daerah, harus dilihat kemampan riil daerah tersebut atau dengan kata lain setiap penambaham urusan kepada daerah (pengembangan otonomi daerah secara horizontal) harus mampu memperhitungkan sumber-sumber pembiayaan atau kemampuan rill daerah.
3. Pada dasarnya otonomi daerah adalah urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah untuk diselenggarakan menjadi urusan ruamah tangga daerah.
4. Bahwa desentralisasi merupakan suatu sistem pemerintahan di mana urusan-urusan pemerintah pusat diserahkan penyelenggaraannya kepada satuan-satuan organisasi pemerintahan di daerah-daerah yang disebut daerah otonom.

Proses peralihan dari sistem dekosentrasi ke sistem desentralisasi disebut pemerintah daerah dengan otonomi. Otonomi menurut Widjaja (2005:17) adalah penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Tujuan otonomi adalah mecapai efektifitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat serta bertujuan menumbuhkembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.

Menurut Rasyid dalam Salam (2004:10), ada beberapa keuntungan yang dapat diraih melalui kebijakan desentralisasi di lingkungan organisasi pemerintahan dari sudut pandang Ilmu Administrasi Negara. Pertama*,* lebih mendekatkan pengambilan keputusan dengan masyarakat yang menjadi sasarannya sehingga operasionalisasi keputusan dapat lebih realistik, efektif dan efisien. Kedua, meringankan beban organiasi pada level yang lebih tinggi sehingga dapat menggunakan waktu, energi dan perhatiannya ke sasaran permasalahan yang lebih srategik. Ketiga*,* membina kemampuan bertanggung jawab demi para penerima wewenang pada tingkat yang lebih rendah, sehingga secara langsung menciptakan iklim kaderisasi yang lebih empirikal dan sistematika. Keempat*,* dengan kewenangan yang diterimanya, kebanggan para pengambilan keputusan dan pelaksana keputusan pada tingkat yang lebih rendah akan terbangun karena merasa dipercaya oleh pemerintah yang lebih tinggi. Kebanggaan ini bisa menjadi landasan bagi tertanamnya sikap dedikasi di kalangan aparatur di daerah.

Otonomi daerah pada dasarnya bukanlah tujuan, melainkan alat bagi terwujudnya cita-cita, keadilan, demokrasi dan kesejahteraan rakyat. Kebijakan otonomi daerah yang berorientasi kepada kepentingan rakyat tidak akan pernah terwujud apabila pada saat yang sama agenda demokratisasi tidak berlangsung.

**2.1.5.2. Prinsip Otonomi Daerah**

Dalam penjelasan UU No. 32 Tentang Otonomi Daerah diterangkan bahwa sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia termasuk di kawasan pulau Sebatik yang berada jauh di wilayah perbatasan.

**2.1.5.3. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pelaksanaan Otonomi Daerah**

Hakikat dan tujuan pemberian otonomi daerah menurut Romli (2007:71), salah satunya, adalah :

Mendekatkan pemerintah pada pelayanan publik. Persoalannya sejauhmana pemerintah darah sudah memberikan pelayanan public yang prima sesuai dengan tujuan dari kebijakan otonomi daerah tersebut. Untuk dapat memberikan pelayanan public yang prima paling tidak tergantung pada dua faktor. *Pertama,* dukungan aparat birokrasi dalam melaksanakan tugasnya sebagai pelayan masyarakat. *Kedua,* faktor kepemimpinan kepala daerah yang mendotong dan memacu agar aparaturnya bekerja maksimal sebagai abdi masyarakat dengan melakukan inovasi-inovasi untuk menggerkan roda pemerintahan

Otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, Pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Di samping itu diberikan pula standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi. Bersamaan itu Pemerintah wajib memberikan fasilitasi yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan, dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Ada beberapa prasyarat yang harus dipenuhi sebagai daerah otonomi daerah menurut Wijaja (2005:10), yaitu sebagai berikut:

*Pertama,* adanya kesiapan SDM Aparatur yang berkeahlian. *Kedua,* adanya sunber dana yang pasti untuk membiayai berbagai urusan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik daerah. *Ketiga,* tersedianya fasilitas pendukung pelaksanaan Pemerintahan daerah. *Keempat,* bahwa otonomi daerah yang diterapkan adalah otonomi daerah dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Dampak pemberian otonomi ini tidak hanya terjadi pada organisasi/administratif pemerintah daerah, tetapi berlaku pula pada masyarakat (publik) dan badan atau lembaga swasta dalam berbagai bidang. Demikian pula dengan otonomi ini terbuka kesempatan bagi pemerintah daerah secara langsung membangun kemitraan dengan publik dan pihak swasta.

Oleh karena itu, otonomi daerah adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Dengan demikian desentralisasi sebenarnya menjelma menjadi otonomi mayarakat setempat untuk memecahkan berbagai masalah dan pemberian pelayanan yang bersifat lokalitas (daerah setempat) demi kesejahteraan masyarakat yang bersangkutan.

Tujuan pemberian otonomi daerah menurut Sumaryadi (2005:64) mengemukan tiga hal yang lebih desentralistik, yaitu:

1. Pembangunan masyarakat sebagai pengadaan pelayanan masyarakat

Pembangunan masyarakat identik dengan peningkatan pelayanan dan pemberian fasilitas social seperti kesehatan, gizi, pendidikan dan sanitasi yang secara keseluruhan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

1. Pembangunan masyarakat sebagai upaya terencana mencapai tujuan sosial yang kompleks dan bervariasi.

Pembangunan masyarakat dapat diartikan sebagai tujuan sosial yang sukar diukur seperti keadilan, pemerataan, peningkatanbudaya kedamaian dan sebagainya.

1. Pembangunan sosial sebagai upaya terencana untuk meningkatan kemampuan manusia berbuat.

Pembangunan disini merupakan deviasi dari paradigma pembangunan yang berpusat pada manusia/ rakyat (*people centered development)*

Pada masa sebelumnya, banyak masalah terjadi di daerah yang tidak tertangani secara baik karena keterbatasan wewenang pemerintah daerah di bidang itu; misalnya berkenaan dengan hal perizinan investasi, kerusakan lingkungan, alokasi anggaran dari dana subsidi pemerintah pusat, penetapan prioritas pembagunan, penyusunan organisasi pemerintahan yang sesuai kebutuhan daerah, pengangkatan dalam jabatan struktural, perubahan batas wilayah administrasi, pembentukan kecamatan, kelurahan dan desa, serta pemilihan kepala daerah.

Dengan berlakunya UU Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah yang merupakan hasil revisi dari UU Nomor 22 Tahun 1999, kewenangan-kewenangan tersebut didesentralisasikan ke daerah. Artinya pemerintah dan masyarakat di daerah dipersilahkan mengurus rumah tangganya sendiri secara bertanggungjawab. Pemerintah pusat tidak lagi mempatron, apalagi mendominasi kepentingan di daerah. Hal ini dibuktikan dengan dilimpahkannya segala urusan kepada pemerintah daerah kecuali yang menyangkut hukum dan perundang-undangan, agama, pertahanan dan keamanan, kebijakan dan publik luar negeri serta kebijakan fiskal.

**2.1.6.Kualitas Pelayanan Publik**

**2.1.6.1. Konsep Pelayanan Publik**

Albrecht yang pernyataanya dikutip dari Lovelock (1992:10), mendefinisikan pelayanan sebagai “... *a total organizational approach that makes quality of service as perceived by the customer, the number one driving force for the operation of the business”*Suatu pendekatan organisasi total yang menjadi kualitas pelayanan yang diterima pengguna jasa, sebagai kekuatan penggerak utama dalam pengoperasian bisnis. Sementara itu, berkaitan dengan hak-hak layanan yang melekat pada publik, maka Henry dalam Ibrahim (1997:18), mendefinisikan *public service* sebagai suatu pengertian yang ditujukan kepada suatu pelayanan terhadap kebutuhan yang bersifat umum dari masyarakat dan karena itu dapat dituntut agar dilaksanakan. Berbeda dengan *public utilities* yang diartikan sebagai pelayanan atas komoditi dan jasa dengan mempergunakan sarana milik umum, yang dapat dilakukan oleh orang/badan keperdataan namun harus dengan pelayanan dengan tanpa diskriminasi.

Sementara itu Fitzsimmons dan Fitzsimmons(1994:40)membedakan konsep pelayanan umum yang kompetitif, yaitu antara *structural elements* dan *managerial elements*. Elemen-elemen dalam *structural concepts* terdiri dari *delivery system, facility design, location, and capacity planning*. Sedangkan *managerial elements* menurut Zeithaml, et al., (1990: 3) meliputi *service encounter, quality, managing capacity and demand, and information*.

Dari pendapat diatas, dapat dipahami bahwa salah satu fungsi birokrasi pemerintahan yang terpenting adalah pelayanan publik. Peningkatan kualitas pelayanan publik kini semakin mengemuka; bahkan menjadi tuntutan masyarakat. Istilah “kualitas” menurut Tjiptono (1996 : 55) mencakup pengertian 1) kesesuaian dengan persyaratan ; 2) kecocokan untuk pemakaian ; 3) perbaikan berkelanjutan ; 4) bebas dari kerusakan/cacat ; 5) pemenuhan kebutuhan pelanggan sejak awal dan setiap saat ; 6) melakukan segala sesuatu secara benar ; dan 7) sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan.

Pada prinsipnya pengertian-pengertian tersebut di atas dapat diterima bila dikaitkan dengan kebutuhan atau kepentingan masyarakat yang menginginkan kualitas pelayanan dalam takaran tertentu. Namun demikian setiap jenis pelayanan publik yang diselenggarakan oleh organisasi birokrasi tentu mempunyai kritaria kualitas tersendiri. Hal ini tentu terkait erat dengan atribut pada masing-masing jenis pelayanan. Ciri-ciri atau atribut-atribut yang ada dalam kualitas tersebut menurut Tjiptono (1996 : 56) adalah :

1. Ketepatan waktu pelayanan, yang meliputi waktu tunggu dan waktu proses.
2. Akurasi pelayanan, yang meliputi bebas dari kesalahan-kesalahan.
3. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan.
4. Kemudahan mendapatkan pelayanan, misalnya banyaknya petugas yang melayani dan banyaknya fasilitas pendukung seperti komputer.
5. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, berkaitan dengan lokasi, ruang tempat pelayanan, tempat parkir, ketersediaan informasi, dan lain-lain.
6. Atribut pendukung pelayanan lainnya seperti ruang tunggu ber AC, kebersihan, dan lain-lain.

Dari pendapat di atas dapat dipahami bahwa kualitas pelayanan mencakup berbagai faktor. Menurut Albrecht dan Zemke dalam Dwiyanto (2005 :145) bahwa kualitas pelayanan publik merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek, yaitu sistem pelayanan, sumber daya manusia pemberia pelayanan, strategi, dan pelanggan (customers).

Ivancevich, Lorenzi, Skinner dan Crosby dalam Ratminto dan Atik, (2005:2) berpendapat bahwa pelayanan adalah produk-produk yang tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang melibatkan usaha-usaha manusia dan menggunakan peralatan.Senada dengan pendapat itu, Gronroos dalam Ratminto dan Atik(2005 :2) berpendapat :

Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan Permasalahan konsumen/pelanggan.

Tuntutan pelanggan untuk mendapatkan pelayanan yang lebih baik *(service excellence)* tidak dapat dihindari oleh penyelenggara pelayanan jasa. Tuntutan para penerima layanan untuk memperoleh pelayanan yang lebih baik harus disikapi sebagai upaya untuk memberikan kepuasan kepada penerima layanan. Kepuasan penerima layanan sangat berkaitan dengan kualitas pelayanan yang diberikan, seperti yang diungkapkan Tjiptono (1996:56), bahwa kualitas memiliki hubungan yang sangat erat dengan kepuasan pelanggan.

Kotler dalam Tjiptono(1996:147) mengatakan bahwa kepuasan pelanggan adalah tingkat perasaan seseorang setelah membandingkan kinerja atau hasil yang dia rasakan dibanding dengan harapannya.Setiap pelanggan atau penerima layanan tentu menghendaki kepuasan dalam menerima suatu layanan. Menurut Ratminto dan Atik (2005:28) Ukuran keberhasilan penyelenggaraan pelayanan ditentukan oleh tingkat kepuasan penerima layanan. Kepuasan penerima layanan dicapai apabila penerima layanan memperoleh pelayanan sesuai dengan yang dibutuhkan dan diharapkan.

Dengan demikian kebutuhan para penerima layanan hasus dipenuhi oleh pihak penyelenggara pelayanan agar para penerima layanan tersebut memperoleh kepuasan. Untuk itulah diperlukan suatu pemahaman tentang konsepsi kualitas pelayanan. Menurut Wyckof dalam Tjiptono (1996:59) :

Kualitas pelayanan diartikan sebagai tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan. Kualitas pelayanan bukanlah dilihat dari sudut pandang pihak penyelenggara atau penyedia layanan, melainkan berdasarkan persepsi masyarakat (pelanggan) penerima layanan. Pelangganlah yang mengkonsumsi dan merasakan pelayanan yang diberikan, sehingga merekalah yang seharusnya menilai dan menentukan kualitas pelayanan.

Apabila pelayanan yang diterima atau dirasakan itu sesuai dengan apa yang diharapkan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan baik dan memuaskan. Jika pelayanan yang diterima melampaui harapan pelanggan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan sebagai kualitas yang ideal. Sebaliknya jika pelayanan yang diterima lebih rendah dari yang diharapkan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan buruk. Dengan demikian baik buruknya kualitas pelayanan tergantung kepada kemampuan penyedia layanan dalam memenuhi harapan masyarakat (para penerima layanan) secara konsisten.

Berkaitan dengan upaya peningkatan pelayanan publik maka pelayanan sektor publik harus sejajar dengan pelayanan terbaik yang diselenggarakan sektor swasta. Upaya tersebut antara lain dilakukan dengan menggunakan standar yang telah ditetapkan dalam pelayanannya. Posisi pentingnya kualitas, telah menepatkan konsep manajemen kualitas terpadu sebagai faktor pendukung dan pengungkit (*leverage*) yang penting dalam upaya melembagakan secara menyeluruh dan terus menerus transformasi total yang diperlukan untuk meningkatkan kualitas, kepuasan konsumen, kepuasan pekerja dan meningkatkan produktivitas serta pendayagunaan evaluasi kinerja.

*Management service* dipandang cukup berhasil meningkatkan kualitas pelayanan. Pentingnya *service leaders* yang harus memberikan arahan dan inspirasi untuk memberikan pelayanan berkesinambungan. *service leaders* tersebut harus memiliki karakteristik: *Service vision, high standars, in the field leadership style, and integrity*.

Sejumlah kriteria yang menjadi ciri pelayanan atau jasa sekaligus membedakannya dari barang menurut Vincent Gasperz yang dialih bahasakan oleh Krista (1997:241), yang meliputi:

1. Pelayanan merupakan output tak berbentuk (*intangible output*);
2. Pelayanan merupakan output variabel, tidak standard;
3. Pelayanan tidak dapat disimpan dalam inventori, tetapi dapat dikonsumsi dalam produksi;
4. Terdapat hubungan langsung yang erat dengan pelanggan melalui proses pelayanan:
5. Pelanggan berpartisipasi dalam proses memberikan pelayanan;
6. Keterampilam personnel “diserahkan” atau diberikan secara langsung kepada pelanggan
7. Pelayanan tidak dapat diproduksi secara masal;
8. Membutuhkan pertimbangan pribadi yang tinggi dari individu yang memberikan pelayanan;
9. Perusahaan jasa pada umumnya bersifat padat karya;
10. Fasilitas pelayanan berada dekat lokasi pelanggan;
11. Pengukuran efektivitas pelayanan bersifat subyektif;
12. Pengendalian kualitas terutama dibatasi pada pengendalian proses;
13. Option penetapan harga lebih rumit.

Selanjutnya, upaya peningkatan kualitas dan jangkauan layanan tidak lain dari bagiamana mengelola layanan umum dengan baik. Dalam hal ini *service management* merupakan instrumen pengelolaan layanan yang harus difahami oleh pemerintah. *Service mangement* menurutLovelock, (1992:10).adalah:

*… to understand the utility of value customers receive by consuming or using the offerings of the organizations and how service alone or together with physical goods or other kinds of tangibels contribute to this utility, that is, to understand how total quality is perceive in customer relationships and how it changes overtime; 2) to understand how the organization (personnel, technology and physical resources, system and customers) will be able to produce and deliver this utility or quality; 3) to understand how the organizations should be developed and managed so that the intended utility or quality is achieved; and 4) to make the organization function so that this utility or quality is achieved and the objectives of the parties involved (the organization, the customers, other partners, the society, etc.) are met.*

Atas dasar pengertian dan kriteria sebagaimana disebutkan tersebut, maka pelayanan yang secara umum diharapkan harus mempunyai kriteria: (1) kemudahan dalam pengurusan kepentingan; (2) mendapatkan pelayanan wajar; (3) mendapatkan perlakuan yang sama tanpa pilih kasih; Serta (4) mendapatkan perlakuan yang jujur dan terus terang. Apabila pelayanan yang diberikan pemerintah tersebut memenuhi kriteria-kriteria tersebut, maka dia akan memberikan kepuasan kepada masyarakat, yang pada akhirnya akan berdampak positif berupa: masyarakat menghargai pemerintah, masyarakat patuh terhadap aturan-aturan layanan, masyarakat bangga terhadap pemerintah, ada kegairahan usaha dalam masyarakat, serta ada peningkatan dan pengembangan dalam masyarakat.

Dilihat dari pola penyelenggaraannya pelayanan publik masih memiliki beberapa kelemahan menurut Mohamad (2003:4)antara lain:

1. Kurang responsif. Kondisi ini terjadi pada hampir semua tingkatan unsur pelayanan, mulai dari tingkatan petugas pelayanan (front line) sampai dengan tingkatan penanggung jawab instansi. Respons terhadap berbagai keluhan, aspirasi maupun harapan masyarakat seringkali lambat atau bahkan sama sekali diabaikan.
2. Kurang informatif. Berbagai informasi yang seharusnya disampaikan kepada masyarakat, cenderung selalu terlambat.
3. Kurang *accessible*. Berbagai unit pelaksana pelayanan terletak jauh dari jangkauan masyarakat, sehingga menyulitkan bagi mereka yang memerlukan pelayanan tersebut.
4. Kurang koordinasi. Berbagai unit pelayanan terkait satu dengan yang lainnya sangat kurang berkoordinasi. Akibatnya sering terjadi tumpang tindih ataupun pertentangan kebijakan antara satu instansi pelayanan dengan instansi pelayanan lainnya yang terkait.
5. Birokratis. Pelayanan, khususnya pelayanan perijinan, pada umumnya dilakukan dengan melalui berbagai level, yang menyebabkan penyelesaian pelayanan yang terlalu lama.
6. Kurang mampu mendengar keluhan / saran / aspirasi masyarakat. Pada umumnya aparat pelayanan kurang memiliki kemauan untuk mendengar keluhan / saran / aspirasi dari masyarakat. Akibatnya pelayanan dilaksanakan apa adanya, tanpa ada perbaikan dari waktu ke waktu.
7. Inefisien. Berbagai persyaratan yang diperlukan (khususnya dalam pelayanan perijinan) seringkali tidak relevan dengan pelayanan yang diberikan.
8. Dilihat dari sisi sumber daya manusia kelemahan utama dari umumnya pelayanan kepada publik adalah berkaitan dengan profesionalisme, kompetensi, emphati dan etika. Berbagai pandangan menyepakati bahwa salah satu unsur yang perlu dipertimbangkan adalah masalah sistem kompensasi yang tepat.

Dilihat dari sisi kelembagaan kelemahan utama terletak pada desain organisasi yang tidak dirancang khusus dalam rangka pemberian pelayanan masyarakat, penuh dengan hirarki yang membuat pelayanan menjadi berbeli-belit dan tidak terkoordinasi. Kecenderungan untuk melaksanakan dua fungsi sekaligus, fungsi pengaturan dan fungsi penyelenggaraan, masih sangat kental dilakukan oleh pemerintah, yang juga menyebabkan pelayanan publikmenjadi tidak efisien.

**2.1.6.2. Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik**

Penerapan manajemen kualitas terpadu mempunyai pendekatan yang berbeda pada setiap organisasi sesuai dengan kondsi kultural, nilai, gaya manajemen dan kepemimipinan. Namun demikian, terdapat empat pendekatan utama yang berlaku umum menurut Soemardi (1995:122) yaitu :

1. Organisasi harus memformulasikan visi mengenai apa yang dimaksud dengan kualitas dan bagaimana cara mencapainya;
2. Manajemen puncak harus terlibat langsung secara aktif;
3. Organisasi harus cermat dan hati-hati merencanakan dan mengorganisasikan upaya perbaikan mutu dengan langkah awal yang betul-betul efektif; dan
4. Pengendalian harus dilakukan pada seluruh proses.

Manajemen kualitas terpadu sebagai filosofi dan sekumpulan petunjuk prinsip yang menjadi landasan untuk perbaikan terus menerus dari organisasi, dengan demikian manajemen kualitas menurut Gaspersz yang dialih bahasakan oleh Kriska (2002:6) terpadu adalah:

Penerapan metode-metode kuantitatif dan sumber daya manusia untuk meningkatkan kualitas material dan pelayanan dilaksanakan pada suatu organisasi, semua proses dalam organisasi dan memenuhi derajat kebutuhan pelanggan, baik pada saat sekarang maupun di masa yang akan datang.

Sedangkan manajemen kualitas terpadu pada hakekatnya mengintegrasikan :

Teknik-teknik manajemen yang fundamental, usaha-usaha perbaikan yang ada dan alat-alat teknik di bawah suatu disiplin pendekatan yang berfokus pada perbaikan secara terus menerus; untuk memenuhi kepuasan pelanggan; yang berorientasi pada proses dengan mengintergrasikan semua sumber daya manusia, pemasok (*suplier*) dan pelanggan (*costumer*). Hal ini berarti bahwa “ manajemen kualitas merupakan kemampuan atau kapasitas yang melekat dalam sumber daya manusia serta merupakan proses yang dapat dikontrol, dan bukan suatu kebetulan.

Manajemen kualitas terpadu dengan sasaran pokok kepuasan pelanggan atau konsumen dan peningkatan daya saing; tidak lepas dari pendekatan yang diperkenalkan Edward Deming di Amerika Serikat pada tahun 1940-an. Pemikiran Deming banyak berpengaruh terhadap manajemen dan merupakan dasar prinsip penyempurnaan kualitas secara terus menerus, konsisten, *reliable* dan adanya *uniformity*. Selanjutnya tentang kualitas, Deming dalam Logothetis(1992: 29) mengemukakan bahwa : “ *good quality does not necessarily mean high quality. It means predictable degree of uniformity and dependability, at low cost, with quality suited to the marker*” Berarti bahwa suatu barang atau jasa dipandang berkualitas baik jika barang atau jasa tersebut dapat memenuhi kebutuhan yang sesungguhnya dari masyarakat konsumen sesuai dengan *quality image* di pasar, serta mampu memberikan kontribusi keuntungan yang memadai bagi organisasi.

Teori Deming juga menegaskan pentingnya keterlibatan seluruh pegawai dalam upaya meningkatkan kulaitas dari barang dan jasa yang dihasilkan, dan setiap orang dalam organisasi itu harus bertanggungjawab atas keberhasilan sistem secara keseluruhan. Dasar teori Deming adalah menciptakan partisipasi, keterlibatan dan kebanggaan terhadap pekerjaan serta menyingkirkan rasa takut dalam organisasi. Itu semua memerlukan suatu kultur organisasi yang mampu membangkitkan setiap orang dalam organisasi untuk berani bertanggungjawab atas kualitas dari barang atau jasa yang dihasilkan. Pendekatan Deming tersebut banyak digunakan sebagai acuan bagi suatu organisasi dalam upaya melakukan transformasi dari bisnis konvensional menuju bisnis berkualitas kelas dunia dan berlaku universal, baik untuk industri barang dan jasa maupun organisasi kecil dan besar.

Banyak teknik dan prosedur pelayanan yang dapat dilakukan dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Dalam hal ini langkah awal yang perlu dipersiapkan adalah dimilikinya standar pelayanan. Penetapan Standar pelayanan perlu dilakukan secara seksama, jangan sampai menimbulkan standar yang dimiliki menjadi kendala dalam peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Hal tersebut telah diisyaratkan oleh Berry, Zeithaml, Parasuraman,Lovelockdalam Tjiptono & Chandra(1992:225) bahwa yang menjadi potensi terjadinya kegagalan peningkatan pelayanan publik antara lain: tidak adanya standar *(No service standard),* terlalu banyak standar *(Too Many service Standard),* standar terlalu umum *(General Service standard),* lemahnya pengkomunikasian standar *(Poorly communicated service standard),* dan tidak sesuainya standar pelayanan yang ada dengan pengukuran kinerja pelayanan *(Service Standard unconnected to the performance measurement).*

Dari pendapat tersebut diatas dapat dikatakan bahwa standar pelayanan memiliki rambu-rambu sebagai berikut: *Pertama,* standar pelayanan tidak terlampau detail sehingga menimbulkan kekakuan dan kerigidan dalam melaksanakan pelayanan kepada masyarakat. *Kedua,* standar pelayanan yang dibuat juga tidak terlampau general sehingga menimbulkan ketidakjelasan patokan atau pedoman yang digunakan.*Ketiga,* standar pelayanan yang dibuat perlu untuk disosialisasikan pada berbagai fihak yang terkait. *Keempat,* standar pelayanan yang dibuat sangat terkait dengan pengukuran kinerja.

Akhirnya menurut Tjiptono & Chandra(1992:225)dalam Standar pelayanan yang dibuat perlu memperhatikan komponen-komponen penting yang ada didalamnya yakni :

1. Dalam Standar pelayanan berisikan rincian atau gambaran dari layanan yang diberikan dan tergambar juga manfaat atau keuntungan yang didapatkan oleh masyarakat akan layanan termaksud. Rincian dan gambaran ini disajikan dalam bahasa yang singkat dan mudah dimengerti masyarakat.
2. Dalam standar pelayanan terdapat prinsip-prinsip layanan yang menggambarkan kualitas pelayanan yang diharapkan oleh masyarakat. Prinsip-prinsip tersebut antara lain Keadilan, Keterbukaan, kesopanan, yang kesemuanya itu mencerminkan komitmen instansi yang bersangkutan.
3. Dalam standar pelayanan tergambar target yang ingin diwujudkan yang didalamnya terdapat aspek-aspek yang harus diperhatikan antara lain aksesibilitas, timelines, akurasi. Penetapan target ini bertujuan untuk (1) Membuat harapan yang realistis kepada masyarakat akan layanan yang akan didapatkan; (2) Penetapan target ini akan membantu perwujudan harapan yang dicanangkan, sebagai pegawai akan mendapat kepastian dan kejelasan dalam bekerja karena mengetahui tingkat kinerja yang akan dicapai.
4. Dalam Standar pelayanan tergambar komitmen lembaga terhadap pelayanan yang diberikan dan program-program. Klien perlu mengetahui biaya service yang dibutuhkan walaupun masyarakat tidak mengeluarkan biaya untuk mendapatkan pelayanan tersebut.
5. Adanya Mekanisme komplain dalam standar Pelayanan ketika klien merasa tidak atau belum mendapatkan pelayanan seperti yang telah dijanjikan

Selanjutnya, setelah standar pelayanan dibuat, upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan umum adalah dengan melakukan pengukuran terhadap kinerja pelayanan.

Pengukuran pada dasarnya adalah membandingkan kinerja pelayanan yang terjadi dengan standar pelayanan yang ada. Pengukuran kinerja menurut Flynn, yang dialih bahasakan oleh  Srigandono, B dan K. Praseno(1990:100)dapat memperhatikan hal sebagai berikut:

1. *Input*: sumberdaya-sumberdaya yang digunakan organisasi, yang diukur dalam bentuk uang atau ukuran fisik lainnya.
2. *Fungsi produksi*: seluruh input-input yang digunakan untuk penyediaan layanan, dalam suatu proses yang dirancang guna menyampaikan layanan tersebut.
3. *Kapasitas*: input-input yang dipadu dengan suatu cara tertentu.
4. *Output*: jasa/layanan yang disediakan organisasi melalui pemanfaatan kapasitasnya (misal: pasien yang dirawat, anak-anak yang dididik, jalan-jalan raya yang dibersihkan).
5. *Outcome*: sesuatu yang dihasilkan dari output-output (misal: penduduk yang sehat, tenaga kerja terdidik, lingkungan yang nyaman).

Elemen-elemen di atas digunakan dengan menetapkan kadar kualitas tertentu, baik bersifat subjektif menurut persepsi pengguna maupun objektif sesuai dengan atribut-atribut yang terukur. Sebagai perbandingan, praktik pengukuran yang dilakukan di Canada, Inggris, Perancis, Amerika dan Australia menekankan pada kriteria sebagai berikut:

1. Tujuan & Pendekatan. (1) Untuk mengukur ketercapaian tujuan dan fokus dilakukannya pengukuran kinerja terhadap: manajemen & perbaikan, akuntabilitas & kontrol, penghematan, (2) pendekatan yang digunakan apakah dilakukan secara komprehensif, terhadap legislatif, atau bersifat ad hoc, dilakukan secara top down atau bottom up. (3) penekanan pada penetapan institusional, siapakah yang melakukan pengukuran kinerja dan yang diukur kinerjanya? Apakah yang diukur hanya bagian keuangan yang berarti dari sisi anggaran saja atau juga mengikut sertakan pada bagian-bagian lainnya.
2. Pengukuran Kinerja, dilakukan melalui indikator ukuran kualitatif, proses (aktivitas), efisiensi (output), efektivitas (outcome), kualitas pelayanan, kinerja keuangan (ekonomi),manajemen keuangan, alokasi biaya, integrasi sistem manajemen. Selain itu juga dilakukan pengukuran terhadap pelaporan informasi kinerja yang diukur melalui laporan tahunan, laporan anggaran, dan kontrak kinerja.
3. Kualitas Pelayananyang diukur melalui kesediaanstandar-standar pelayanan, pernyataan-pernyataan tentang pelayanan, survei pelanggan, sistem manajemen kualitas;
4. Review Kinerja, yang dilakukan dengan caramelakukan evaluasi internal, auditing kinerja, unit-unit pemonitoran kualitas, dan evaluasi program.
5. Kegunaan Informasi Kinerja, yang diketahui melalui anggaran kinerja, keputusan tentang informasi kinerja, alokasi berdasarkan kinerja, pembayaran kinerja**,** kesepakatan individual, pembayaran kinerja individual, dan pembayaran produktivitas kelompok.

Sementara di Indonesia telah ditetapkan Inpres No 7 Tahun 1999 Tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP). Implementasi dari Inpres ini dijabarkan dalam berbagai pedoman untuk pelaporan kinerja (LAKIP). Dari berbagai aspek pengukurn di atas, tidak seluruh aspek pengukuran dilakukan oleh setiap negara. Aspek-aspek pengukuran tersebut digunakan melalui penyesuaian dengan kebutuhan suatu organisasi. Permasalahan yang muncul adalah bagaimana melakukan pengukuran kinerja tersebut yang dianggap paling sesuai dengan kebutuhan organisasi.

Kualitas pelayanan yang dilihat dari persepsi konsumen didefinisikan oleh Zethaml, et al ( 1990:19) “*the extent of discrepancy between customer’s expectation or desires and their perception”*.Dengan demikian kualitas pelayanan diartikan sebagai pemenuhan terhadap harapan-harapan yang dibayangkan konsumen dengan kenyataan yang diterima. Kemudian Zethaml, et al(1990:21) mengemukakan terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi harapan konsumen yakni:

*Pertama*, apa yang didengar dari konsumen lain melalui komunikasi dari mulut ke mulut, hal ini merupakan faktoryang sangat potensial dalam mempengaruhi konsumen, konsumen akan memberikan saran atau menginformasikan pada konsumen lain tentang pelayanan yang didapatkannya;

*Kedua,* kebutuhan individu *(individual needs)* yang sangat tergantung karakteristik individu dan tergantung situasi dan kondisi yang ada sehingga setiap konsumen memiliki kebutuhan yang berbeda terhadap pelayanan yang dibutuhkannya;

*Ketiga,* Pengalaman di masa lampau (*Past Experience*) juga mempengaruhi terhadap tingkatan harapan yang diinginkan konsumen. Apabila konsumen terbiasa dengan mendapatkan pelayanan-pelayanan yang memuaskan maka dia akan mengharapkan pelayanan minimal seperti yang pernah diterima bahkan lebih berkualitas lagi;

*Keempat*, komunikasi eksternal yang diberikan oleh pemberi layanan baik secara langsung maupun tidak langsung, secara langsung melalui promosi, iklan dan tampilan-tampilan lain yang memberikan harapan akan pemenuhan kebutuhan konsumen. Keempat faktor tersebut menumbuhkan harapan yang didambakan atau diinginkan oleh konsumen ketika mendapatkan pelayanan yang diberikan oleh pemberi layanan.

Dimensi-dimensi kualitas pelayanan dan metode pengukuran kualitas pelayanan dengan mengembangkan Metode SERVQUAL yang menyederhanakan 10 dimensi kualitas pelayanan menjadi 5 dimensi, penggabungan tersebut adalah sebagai berikut :

**Tabel 2.3**

***Correspondence between SERQUAL Dimensions and Original Ten Dimentions for Evaluating Service Quality***

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| *Original Ten Dimensions for Evaluating Service Quality* | *Tangibles* | *Reliability* | *Responsiveness* | *Assurance* | *Empahty* |
| *Tangibles* |  |  |  |  |  |
| *Reliability* |  |  |  |  |  |
| *Responsiveness* |  |  |  |  |  |
| *Competence*  *Courtesy*  *Credibility*  *Security* |  |  |  |  |  |
| *Access*  *Communication*  *Understanding the Customer* |  |  |  |  |  |

Sumber: Zethaml, Parasuraman & Berry, (1990: 25)

Lebih lanjut Zethaml, et aldalam Parasuraman (1990:28)menjelaskan ke lima dimensi yang merupakan penyederhanaan dari 10 Dimensi Kualitas Pelayanan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. *Tangible* yaitu sesuatu yang terlihat dan terbukti langsung yakni umumnya ditujukan pada tampilan kantor, kenyamanan ruangan tempat memberikan pelayanan, kelengkapan fasilitas yang disediakan, adanya petugas yang melayani untuk menunjang pelaksanaan pelayanan.
2. *Reliability* yaitu kemampuan memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan segera, akurat, memuaskan serta tepat waktu.
3. *Responsiveness* adalah kepekaan yang tinggi terhadap konsumen yang diikuti dengan bertindak yang tepat sesuai dengan kebutuhan. Responsivenees juga melihat keinginan para petugas pemberi layanan untuk membantu para konsumennya.
4. *Assurance* yaitu jaminan keamanan dalam mendapatkan pelayanan sehingga tidak ada keragu-raguan timbulnya kesalahan dalam pemberian layanan.
5. *Emphaty* adalah merasakan apa yang orang lain rasakan dan berusaha untuk mengerti dan memahami apa keinginan, kemauan dan kebutuhan pelanggan.

Malcolm Baldrige (2009) mencoba mengembangkan model pengukuran kinerja pelayanan publik. Melalui *National Institute of Standard Technology* (NIST), dikembangkan program untuk mempertahankan kualitas produk dan jasa dengan mengeluarkan penghargaan yang berupa “*award*”. *Award Baldrige* menekankan nilai-nilai dan konsep yang spesifik dengan beberapa kriteria. Konsep dan nilai-nilai utama *Award Baldrige* sebagai berikut: Kualitas yang diarahkan pada pelanggan, kepemimpinan, peningkatan yang berkesinambungan, partisipasi dan pengembangan karyawan, respon yang cepat, mendesain kualitas dan pencegahan, manajemen dengan fakta, pengembangan kemitraan, serta tanggung jawab dan keanggotaan *corporate*

Kerangka kerja *Award Baldrige* mempunyai empat elemen dasar yang digunakan untuk memberikan penilaian terhadap suatu organisasi dalam mempertahankan kualitas, yaitu:

1. Penggerak; Kepemimpinan eksekutif senior menciptakan nilai-nilai, sasaran, dan sistem dan memandu pencarian nilai pelanggan yang diteruskan dan peningkatan prestasi perusahaan
2. Sistem; Sistem terdiri dari beberapa proses yang ditentukan dan didesain dengan baik untuk memenuhi kualitas pelanggan dan kebutuhan prestasi perusahaan.
3. Ukuran Kemajuan; Ukuran kemajuan memberi basis yang berorientasi pada hasil untuk menyalurkan tindakan untuk menyampaikan nilai-nilai pelanggan dan prestasi perusahaan yang pernah meningkat.
4. Sasaran; Tujuan pokok proses kualitas adalah penyampaian nilai yang pernah meningkat pada pelanggan anda.

Dengan elemen-elemen kerja tersebut di atas, maka dalam setiap organisasi perlu adanya penetapan Misi, Visi dan Prinsip panduan yang harus diberlakukan sebagai standar palayanan yang akan dilakukan oleh organisasi terhadap pelanggannya atau pada masyarakat sebagai konsumen.

Metode lain yang dikembangkan dalam kaitannya dengan peningkatan kualitas pelayanan publik adalah model *Ballanced Scorecard* (*BSC*). Konsep *BSC* merupakan pendekatan yang sistematik untuk menilai kinerja organisasi menjadi kerangka kerja yang terpadu. Pengukuran kinerja dengan pendekatan *BSC* bukan hanya penggabungan ukuran-ukuran keuangan dan non keuangan yang ada, melainkan merupakan hasil dari suatu proses atas-bawah *(top-down)* berdasarkan misi dan strategi dari suatu unit usaha.

Di sisi lain penelitian kinerja dengan pendekatan *BSC* memiliki kelebihan dibandingkan pengukuran finansial saja. Karena memlalui *BSC* memungkinkan manajer mengukur apa yang telah diinvestasikan dalam pengembangan sumber daya manusia, sistem dan prosedur demi perbaikan kinerja dimasa depan serta memungkinkan para manajer menilai apa yang telah mereka bina dalam *intangible assets*seperti merek dan loyalitas pelanggan.

Mengingat pola persaingan pada era globalisasi dan era informasi yang sangat cepat, perusahaan dituntut untuk mendapatkan informasi yang cepat, akurat, tepat, komprehensif dan sesuai dengan kebutuhan agar bisa bersaing. *BSC* sendiri mengkaji empat perspektif yang dinilai relevan untuk menilai kinerja suatu entitas bisnis. Empat perspektif yang dimaksud adalah: (1) perspektif keuangan, (2) perspektif pelanggan, (3) perspektif proses bisnis internal dan (4) perspektif pembelajaran dan pertumbuhan.

Proses implementasi *BSC*  melalui beberapa tahap sebagai berikut :

1. Menjabarkan startegi tujuan dari suatu usaha kedalam tujuan strategis yang lebih spesifik oleh tim manajemen eksekutif senior.
2. Menetapkan tujuan keuangan perusahaan dengan mempertimbangkan apakah perusahaan akan menekankan pertumbuhan pendapatan dan pasar, prifitabilitas atau menghasilkan arus kas.
3. Tim Manajemen secara eksplisit menyatakan segmen pasar dan pelanggan yang diputuskan utnuk dilayani.
4. Mengidentifikasikan tujuan dan pengukuran proses bisnis internal yang tidak hanya menggunakan indikator ukuran keuangan seperti perbaikan biaya, kualitas dan waktu siklus produksi dengan proses yang berjalan.
5. Mencari metode baru yang memberikan kinerja yang lebih baik.
6. Menetapkan tujuan proses pembelajaran dan pertumbuhan yang mengungkapkan pemikiran untuk melakukan investasi yang berarti dalam meningkatkan prosedur organisasional.
7. Meramalkan target tahunan yang harus dicapai agar dapat mencapai target jangka panjang. Dengan demikian anggaran perusahaan akan mencerminkan rencana perusahaan yang sudah sesuai dengan strategi perusahaan.

Dari gambaran tersebut jelas bahwa implementasi *BSC* memerlukan komitmen dari berbagai pihak, mulai dari *top manager* hingga *grass root*. Implementasi tersebut membutuhkan waktu kurang lebih 26 bulan hingga dapat diukur tingkat keberhasilannya Kaplan & Norton(1996), Rusdin(2000). Melalui *BSC*, karyawan diajak untuk menyelaraskan tujuan individu dengan tujuan penilaian kinerja secara menyeluruh. Lebih jauh keberhasilan individu merupakan keberhasilan *BSC,* karena jika komitmen sudah tinggi, insentif kompensasi karyawan disesuaikan dengan *BSC*.

Konsep manajemen kualitas terpadu juga dipandang sebagai suatu elemen utama dalam upaya meningkatkan efektivitas manajemen publik. Artinya pendekatan manajemen ini dapat diterapkan pada hampir semua organisasi publik yang memproduksi barang dan jasa. Dalam pendekatan manajemen ini individu dipacu untuk mempunyai tanggung jawab manajerial sebagaimana juga tanggung jawab atas peningkatan kemampuan profesional dan keterampilan teknis. Tanggung jawab manajerial ini (*managerial accountability*) digunakan di negara-negara maju, sebagai salah satu alat dalam menilai kinerja pemerintah.

Kriteria kinerja birokrasi serta profesionalisme aparat pemerintah yang berorientasi kepada kualitas pelayanan publik Kristiadi, (1997: 51).adalah :

* + - * 1. Sikap dan perilaku aparatur yang lebih dekat kepada publik dengan sikap dasar “ untuk melayani” bukan “ untuk dilayani”,
        2. Meningkatkan kualitas pelayanan sesuai tuntutan publik yang senantiasa berkembang melalui program metode pengendalian mutu terpadu,
        3. Terwujudnya mekanisme perencanaan program anggaran dengan lebih banyak mendengar dan menyerap aspirasi publik, baik selaku objek maupun subjek dan pengguna pembangunan,
        4. Terwujudnya birokrasi (kalau perlu dengan perampingan dan atau penataan kembali) agar lebih mampu pelayanan publik,
        5. Terwujudnya iklim keterbukaan dan kebersamaan/keterpaduan dalam pelayanan publik.

Dengan demikian realisasi penyelenggaraan pelayanan yang berkualitas, cepat dan efisien oleh sektor publik, antara lain dengan menetapkan standar kualitas dalam manajemen publik dan mengupayakan unit-unit organisasi publik di bidang pelayanan publik untuk dapat bertanggung jawab langsung kepada masyarakat konsumen. Pelayanan menurt Mustopadidjaja, (1997:5)adalah ”Semangat pengabdian yang mengutamakan efisiensi dan dimanifestasikan dalam perilaku melayani bukan dilayani, mendorong bukan menghambat, mempermudah bukan mempersulit, sederhana bukan berbelit-belit, terbuka untuk setiap orang, bukan hanya segelintir orang”.

Pelayanan publik yang diselenggarkan pemerintah masih belum memberikan hasil seperti yang diharapkan publik, atau mencapai tingkatan sebagaimana diatur dalam kebijakan pemerintah. Banyak kepustakaan yang membahas dan mengkaji kinerja administrasi publik, dapat diketahui bahwa secara umum kesulitan utama kurang berhasilnya pelaksanaan perbaikan mutu pelayanan publik antara lain menurut Mohamad (1999:130) disebabkan :

1. Kurangnya sarana dan fasilitas yang tersedia (ketimpangan antara kebutuhan dan kemampuan);
2. Belum mantapnya pengembangan dan penerapan sistem manajemen kualitas;
3. Kesejahteraan aparatur negara dan perilaku birokrasi yang belum memadai.

Manajemen kualitas terpadu sebagai konsep pembaharuan yang banyak diadaptasi di sektor publik. Hal tersebut ditegaskan oleh Osborne dan Plastrik yang dialih bahasakan oleh Abdul Rasyid (1997 : 11)antara lain, bahwa :

Perubahan pemerintah berkaitan dengan restrukturisasi organisasi dan sistem pemerintahan dengan mengubah tujuan, inisiatif, akuntabilitas, distribusi kekuasaan dan budaya penyelenggaraan pemerintahan… perubahan pemerintahan tidak sinonim dengan manajemen mutu terpadu atau rekayasa ulang proses bisnis.

Selanjutnya dijelaskan oleh Osborne dan Plastrik; terdapat banyak perbedaan antara bisnis dengan pemerintahan. Melakukan perubahan dalam organisasi pemerintah jauh lebih banyak sebagai upaya politik, karena organisasi pemerintah hidup di lautan politik, sementara bisnis hidup di lautan pasar. Tetapi perbedaan paling mencolok adalah bahwa organisasi swasta ada di dalam sistem atau pasar yang lebih besar yang pada umumnya cukup berfungsi. Kebanyakan organisasi swasta yang mencari laba memiliki misi yang jelas, tahu bagaimana mengukur kinerja, menghadapi persaingan, mengalami akibat paling nyata dari kinerja dan bertanggung jawab kepada pelanggan. Karena itu kepustakaan manajemen bisnis umumnya memfokuskan pada perubahan organisasi, bukan sistem tempat organisasi itu berada.

**2.1.6.3. Strategi Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik**

Kemampuan untuk bersaing ditentukan oleh sejauh mana institusi pelayanan yang bersangkutan mampu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya. Merealisasikan pemberian pelayanan sebaik-baiknya dengan kualitas yang diharapkan memang tidak mudah, tetapi perlu dilakukan langkah-langkah strategis. Tujuh strategi menuju keberhasilan pemberian pelayanan. Ketujuh strategi tersebut menurut DeVyre dalam Mahmoedin, (1997:17)adalah:

* 1. *Self esteem*: dimaksudkan sebagai upaya memberikan nilai pada diri sendiri secara internal, termasuk di dalamnya memberikan perhatian terhadap pegawai dan bersikap keteladanan bagi mereka.
  2. *Exceed expectation*: yaitu memenuhi harapan-harapan dan berusaha melebihi apa yang telah dijanjikan lebih rendah kenyataannya dari janji tersebut.
  3. *Recover*: didalamnya termasuk tanggapan atas keluhan pelanggan dan mencari tahu apa yang dipikirkan konsumen tentang perusahaan.
  4. *Vision*: di dalamnya termasuk pemikiran tentang rencana yang matang mengenai pelayanan jangka panjang, termasuk memperhitungkan penilaian pelanggan sehingga terus menjadi perhatian perusahaan
  5. *Improve*: yakni berusaha untuk melakukan peningkatan secara berencana dan terus menerus sehingga mempunyai kemampuan untuk bersaing dan memenangkan persaingan.
  6. *Care*: menaruh perhatian yang cukup terhadap pelanggan sehingga mereka merasa dihargai dan betul-betul diperhatikan, sekalipun mungkin sebagaian diantaranya hanya basa-basi.
  7. *Empower*: yakni memberdayakan pegawai dengan memberikan latihan, menanamkan rasa tanggung jawab, percaya kepada kemampuan diri serta menggugah untuk memberikan respon.

Berdasarkan pengalaman yang terjadi dilapangan, metode pemberian pelayanan yang baik sebenarnya ditentukan oleh sejauh mana ketepatan pelayanan yang diberikan dengan keadaan nyata pada lingkungan masyarakat yang diberi pelayanan. Lingkungan yang dimaksud menyangkut baik lingkungan fisik maupun lingkungan sosial yang mempengaruhi sikap dan perilaku masyarakat. Hal tersebut dapat dikatakan sebagai suatu pendekatan yang bersifat kontekstual, karena pelayanan yang baik pada suatu masyarakat belum tentu diterima bila mana diberikan pada lingkungan masyarakat lainnya.

Beranjak dari pendekatan kontekstual, metode yang kiranya dapat menghasilkan pelayanan yang baik, dilakukan melalui langkah-langkah yang dikemukakan oleh Saefullah (1999:13) sebagai berikut:

1. Melakukan pengamatan secara mendalam tentang lingkungan masyarakat yang akan diberikan pelayanan.
2. Menganalisa data dan informasi dari lapangan dengan seksama untuk memahami bagaimana keadaan masyarakat yang menjadi sasaran
3. Merencanakan langkah-langkah secara sistematis, termasuk menentukan tenaga dan sarana yang dianggap tepat.
4. Melaksanakan pemberian pelayanan dengan memperhatikan :
5. Menghilangkan jarak antara aparat pemberi pelayanan dengan individu yang diberi pelayanan.
6. Menghindarkan perilaku yang membuat segan apalagi takut bagi pihak yang diberi pelayanan.
7. Mengintegrasikan diri dengan suasana kehidupan masyarakat yang dilayani
8. Menghormati perbedaan-perbedaan yang ada dilapangan, baik secara kelompok maupun individual
9. Mengahargai individu yang diberi pelayanan dengan prinsip *Human relations*
10. Memberikan kesempatan bertanya atau menyampaikan keluhan dari pihak yang diberi pelayanan, bahkan diupayakan agar mereka berani memberikan penilaian terhadap pihak yang memberi pelayanan
11. Melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan pelayanan untuk perencanaan dan pemberian pelayanan pada masa yang akan datang.

Dalam pemerintahan, kebanyakan organisasinya berada dalam sistem yang tidak berfungsi dengan baik. Banyak organisasi pemerintah mempunyai fungsi ganda, bahkan saling bertentangan, sedikit yang menghadapi persaingan langsung; sedikit yang langsung terkena dampak atas kinerjanya sendiri; sedikit yang mempunyai*bottom line* yang jelas, bahkan sedikit yang dapat mengukur kinerjanya; dan sedikit sekali kinerjanya yang bisa dipertanggung jawabkan kepada pelanggan. Kenyataannya sistem organisasi pemerintah telah menciptakan insentif dan kondisi yang mendorong organisasi berpindah dengan gaya birokrasi, dan sulit untuk membangun organisasi yang bersifat wirausaha sebelum kondisi ini diubah dahulu. Karena itu, pendongkrak strategis terpenting dalam seluruh pemerintah terletak dalam sistem yang lebih besar, bukan dalam organisasi. Wirausahawan negara akan mengubah sistem-sistem yang lebih besar ini, sistem pendidikan, sistem kesejahteraan, sistem regulasi, sistem penyelenggaraan pemerintahan , sistem anggaran, sistem kepegawaian dan sebagainya.

Perubahan pemerintahan sebagaimana dikemukakan oleh Osborne dan Plastrik yang diterjemahkan oleh Abdul Rasyid ( 2000 : 17). adalah:

Tranformasi sistem dan organisasi pemerintah secara fundamental guna menciptakan peningkatan dramatis dalam efektivitas, efisiensi dan kemampuan untuk melakukan inovasi. Transformasi dicapai dengan mengubah tujuan, sistem insentif, pertanggung jawaban, struktur kekuasaan dan budaya, sistem dan organisasi pemerintah

Dengan demikian perubahan pemerintahan adalah penggantian sistem yang birokratis menjadi sistem yang bersifat wirausaha; menciptakan organisasi dan sistem pemerintah yang terus menerus berinovasi; dan secara terus menerus memperbaiki kualitas, mempunyai dorongan dalam dirinya untuk senantiasa melakukan perbaikan, sehingga dapat menghadapi setiap tantangan perubahan masyarakat yang belum dapat diantisipasi, karena itu,Osborne dan Plastrik (2000 : 44) menyatakan sebagai berikut :

*Changes not only improve the effectiveness of government; but created a government organization that is able to improve its effectiveness during changing environment. Five basic strategy as the main levers of change in the management of public services in the public sector: "1) a core strategy; 2) the consequences of the strategy; 3) customer strategy; 4) control strategy; and 5) cultural strategies ".*

Strategi inti, berkaitan dengan fungsi inti pemerintahan yaitu fungsi pengarahan. Strategi ini memisahkan fungsi pengarahan dan fungsi pelaksanaan; fungsi pelayanan dan fungsi penegakkan aturan, sehingga setiap organisasi dapat memusatkan pada tujuan. Strategi inti meningkatkan kemampuan pemerintah untuk mengarahkan dengan menciptakan mekanisme baru guna mendefinisikan tujuan dan strategi.

Strategi konsekuensi adalah menciptakan insentif dalam bentuk konsekuensi atau kinerja yang dihasilkan pegawai. Organisasi pemerintah diintegrasikan ke dalam pasar dan bergantung langsung ke pelanggan dalam hal pendapatan. Kontrak digunakan untuk menciptakan persaingan antara organisasi pemerintah dengan swasta atau antara organisasi pemerintah yang satu dengan yang lainnya. Pasar dan persaingan insentif yang jauh lebih kuat, ketimbang model insentif birokratis yang berdasarkan prinsip pegawai dibayar sama tanpa memandang hasil.

Strategi pelanggan adalah bagian fundamental yang terpusat kepada akuntabilitas atau pertanggung jawaban kinerja organisasi pemerintah. Strategi ini memecahkan pola yang terdapat pada sebagian besar entitas pemerintah yang bertanggung jawab kepada pekabat terpilih (atasannya), karena membuat entitas ini menentukan fungsi dan mendanai entitasnya. Strategi pelanggan menggeser sebagian pertanggung jawaban kepada pelanggan. Strategi ini memberi pilihan kepada pelanggan mengenai organisasi yang memberikan pelayanan dan menetapkan standar pelayanan pelanggan yang harus dipenuhi organisasi pemerintah. Kepuasan pelanggan merupakan sasaran dalam memberikan pelayanan publik setiap organisasi pemerintah.

Strategi pengendalian, adalah menentukan letak kekuasaan pengambilan keputusan. Strategi pengendalian secara signifikan mendorong turun kekuasaan pengambil keputusan melalui hierarkhi. Strategi ini menggeser bentuk pengendalian yang digunakan dari aturan yang rinci serta komando hierarkis ke misi bersama dari sistem yang menciptakan akuntabilitas kinerja. Strategi ini memberdayakan pegawai pegawai dengan mendorong wewenang pengambilan keputusan, menanggapi pelanggan dan mendorong lini depan organisasi dan masyarakat untuk memecahkan masalah.

Strategi budaya adalah menggunakan pendekatan untuk membentuk kembali budaya; membentuk kebiasaan, perasaan, dan pikiran organisasi. Anggota organisasi mengembangkan kebiasaan baru dengan memberi pengalaman baru, jenis pekerjaan baru dan interaksi dengan orang baru. Anggota organisasi memperkuat perilaku baru ini dengan membantu orang lain mengalihkan ikatan emosi, harapan, rasa takut dan impiannya. Anggota organisasi mendukung ikatan emosi baru ini dengan membangun misi bersama mengenai masa depan, seluruh model mental baru ke mana organisasi akan menuju dan bagaimana organisasi tersebut sampai di sana.

Kemudian masih bagian dari strategi peningkatan kualitas pelayanan publik, Jane &Denhardt (2007:42), menyarankan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik birokrasi pemerintah hendaknya dapat meninggalkan prinsip paradigma OPA dan paradigma NPM, beralih ke prinsip paradigma NPS dalam administrasi publik yang menyebutnya sebagai “*Seven principles of what they call The New Public Service”:*

* + - 1. *Serve Citizen, Not Customer : The public interest is the result of a dialogue abaut shared values rather than the aggregation of individual self-interests. Therefore, public servant do not merely respond to the demands of “customers,” but rather focus on building relationship of trust and colabiration with and among citizen (chapter 3)*
      2. *Seek the Public Interest : Public administration must contribution to building a colelective, shared notion of the public interest. The goal is not to find quick solution driven by individual choices. Rather, it is the creation of shared interest and shared responsibility (chapter 4)*
      3. *Value Citizenship over Entrepreunership : The public interest is better advaned by public servant and citizens commited to making meaningful contribution to society than by entrepreuneurial managers acting as if public money were their own (chapter 5)*
      4. *Think Strategically, Act Democratically : Policies and programs meeting public nees can be most effectively and responsibly achieved throught collective efforts and colabortative processes (chapter 6)*
      5. *Recognize that Accountability Isn’t Simple : Public servants should be attentive to more than be market : they should also attend to statutory and constitutional law, community values, political norm, professional standars, and citizen interest (chapter 7)*
      6. *Serve Rather than Steers : It is increasingly important for public servants to use shared, value-based leadership in helping citizens articulate and meet their shared interest rhater than attempting to control or steer society in new directions (chapter 8)*
      7. *Value People, not Just Productivity : Public organizations and the networks in which they participate are more likely to be successful in the long run if they are operated through processes of colaboration and shared leadership based on respect for all people (chapter 9)*

**2.1.7. Reformasi Birokrasi**

Birokrasi menurut Pratikno (1998:24) yang kuat bukanlah birokrasi yang mendominasi semua arena politik dan administrasi, dan bukan pula birokrasi yang mendominasi penyediaan pelayanan publik dan pelaksanaan pembangunan.Namun birokrasi yang kuat adalah birokrasi yang mampu memobilisasi pengerahan semua energi yang ada di masyarakat untuk pembangunan dan pelayanan publik. Gagasan ini tidak harus berbeda dengan pemikiran dan arah reformasi birokrasi yang dikembangkan oleh Gaebler dan Osborne

Reformasi birokrasi adalah isu publik, yang dimaksudkan untuk menata ulang hubungan kekuasaan antara birokrasi dengan aktor-aktor publik lainnya. Mengingat konteks kesejarahan Indonesia yang menempatkan birokrasi sebagai representasi negara untuk mengkooptasi atau mengabaikan kepentingan publik, arah reformasi adalah menata ulang hubungan birokrasi dengan publik itu sendiri. Hubungan yang dimaksud bukan sekedar perbaikan sistem pelayanan yang diberikan kepada masyarakat di berbagai sektor pemerintahan, namun menyentuh aspek-aspek keterlibatan aktif publik dalam penyelenggaraan kekuasaan birokrasi.

Arah perubahan semacam ini memang tidak harus mendapat label reformasi, karena istilah reformasi sudah terlanjur identik penataan sistem kelembagaan sebagaimana dijelaskan di atas. Substansi reformasi yang dibutuhkan dalam hal ini ada tata hubungan kuasa baru yang lebih terbuka antara birokrasi dengan publik sebagai “konstituen”-nya. Dalam khazanah teori pelayanan publik Denhardt & Denhardt dalam Moenir (2000 : 27) menyatakan bahwa pola reformasi ini salah satunya dikenal dengan label *New Public Services* (NPS), dimana nilai-nilai *publicness* menjadi fondasi dalam tata hubungan kuasa tersebut. Semangat yang terkandung dalam NPS adalah demokratisasi birokrasi.

Osborne dan Gaebler (1999:54), mengemukakan prinsip-prinsip dalam mengelola pemerintahan dengan paradigma baru, arah pelayanan publik ditujukan pada 10 (sepuluh) prinsip reinventing government, sebagai berikut:

1. *The Government catalyst: direct rather than pedaling*
2. *Administration belongs to the people: to authorize rather than serve*
3. *Competitive Government: injecting competition in service delivery*
4. *Administration is driven by a mission: driven organization complained regulation*
5. *Administration oriented outcomes: finance outcomes, not inputs*
6. *Reign customer oriented: meet customer needs, not bureaucracy*
7. *Administration entrepreneurs: generating rather than spend*
8. *Anticipatory Governance: prevent than cure*
9. *Administration decentralization*
10. *Market-oriented Government: boost change through the market.*

Untuk mencapai kesepuluhan model di atas, maka Osborne dan Plastrik (1999:65) kemudian menyusun 5 (lima) strategi. Kelima strategi tersebut adalah sebagai berikut :

1. *Core strategy*

2. *Consequences strategy*

3. *Costumer strategy*

4. *Control strategy*

5. *Culture strategy*

**Tabel 2.4**

**Kerangka *Five C’s Strategies* – Model Strategi Manajemen Pemerintahan**

|  |  |
| --- | --- |
| **METODOLOGI** | **ISU STRATEGI** |
| *Core Strategy* | Meningkatkan kemampuan kelembagaan dan pendanaan Pemerintah dalam merencanakan, melaksanakan dan mengendalikan pembangunan. |
| *Consequences Strategy* | Mengembangkan kegiatan-kegiatan sosial ekonomi dasar sebagai pemicu pertumbuhan ekonomi lokal dan menciptakan kondisi fisik dan sosial budaya yang kondusif bagi perkembangan sektor-sektor pembangunan lainnya dalam rangka menciptakan kemudahan dan menangkap peluang pasar yang kompetitif untuk para investor. |
| *Costumer Strategy* | Mementingkan kepuasan pemanfaatan pembangunan (termasuk masyarakat luas) dengan secara responsif menjamin ketersediaan prasarana dan sarana dasar perkotaan yang dibutuhkan di setiap tahapan, dan menjamin kemudahan dan transparansi pelayanan administratif dan teknis. |
| *Control Strategy* | Memberikan kewenangan yang cukup besar pada satuan pelaksana terdepan di lapangan untuk berkoordinasi dan mengambil keputusan pelaksanaan pembangunan dan mendukung pendanaannya dalam rangka menciptakan kondisi yang kondusif bagi penciptaan pasar dan pemberdayaan masyarakat setempat untuk mampu ikut serta bersama-sama mengendalikan pelaksanaan pembangunan. |
| *Culture Strategy* | Membangun dan mengarahkan budaya seluruh *stakeholders* pembangunan termasuk masyarakat dalam hal kebiasaan untuk bekerja keras dan berdisiplin tinggi dalam segala aspek kehidupan, meningkatkan kemampuan adaptasi terhadap perubahan IPTEK dan lingkungan dan sosialisasi visi, misi dan tujuan bersama dalam rangka membangun komitmen pembangunan. |

Sumber: Diolah dari Orborne dan Plastrik (1999)

Kata reformasi menjadi sebuah istilah yang diarahkan untuk terwujudnya efisiensi, efektivitas, dan *clean government*. Reformasi ini diarahkan pada perubahan masyarakat yang termasuk didalamnya masyarakat birokrasi, dalam pengertian perubahan ke arah kemajuan. Dalam pengertian ini perubahan masyarakat diarahkan pada *development*. Karl Mannheim sebagaimana disitir oleh Susanto (2001:134) “Menjelaskan bahwa perubahan masyarakat adalah berkaitan dengan norma-normanya. Development adalah perkembangan yang tertuju pada kemajuan keadaan dan hidup anggota masyarakat, dimana kemajuan kehidupan ini akhirnya juga dinikmati oleh masyarakat”.

Dengan demikian maka perubahan masyarakat dapat dijadikan sebagai peningkatan martabat manusia, sehingga hakekatnya perubahan masyarakat berkait erat dengan kemajuan masyarakat. Dilihat dari aspek perkembangan masyarakat tersebut maka terjadilah keseimbangan antara tuntutan ekonomi, politik, sosial dan hukum, keseimbangan antara hak dan kewajiban, serta konsensus antara prinsip-prinsip dalam masyarakat.

Pengertian reformasi menurut Quah (1976:76).

Sebagai suatu usaha perubahan pokok dalam suatu sistem birokrasi yang bertujuan mengubah struktur, tingkah laku, dan keberadaan atau kebiasaan yang telah lama. Definisi reformasi lainnya sebagai suatu proses untuk mengubah, prosedur birokrasi publik dan sikap serta tingkah laku birokrat untuk mencapai efektivitas birokrasi dan tujuan pembangunan nasional. Aktivitas reformasi sebagai padanan lain dari change, improvement, atau modernization.

Dari pengertian ini, maka reformasi ruang lingkupnya tidak hanya terbatas pada proses dan prosedur, tetapi juga mengaitkan perubahan pada tingkat struktur dan sikap tingkah laku *(the ethics being)*. Arah yang akan dicapai reformasi antara lain adalah tercapainya pelayanan masyarakat secara efektif dan efisien.

Istilah efektivitas dan efisiensi merupakan konsep engineering yang diadaptasi dari sektor privat, yang kemudian dalam perkembangannya diterapkan dalam sektor publik yakni pemerintah. Apabila membicarakan efektivitas dan efisiensi maka harus dihubungkan dengan sasaran dan tujuan yang ingin dicapai dari kegiatan tersebut.

Dalam pelayanan publik menurut Putra (1990:21) apabila kedua hal diperbandingkan maka efektivitas jauh lebih penting dari efisiensi. Suatu pelayanan publik yang tidak efisien masih dapat dimaklumi sepanjang pelayanan itu efektif bagi masyarakat Efektivitas menurut Putra (1990:22) dapat dilihat dari 3 pendekatan yakni :

a) Pendekatan Sasaran *(goal approach)*, mengukur efektivitas dari segi output.

b) Pendekatan Sumber *(system resource approach)*, melihat dari inputnya

c) Pendekatan Proses *(process approach)*, yakni menekankan pada faktor internal organisasi publik, seperti efisiensi dan iklim organisasi.

Akan tetapi walaupun pelayanan publik lebih menekankan efektivitas daripada efeisiensi, dalam tataran praktis konsep efektivitas tidak dapat dipisahkan dari konsep efisiensi. Unsur efisiensi adalah salah satu determinan untuk mengetahui apakah suatu kegiatan bisa dikategorikan efektif atau tidak sebagaimana pendekatan ketiga.

Sementara itu Birokrasi diartikan sebagai kekuasaan atau pengaruh dari para kepala dan staf biro pemerintah. Dalam pengertian selanjutnya birokrasi adalah pegawai pemerintah, yang menjalankan dan menyelenggarakan tugas yang ditentukan oleh konstitusi, menjalankan program pembangunan, pelayanan publik, dan penerapan kebijakan pemerintah, yang biasanya disebut pegawai Sipil (Rozi:10). Dalam hal di Indonesia lebih dikenal dengan istiah Aparatur Pemerintah.

Aparatur pemerintah adalah orang-orang yang dipercaya dan diberi mandat oleh negara dan rakyat untuk mengelola pemerintahannya guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian maka efektivitasnya harus diukur berdasarkan sejauh mana kemampuan pemerintah meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya, dan ukurannya antara lain adalah seberapa tinggi tingkat pelayanan kepada masyarakat baik dibidang kesehatan, pendidikan dan lainnya.

Birokrasi menurut Tjokrowinoto (1997:112)dalam pengertian keseharian selalu dimaknai institusi resmi yang melakukan fungsi pelayanan terhadap kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Segala bentuk upaya pemerintah dalam mengeluarkan produk kebijakannya semata-mata dimaknai sebagai manifestasi dari fungsi melayani orang banyak. Walaupun persepsi ini mengandung titik–titik kelemahan, namun sampai saat ini pemerintah yang diwakili oleh institusi birokrasi tetap saja diakui sebagai motor penggerak pembangunan. Pemaknaan birokrasi sebagai organ pelayanan bagi masyarakat luas tentu merupakan pemaknaan yang bersifat idealis, dan pemaknaan ideal terhadap fungsi pelayanan yang diperankan birokrasi tidaklah bisa menjelaskan orientasi birokrasi.

Menurut Rozi: (1997:127) :

Pola *patron-client* yang kental menjadikan ciri birokrasi berdampak mematikan inisiatif masyarakat, kualitas pelayanan masyarakat menjadi tidak efisien, karena praktek birokrasi yang terlalu hirearkis sehingga keputusan selalu ada di pejabat atas. Hal ini akan berakibat juga kreativitas, inisiatif dan sikap kemandirian birokrasi dalam memberikan pelayanan menjadi kurang, sehingga pelayanan dinilai oleh masyarakat menjadi lamban dan berbelit-belit. Segi yang lain terjadilah pelayanan yang high *cost* karena agar cepat *client* diwajibkan untuk memenuhi persyaratan-persyaratan yang sengaja dibuat agar menyulitkan pelanggan.

Pada konteks Indonesia, Menteri PAN, EE Mangindaan (2012) dalam peluncuran Program Reformasi Birokrasi menuturkan bahwa Reformasi Birokrasi dapat diukur dari Sembilan hal. Ukuran yang pertama, tidak ada penyimpangan administrasi hingga keuangan.Kedua, tidak ada lagi pelanggaran. Ketiga, program dan anggaran kerja harus sesuai dengan kemampuan financial Negara. Keempat, tepat sasaran.Kelima, perizinan sesuai dengan permintaan para stakeholder.Keenam, komunikasi dengan publik.Ketujuh, waktu kerja harus efektif dan produktif. Kedelapan, adanya *punishment* dan *reward*.Kesembilan, kinerja sesuai dengan tugas dan fungsi.

Menurut Prasojo dan Kurniawan (2008:27) :

Reformasi birokrasi sangat relevan mengingat ketidakmampuan pemerintah untuk melakukan perubahan struktur, norma dan nilai serta regulasi. Orientasi kolonial yang ada juga telah menyebabkan gagalnya upaya pemenuhan aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Bahwa masih belum tercipta dalam budaya pelayanan public yang berorientasi kepada kebutuhan pelanggan *(service delivery culture)*. Reformasi birokrasi selain relevan untuk segera diimplementasikan, jika melahirkan birokrasi baru yang kuat maka sangat vital dalam mencapai integrasi dan pembangunan nasional.

Selanjutnya Junaedi (2008) menyatakan bahwa

Implementasi Reformasi Birokrasi mengarahkan pada kesinergian dan kecakapan government. Agenda sosialisasi dan pelatihan banyak dilakukan. Dirjen Imigrasi mengadakan kerjasama dengan Universitas Indonesia untuk mengadakan pelatihan dalam bidang reformasi birokrasi (www.imigrasi.go.id). Diklatpim dan pembinaan PNS secara menyeluruh juga dilaksanankan oleh Pemerintah Kabupaten Brebes dalam waktu sebelum reformasi birokrasi diluncurkan.

Di beberapa daerah menurut Prasojo dan Kurniawan (2008) bahwa agenda besar dalam kaitan Reformasi Birokrasi sudah sampai pada tahap sebagai berikut:

a) Modernisasi manajemen kepegawaian

b) Restrukturisasi, downsizing dan rightsizing, perubahan manajemen dan organisasi

c) Rekayasa proses administrasi pemerintah

d) Anggaran berbasis kinerja dan prosses perencanaan yang partisipatif

e) Hubungan-hubungan baru antara pemerintah dan masyarakat dalam pembangunan dan pemerintah.

Reformasi birokrasi menjadi usaha mendesak mengingat implikasinya yang begitu luas bagi masyarakat dan negara. Secara nyata, perlu usaha-usaha serius agar pembaharuan birokrasi menjadi lancar dan berkelanjutan. Reformasi birokrasi bukanlah sekedar perubahan pada struktur dan reposisi birokrasi. Lebih dari itu menurut Prasojo dan Kurniawan (2008), “reformasi birokrasi harus meliputi perubahan dari suatu sistem publik dan hukum secara menyeluruh, perubahan sikap mental dan budaya baik birokrat dan juga masyarakat, serta perubahan mindset dan komitmen pemerintah serta partai publik”. Jika berhasil dilaksanakan dengan baik, reformasi birokrasi akan mencapai tujuan antara lain dijelaskan dalam Grand Design Reformasi Birokrasi ( 2010-2025) :

a. mengurangi dan akhirnya menghilangkan setiap penyalahgunaan kewenangan

b. publik oleh pejabat di instansi yang bersangkutan;

c. menjadikan negara yang memiliki most-improved bureaucracy;

d. meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat;

e. meningkatkan mutu perumusan dan pelaksanaan kebijakan/program instansi;

f. meningkatkan efisiensi (biaya dan waktu) dalam pelaksanaan semua segi tugas organisasi;

g. menjadikan birokrasi Indonesia antisipatif, proaktif, dan efektif dalam menghadapi globalisasi dan dinamika perubahan lingkungan strategis.

**2.1.8. Akselerasi Pembangunan Wilayah**

Wilayah adalah unit geografis dengan batas-batas tertentu, dimana komponen-komponen dari wilayah tersebut saling berinteraksi secara fungsional. Beberapa komponen wilayah adalah seperti biofisik alam, sumberdaya buatan (infrastruktur), manusia serta bentuk-bentuk kelembagaannya. Dengan demikian istilah wilayah menekankan interaksi antar manusia dengan sumberdaya-sumberdaya lainnya yang ada di dalam suatu batasan unit geografis tertentu. Oleh karenanya istilah wilayah (region) sangat umum dipakai, baik dalam kajian sosial maupun fisik. Keragaman didalam mendefinisikan konsep “wilayah” terjadi karena perbedaan di dalam permasalahan-permasalahan wilayah ataupun tujuan-tujuan pengembangan wilayah yang dihadapi. Dalam kenyataannya tidak ada konsep “wilayah” yang benar-benar diterima secara luas. Para ahli cenderung melepaskan perbedaan-perbedaan konsep wilayah dan lebih fokus pada masalah dan tujuan-tujuan pengembangan wilayah. Di Indonesia, perbedaan itu tampak dalam penggunaan terminologi “kawasan” dan “daerah”, dimana pengertian “kawasan” umumnya merupakan suatu unit wilayah yang mempunyai batasan dan sistem berdasarkan aspek fungsional, sedangkan pengertian “daerah” umumnya merupakan unit wilayah yang mempunyai batasan atau sistem berdasarkan aspek administratif.

Menurut Saeful Hakim, et al (2002:43) “Wilayah adalah satu kesatuan unit geografis yang antar bagiannya mempunyai keterkaitan secara fungsional”. Wilayah berasal dari bahasa Arab “wālā-yuwālī-wilāyah” yang mengandung arti dasar “saling tolong menolong, saling berdekatan baik secara geometris maupun similarity”. Oleh karena itu, yang dimaksud dengan pewilayahan (penyusunan wilayah) adalah pendelegasian unit geografis berdasarkan kedekatan, kemiripan, atau intensitas hubungan fungsional (tolong menolong, bantu membantu, lindung melindungi) antara bagian yang satu dengan bagian yang lainnya. Wilayah Pengembangan adalah pewilayahan untuk tujuan pengembangan/ pembangunan/ development. Tujuan-tujuan pembangunan terkait dengan lima kata kunci, yaitu: (1) pertumbuhan; (2) penguatan keterkaitan; (3) keberimbangan; (4) kemandirian; dan (5) keberlanjutan. Sedangkan konsep wilayah perencanaan adalah wilayah yang dibatasi berdasarkan kenyataan sifat-sifat tertentu pada wilayah tersebut yang bisa bersifat alamiah maupun non alamiah yang sedemikian rupa sehingga perlu direncanakan dalam kesatuan wilayah perencanaan.

Beberapa klasifikasi konsep wilayah menurut Rustiadi (2001:76) yang menjelaskan berbagai konsep wilayah yaitu: (1) wilayah homogen, (2) wilayah fungsional yang terbagi dalam sistem sederhana terdiri dari: wilayah nodal, desa-kota, budidaya-lindung dan sistem kompleks yakni sistem ekonomi, ekologi dan sistem sosial-publik, dan (3) wilayah perencanaan, yang disusun berdasarkan konsep wilayah homogen, fungsional, dan administrasipublik.

Klasifikasi konsep wilayah, salah satunya untuk menunjukkan keberadaan kesenjangan antar wilayah yang kemudian diharapkan akan berguna bagi perencana wilayah dalam merumuskan kebijakan-kebijakan yang mampu mendorong pemerataan pembangunan antar wilayah dimaksud.

Secara umum, pembangunan didefinisikan sebagai suatu proses untuk meningkatkan kondisi hidup seluruh masyarakat yang ada dalam suatu wilayah. Pembangunan ekonomi secara lebih detail yaitu suatu proses dimana suatu masyarakat meningkatkan efisiensi dalam menyediakan barang dan jasa yang diperlukan sehingga meningkatkan taraf hidup per kapita dan kesejahteraan secara umum.

Konsep pembangunan harus didefinisikan kembali sebagai upaya menghapuskan berbagai bentuk penyakit umat manusia, malnutrisi (kekurangan gizi), penyakit, buta huruf, daerah-daerah pemukiman kumuh, pengangguran dan ketimpangan pendapatan. Jika hanya dihitung berdasarkan tingkat pertumbuhan agregat, maka mungkin pembangunan yang sudah dijalankan selama ini telah membawa keberhasilan besar. Tetapi apabila diukur atas dasar jumlah kesempatan kerja baru, peningkatan keadilan sosial dan pemberantasan kemiskinan, pembangunan selama ini tidak banyak membuahkan hasil, atau bahkan telah gagal. Dengan demikian menurut Todaro (2000:7) :

Pembangunan harus dipahami sebagai suatu proses multidimensional, yang melibatkan segenap pengorganisasian dan peninjauan kembali atas sistem-sistem ekonomi dan sosial secara keseluruhan Selain peningkatan pendapatan dan output, proses pembangunan itu juga berkenaan dengan serangkaian perubahan yang mendasar atas struktur-struktur kelembagaan, sosial, dan administrasi, sikap masyarakat dan bahkan seringkali juga merambah adat istiadat, kebiasaan, dan sistem kepercayaan yang hidup dalam masyarakat yang bersangkutan.

Dalam hal ini, Todaro menekankan kemajuan ekonomi merupakan komponen utama pembangunan. Ditinjau dari kemajuan ekonomi, untuk mencapai kehidupan yang lebih baik bagi seluruh masyarakat, maka secara umum tujuan pembangunan ekonomi suatu negara atau bangsa terutama negara-negara yang sedang berkembang, tidak hanya untuk mencapai pertumbuhan ekonomi *(growth)*, akan tetapi sekaligus menciptakan pemerataan hasil pembangunan *(equity)* baik antar golongan masyarakat, sektoral maupun antar wilayah. Pembangunan ekonomi regional mempunyai peranan besar dalam menentukan pembangunan ekonomi nasional. Pertumbuhan ekonomi nasional tergantung pada tingkat pertumbuhan masing-masing wilayah yang berada dalam wilayah pembangunan nasional, sementara pemerataan pembangunan *(equity)* ditentukan oleh sejauh mana disparitas pertumbuhan ekonomi antar wilayah.

Pembangunan wilayah menurut Hadi (2001:68) adalah proses atau tahapan kegiatan pembangunan di suatu wilayah tertentu yang dalam perwujudannya melibatkan interaksi antara sumberdaya manusia dengan sumberdaya lainnya termasuk sumberdaya alam dan lingkungannya melalui kegiatan investasi pembangunan. Dalam investasi pembangunan nasional, maka pertimbangan pemerataan dan keberlanjutan pembangunan antar wilayah, sering menjadi masalah yang belum dapat diatasi secara baik.

Kegagalan program-program pembangunan di dalam mencapai tujuannya di satu sisi seringkali bukanlah semata-mata kegagalan di dalam program pembangunannya itu sendiri tapi ada sisi sumbangan “kesalahan” karena berkembangnya kepercayaan akan kebenaran teori-teori atau konsep-konsep pembangunan yang melandasinya.

Akselerasi pembangunan di negara ketiga seperti halnya Indonesia menurut Nagamine (2000:67) “sampai dengan tahun 2013 senantiasa mengalami hambatan termasuk di daerah-derah perbatasan negara sebagai beranda terdepan seperti halnya sebatik”. Satu karakteristik yang penting dari negara-negara Dunia Ketiga seperti Indonesia, bahwa belum cukup mekanisme feedback untuk mengatasi berbagai penyebab dari sosial disfungsi. Bila seseorang akan membuat suatu peraturan baru atau menciptakan institusi spesial di negara berkembang, seseorang harus berfikir membuat skenario untuk memperkuat mekanisme feedback, sebelum mencari model yang tepat yang dicopy dari negara maju.

Seperti yang ditekankan di awal, banyak orang menaruh harapan pada pendekatan pengembangan wilayah dimana mereka percaya terhadap janji kemujaraban model pertumbuhan makroekonomi mulal goyah, kecewa dan frustasi. PBB kemudian melakukan resoluisi yang dikenal sebagai ECOSOC 1582L, yang mengusulkan suatu arahan kebijakan dan tujuan pengembangan wilayah. Berdasarkan dokumen ini, pengembangan wilayah adalah "suatu instrument potensial untuk integrasi dan promosi dari usaha pengembangan sosial dan ekonomi" suatu negara yang sesuai dengan tujuan berikut:

* + 1. Merangsang perubahan struktural secara cepat dan reformasi sosial, khususnya untuk meningkatkan distribusi pembangunan secara lebih luas pada kelompok masyarakat yang paling tertinggal.
    2. Meningkatkan partisipasi masyarakat di dalam menetapkan tujuan pembangunan dan di dalam proses pengambilan keputusan serta mengembangkan organisasi masyarakat.
    3. Menciptakan sistem kelembagaan dan struktur administrasi serta pendekatan operasional untuk perencanaan pengembangan yang lebih efektif
    4. Mencapai distribusi penduduk dan aktifitas masyarakat yang lebih baik melalui integrasi yang lebih efektif dari pengembangan kota dan desa.
    5. Memasukkan pertimbangan lingkungan secara lebih efektif dalam program-program pembangunan.

Argumentasi Myrdal dan Waterson yang dialih bahasakan oleh Sumiarso (1968:4) “bahwa Tiga dari lima tujuan di atas adalah mengenai aspek pengembangan institusional (kelembagaan)”. Dengan cara sama, dewan menyatakan komitmennya secara jelas pendekatan perubahan institusional. Resolusi ECOSOC mengandung arti pengembangan wilayah hanya akan sangat berarti jika dilaksanakan dalam kerangka pengembangan masyarakat, sedangkan alat analisis ekonomi regional dan ilmu regional hanya merupakan bagian dari kerangka reformasi holistik kelembagaan. Dua tujuan lainnya menyangkut masalah keseimbangan spasial, antara kota dan desa, sebagaimana telah dibahas diatas. Masalah kemiskinan adalah ciri dan pemandangan yang umum sebagian besar penduduk perdesaan. Penyebab utamanya adalah karena tidak mempunyai posisi bargaining (politik) untuk mempengaruhi pemerintah pusat yang sentralistis.

Hoover dan Giarratani dalam C.W. Baski (1985:28) menyatakan “bahwa pertumbuhan dan perubahan wilayah memerlukan interaksi yang kompleks diantara kegiatan-kegiatan dalam perekonomian wilayah”. Artinya, pertumbuhan suatu wilayah dan peluang untuk terjadinya pertumbuhan tersebut tergantung pada luasnya keterpaduan/keterkaitan kegiatan-kegiatan yang ada dalam wilayah tersebut. Baik keterkaitan yang sifatnya vertikal, horisontal ataupun yang bersifat komplementer. Keterkaitan tersebut dapat meluas hingga melewati batas wilayah tergantung pada ukuran dan kedewasaan tahap pembangunan/pertumbuhan wilayah. Dengan demikian pembangunan atau pertumbuhan suatu wilayah (besarnya pertumbuhan, tingkat pendapatan, dan stuktur) juga terjadi karena adanya keterkaitan antar wilayah atau dipengaruhi oleh kondisi eksternal yakni: (1) permintaan terhadap output wilayah dari wilayah lain (perdagangan antar wilayah) yang ditransmisikan melalui backward linkage, dimana permintaan tersebut menjadi sumber pendapatan wilayah dan (2) penawaran input terhadap kegiatan produktif wilayah (pergerakan tenaga kerja dan kapital antar wilayah) dan forward linkage.

Dalam hubungannya dengan hal tersebut, beberapa teori pembangunan wilayah yang diterima secara luas menekankan bahwa permintaan dari luar wilayah terhadap ekspor suatu wilayah, dan penawaran tenaga kerja dan faktor produksi merupakan prime movers pertumbuhan suatu wilayah. Oleh sebab itu, kajian secara mendalam tentang struktur dan pola keterkaitan ekonomi antar wilayah di Indonesia baik dalam bentuk transaksi perdagangan barang antara, perdagangan barang akhir, aliran modal dan aliran tenaga kerja sangat penting dan relevan.

Salah satu proses perubahan wilayah adalah melalui pembentukan daerah otonom baru. Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yang dimaksud “daerah otonom, selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa  sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

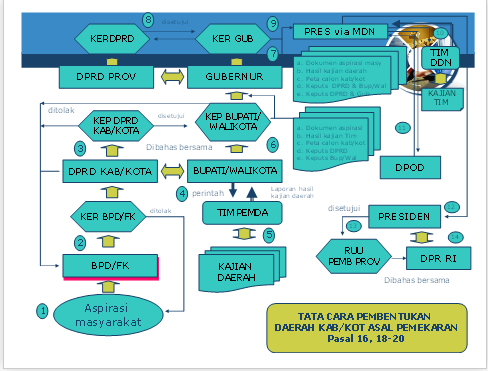
Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Pasal 4, 5, Dan 6), bahwa Pembentukan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) ditetapkan dengan undang-undang; Undang-undang pembentukan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain mencakup nama, cakupan wilayah, batas ibukota, kewenanga menyelenggarakan urusan pemerintahan penunjukan penjabat kepala daerah, pengisian keanggotaan DPRD, pengalihan kepegawaian, pendanaan, peralatan, dan dokumen, serta perangkat daerah; Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih; Pemekaran dari satu daerah menjadi 2 (dua) daerah atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dilakukan setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan.

Pembentukan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan.Syarat administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk provinsi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi, persetujuan DPRD provinsi induk dan Gubernur, serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri; Syarat administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk kabupaten/kota meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi dan Gubernur serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri; Syarat teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.

Syarat fisik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi paling sedikit 5 (lima) kabupaten/kota untuk pembentukan provinsi dan paling sedikit 5 (lima) kecamatan untuk pembentukan kabupaten,dan 4 (empat) kecamatan untuk pembentukan kota, lokasi calon ibukota, sarana, dan prasarana pemerintahan.

Daerah dapat dihapus dan digabung dengan daerah lain apabila daerah yang bersangkutan tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah; Penghapusan dan penggabungan daerah otonom dilakukan setelah melalui proses evaluasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah; Pedoman evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Adapun skema pembentukan daerah otonom baru berdasarkan PP No 78 Tahun 2007, digambarkan sebagai berikut :



Gambar 2.2.

Skema Pembentukan Daerah Otonomo Baru

Sumber : PP No 78 Tahun 2007

Kemudian syarat pembentukan daerah otonom baru sesuaiPP Nomor  78 Tahun 2007 sebagai berikut :

1. **Syarat Administratif**
   1. Keputusan DPRD kabupaten/kota induk tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota (dengan melampirkan Keputusan BPD dan Keputusan Forum Komunikasi Kelurahan atau nama lain dengan menapai 2/3 dari jumlah BPD); mencakup :
   2. Persetujuan nama calon kabupaten/kota;
   3. Persetujuan lokasi calon kabupaten/kota;
   4. Persetujuan pelepasan kecamatan menjadi cakupan wilayah calon kabupaten/kota;
   5. Persetujuan pemberian hibah untuk calon kabupaten/kota (minimal 2 tahun berturut-turut sejak peresmiannya);
   6. Persetujuan pemberian dukungan dana untuk pemilihan umum kepala daerah pertama kali di DOB;
   7. Persetujuan penyerahan kekayaan daerah berupa barang bergerak dan tidak bergerak, personil, dokumen dan hutang piutang kabupaten/kota untuk calon kabupaten/kota;
   8. Persetujuan penyerahan sarana prasarana perkantoran untuk penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik yang berada di wilayah DOB, dari kabupaten induk kepada kabupaten/kota baru. Aset lainnya yang bukan untuk pelayanan publik dapat dilakukan dengan ganti rugi atau tukar menukar;
   9. Penetapan lokasi ibukota kabupaten induk yang baru apabila lokasi ibukota kabupaten induk menjadi cakupan wilayah kabupaten/kota yang akan dibentuk.

b.   Keputusan bupati/walikota induk tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota; mencakup :

* 1. Persetujuan nama calon kabupaten/kota;
  2. Persetujuan lokasi calon kabupaten/kota;
  3. Persetujuan pelepasan kecamatan menjai cakupan wilayah calon kabupaten/kota;
  4. Persetujuan pemberian hibah untuk calon kabupaten/kota (minimal 2 tahun berturut-turut sejak peresmiannya);
  5. Persetujuan pemberian dukungan dana untuk pemilihan umum kepala daerah untuk pertama kali di DOB;
  6. Persetujuan penyerahan kekayaan daerah berupa barang bergerak dan tidak bergerak, personil dokumen dan hutang piutang kabupaten/kota untuk calon DOB;
  7. Penetapan lokasi ibukota kabupaten induk yang baru apabila lokasi ibukota kabupaten induk menjasi  cakupan wilayah kabupaten/kota yang akan dibentuk.

c.   Keputusan DPRD provinsi tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota; mencakup :

1)  Persetujuan pemberian bantuan dana untuk calon kabupaten/kota (minimal 2 tahun berturut-turut sejak peresmiannya);

2)   Persetujuan pemberian dukungan dana untuk pemilihan umum kepala daerah pertama kali di kabupaten/kota;

3)  Persetujuan nama calon kabupaten/kota, cakupan wilayah kabupaten/kota dan calon ibukota kabupaten/kota;

4)  Persetujuan pelepasan aset provinsi berupa sarana perkantoran yang dipergunakan untuk penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik di wilayah kabupaten/kota yang dibentuk. Aset lainnya yang bukan untuk pelayanan publik dapat dilakukan pelepasan hak dengan ganti rugi atau tukar menukar.

d.   Keputusan gubernur tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota; mencakup :

* 1. Persetujuan pemberian bantuan dana untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan calon kabupaten/kota (minimal 2 tahun berturut-turut sejak peresmiannya);
  2. Persetujuan pemberian dukungan dana untuk pemilihan umum kepala daerah pertama kali di kabupaten/kota baru;
  3. Persetujuan nama calon kabupaten/kota, cakupan wilayah calon kabupaten/kota dan calon ibukota kabupaten/kota;
  4. Persetujuan memindahkan personil dari provinsi dan berkoordinasi dengan pemerintah, gubernur dan bupati/walikota terhadap personil di wilayah kerjanya yang akan dipindahkan ke kabupaten/kota yang baru dibentuk.

1. Rekomendasi Menteri
2. **Syarat Teknis**

a.     Hasil kajian daerah, meliputi :

1)     Kemampuan ekonomi;

2)     Potensi daerah;

3)     Sosial budaya;

4)     Sosial politik;

5)     Kependudukan;

6)     Luas daerah;

7)     Pertahanan;

8)     Kemananan;

9)     Kemampuan keuangan;

10) Tingkat kesejahteraan masyarakat;

11) Rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan daerah.

* 1. Buku kabupaten/kota dalam angka terbitan terakhir untuk semua kabupaten/kota yang ada di wilayah provinsi;
  2. RPJM Kabupaten/Kota;
  3. Potensi masing-masing kecamatan/profil kabupaten/kota;

e.    Monografi masing-masing kecamatan

1. **Syarat Fisik Kewilayahan**

a.    Cakupan wilayah, meliputi :

1)     Pembentukan provinsi minimal 5 kabupaten/kota;

2)     Pembentukan kabupaten minimal 5 kecamatan;

3)     Pembentukan kota minimal 4 kecmatan.

* 1. Peta wilayah dilengkapi dengan daftar nama kecamtan dan desa/kelurahan yang menjadi cakupan calon kabupaten/kota serta garis batas wilayah calon kabupaten/kota, nama wilayah kabupaten/kota di provinsi lain dan provinsi yang sama, nama wilayah laut atau wilayah Negara tetangga yang berbatasan langsung dengan calon kabupaten/kota;
  2. Peta wilayah dibuat berdasarkan kaidah pemetaan yang difasilitasi oleh lembaga teknis (BAKOSURTANAL, Direktorat Topografi TNI-AD untuk wilayah daratan, Dinas Hdro Oseanografi TNI-AL untuk wilayah kepulauan);
  3. Peta wilayah kabupaten/kota dibuat sesuai dengan kaidah pemetaan dari peta dasar nasional dengan skala 1:100.000 s/d 1:250.000 untu kkabupaten, dan skala antara 1:25.000 s/d 1:50.000 untuk kota.

Dari uraian mengenai tinjauan pustaka yang berisikan tentang teori-teori dan konsep yang relevan dengan penelitian ini diantaranya strategi penguatan peran birokrasi dalam kerangka peningkatan kapasitas organisasi; *five core strategies*; *Organisasi development*; *Public Service*; Organisasi publik; dan Kualitas pelayanan publik.

Adminisrasi Publik

Felix A Nigro dan Lioyd G. Nigro (1984:11)

*Grand Theory*

*Middle Range Theory*

Manajmen

Rangkuti (2004:6) 3 (tiga) tipe strategi manajemen: Publik; Ivestasi; Bisnis

Organisasi

R. Blake dan J. Mouton dalam Sucipto (1964:17)

Organization Change; Organization Develompment,Organization Culture

*Applied Theory*

*Five Core Strategies*

Osborne dan Plastrik (1999:65)

*Core Strategy; ConsequencesStrategy;Costumer Strategy;Control Strategy;Culture Strategy*

Penguatan Birokrasi

Hildebrand dan Grindle (1997:53) mengenai tiga level dalam penguatan kapasitas oganisasi birokrasi : Individu; Organisasi dan Sistem

Kualitas Pelayanan Publik

Denhardt and J.Denhardt (2007:42-43)

*Serve Citizen, Not Customer; Seek the Public Interest; Value Citizenship Over Enterpreunership; Think Strategically, Act Democratically; Recognize that Accountability Isn’t Simple; Serve Rhater Than Steers; Value People, Not Just Productivity*

**Gambar 2.3.**

**Skema Theori**

Sumber : Diolah Oleh Peneliti, 2014

**2.2. Kerangka Pemikiran**

Pemberlakuan otonomi daerah yang dilandasi oleh UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya termasuk pemberian kewenangan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan. Melayani adalah membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan seseorang. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik disebutkan pelayanan adalah: Pelayanan umum adalah segala bentuk pelayanan yang diberikan oleh pemerintah pusat atau daerah, BUMN atau BUMD, dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat, dan atau peraturan perundangundangan yang berlaku”.

Pelayanan merupakan suatu usaha yang diberikan oleh pemerintah baik di pusat maupun daerah dengan cara yang terbaik guna memenuhi kebutuhan masyarakat dan dalam rangka mensejahterakan masyarakat. Pelayanan yang dilakukan oleh Pemerintah terhadap masyarakatnya harus dilakukan dengan cara yang terbaik. Pelayanan yang terbaik harus dilakukan dengan cara-cara seperti yang telah dikutip di atas dengan cara memberikan kemudahan dalam mengurus berbagai urusan supaya pelayanan yang dilakukan dapat berjalan dengan cepat, memberikan pelayanan secara wajar dan tidak berlebihan sesuai dengan keperluannya masing-masing, memberikan perlakuan yang sama dan tidak membeda-bedakan dan bisa bersikap jujur.

Pelayanan yang baik akan berdampak positif seperti yang diuraikan di atas, jika masyarakat menghargai kepada korps pegawai, masyarakat patuh terhadap aturan-aturan layanan yang telah diberikan oleh para pelaksana, masyarakat akan merasa bangga kepada korps pegawai, adanya kegairahan usaha dalam masyarakat, dan adanya peningkatan dan pengembangan dalam masyarakat menuju segera tercapainya masyarakat yang adil dan makmur berlandaskan Pancasila.

Pelayanan publik merupakan suatu urutan kegiatan yang sesuai dengan peraturan dan perundang – undangan demi memenuhi kebutuhan masyarakat. Pelayanan kepada masyarakat dapat berupa barang, jasa atau pelayanan administratif yang disediakan oleh pemerintah. Pada dasarnya tujuan pelayanan publik adalah memuaskan pelanggan. Dalam peningkatan kualitas pelayanan publik adalah adanya kesetaraan hubungan antara masyarakat pengguna jasa dengan aparat yang bertugas memberikan jasa pelayanan. Pelayanan publik hanya akan menjadi baik atau berkualitas apabila masyarakat yang mengurus sesuatu jenis pelayanan tertentu mempunyai posisi tawar yang sebanding dengan posisi tawar petugas pemberi pelayanan.

Keberhasilan dalam peningkatan kualitas pelayanan salah satunya dapat dilihat dari kuatnya peran birokrasi yang berorientasi pada kepentingan masyarakat, terbangunnya kultur pelayanan yang baik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, dan diterapkannya sistem pelayanan yang mengutamakan kepentingan masyarakat.

Wilayah Sebatik sebagai salah satu kawasan perbatasan negara merupakan arda terdepan NKRI berkewajiban mendesain sistem pelayanan yang terstruktur, terorganisir, dan berpihak kepada masyarakat. Tujuannya adalah untuk memberikan dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat yang berada di wilayah administratifnya di kawasan yang berbatasan dengan Negara Malaysia.

Untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, organisasi harus mengubah posisi dan peran (revitalisasi) dalam memberikan pelayanan publik. Pelayanan masyarakat dapat dikatakan professional manakala masyarakat dengan mudah mendapatkan pelayanan degan prosedur yang tidak panjang, biaya murah, waktu cepat, dan masyarakat sedikit atau hampir tidak ada keluhan yang diberikan.

Dalam upaya penguatan peran birokrasi diperlukan adanya strategi penguatan organisasi salah satunya melalui pelaksanaan *five core strategies.*

Lebih jelas mengenai kerangka pemikiran dapat dilihat dalam gambar berikut ini:

Penguatan Peran Birokrasi

1. Individu
2. Organisasi
3. Sistem

Kondisi Fisik Wilayah Sebatik (perbatasan Indonesia-Malaysia)

Alternatif Pembentukan Daerah Otonom.

* Daerah Otonom Baru
* Otorita
* Asimetrik Desentralisasi

Daerah Otonom/Kabupaten Nunukan

***Five Core Strategies***

1. *Core strategy*,

2. *Consequences Strategy*,

3. *Costumer strategy*,

4. *Control strategy*,

5*. Culture strategy*,

Kualitas Pelayanan Publik dan Keterjangkauan Pelayanan

Kualitas Pelayanan Publik Di Wilayah Sebatik (Perbatasan Indonesia-Malaysia)

**Gambar 2.4**.

**Model Kerangka Pemikiran**

Sumber : Data diolah peneliti, 2014

**2.3. Proposisi**

“Kualitas Pelayanan Publik di Wilayah Perbatasan Sebatik akan meningkat apabila memperhatikan peranbirokrasi yang diperkuat dengan pelaksanaan *five core strategies*”