

DR. IWAN SATIBI, MSi.

MANAJEMEN PUBLIK
DALAM PERSPEKTIF TEORITIK DAN
EMPIRIK



UNPAS PRESS

KATA PENGANTAR

Perkembangan dan dinamika kehidupan masyarakat dewasa ini, telah mendorong terjadinya pergeseran paradigma sistem pemerintahan. Pada posisi ini, pemerintah dengan segenap perangkatnya dituntut untuk melakukan perubahan dan adaptasi terhadap pengelolaan sektor-sektor publik, khususnya yang bersentuhan dengan kebutuhan dan kepentingan publik. Dalam konteks ini, pengelolaan sektor publik harus dilakukan secara efektif dan efisien seraya mempertimbangkan kemanfaatan dan kemaslahatan bagi masyarakat. Hal inilah yang kemudian mengilhami pentingnya manajemen publik dilakukan oleh institusi publik (baca: pemerintah) secara konsisten dan komprehensif.

Hadirnya buku yang berjudul "Manajemen Publik" ini, boleh jadi merupakan salah satu pilihan untuk mendukung penguatan kapasitas aparatur dalam melakukan pengelolaan sektor-sektor publik. Selain itu, buku ini juga diharapkan mampu menjadi sumber inspirasi bagi para pembaca yang budiman dalam mencermati dan mengkritisi berbagai fenomena yang bersentuhan dengan masalah-masalah publik. Itu, sebabnya kemudian buku ini memfokuskan pembahasan pada aspek-aspek manajemen publik yang esensinya menyentuh pada pelayanan publik, kinerja sektor publik, *good governance*, akuntabilitas, perilaku birokrasi, dan kepemimpinan.

Kecuali itu, buku ini juga menampilkan sebuah gagasan dan konsep reformasi birokrasi dan penataan kelembagaan dalam berbagai perspektif. Dengan demikian, para pembaca diharapkan akan memperoleh informasi dan referensi tentang perkembangan manajemen publik secara komprehensif.

Namun demikian, penulis juga menyadari sepenuhnya bahwa kendatipun proses penyusunan buku ini telah melewati serangkaian kontemplasi dan pemikiran serta dikuatkan oleh berbagai teori dan konsep, namun tidak menutup kemungkinan akan adanya kekurangan dan kelemahan, baik disebabkan oleh kurangnya informasi dan referensi maupun kelemahan penulis sebagai manusia. Oleh karena itu, dengan segala kerendahan hati, penulis senantiasa terbuka dan menerima berbagai masukan serta kritik yang bersifat konstruktif dari berbagai pihak guna menyempurnakan buku ini.

Akhirnya, semoga buku ini dapat memberikan manfaat, khususnya bagi pengembangan ilmu pengetahuan Amin.

Bandung, Desember 2012
Penulis,

Iwan Satibi

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	iv
BAB I KONSEP, ESENSI DAN URGENSI MANAJEMEN PUBLIK	
A. Konsep Manajemen dan Publik	2
B. Pengertian dan Esensi Manajemen Publik	12
C. Urgensi dan Prinsip-prinsip Manajemen Publik	19
BAB II PELAYANAN PUBLIK	
A. Esensi dan Konsep Pelayanan Publik	26
B. Jenis, Karakteristik dan Pola Pelayanan Publik	33
C. Standar, Asas dan Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Pelayanan Publik	43
D. Urgensi Meningkatkan Kualitas Pelayanan Pada Sektor Publik	53
E. Berbagai Pendekatan dan Parameter Kualitas Pelayanan Publik	66
F. Kualitas Pelayanan dan Kepuasan Publik	87
BAB III KINERJA SEKTOR PUBLIK	
A. Pengertian Kinerja	99
B. Informasi dan Dimensi Kinerja Sektor Publik	104
C. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kinerja Pada Sektor Publik	119
D. Penilaian dan Evaluasi Kinerja	126

BAB IV GOOD GOVERNANCE

A. Urgensi Pelaksanaan <i>Good Governance</i>	144
B. Esensi dan Konsep <i>Good Governance</i>	148
C. <i>Good Governance</i> dan Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi	157
D. Mewujudkan <i>Good Governance</i> di Indonesia	170
E. Strategi Penataan Aparatur Dalam Pelaksanaan <i>Good Governance</i>	174

BAB V AKUNTABILITAS

A. Konsep dan Esensi Akuntabilitas Publik	182
B. Jenis dan Elemen Akuntabilitas Publik	183
C. Problem Pengawasan dan Akuntabilitas Publik	191
D. Strategi Untuk Meningkatkan Pengawasan dan Akuntabilitas Publik	196

BAB VI PERILAKU BIROKRASI

A. Perkembangan Konsep Perilaku	205
B. Konsep Birokrasi	211
C. Esensi Perilaku Birokrasi	223

BAB VII KEPEMIMPINAN

A. Konsep Kepemimpinan	234
B. Model Kepemimpinan	240
C. Kriteria Kepemimpinan Yang Ideal	249
D. Fungsi Kepemimpinan	254

BAB VIII REFORMASI BIROKRASI DAN PENATAAN KELEMBAGAAN

A. Konsep dan Pendekatan Reformasi Birokrasi	260
B. Tujuan dan Parameter Reformasi	

Birokrasi	278
C. Problem Reformasi Birokrasi	289
D. Konsep Penataan Kelembagaan	294
E. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penataan Kelembagaan	312
F. Model Kelembagaan Pada Organisasi Pemerintah	319
DAFTAR PUSTAKA	327

BABI

KONSEP, ESENSI DAN URGENSI MANAJEMEN PUBLIK

Manajemen publik belakangan ini semakin memperoleh perhatian dari berbagai kalangan, baik politisi, akademisi, birokrasi maupun masyarakat secara umum. Menguatnya perhatian publik tersebut, diilhami oleh munculnya berbagai persoalan dalam pengelolaan sektor publik yang dinilai kurang bahkan dianggap tidak memuaskan masyarakat. Rendahnya kualitas pelayanan publik, kinerja birokrasi yang belum optimal, merebaknya kasus korupsi di berbagai level birokrasi pemerintahan serta rendahnya akuntabilitas publik, semakin menegaskan betapa pengelolaan masalah-masalah publik, hingga saat ini memang masih menjadi problem krusial yang belum bisa ditangani secara optimal.

Berbagai tantangan, kendala bahkan godaan yang tidak ringan senantiasa menghami perjalanan para birokrat dalam pengelolaan masalah-masalah publik. Padahal, secara fungsional para birokrat ini berperan sebagai leading sector dalam menangani masalah-masalah publik. Itulah sebabnya, kemudian persoalan manajemen publik sejatinya menjadi fondasi

bagi pengelola negara dalam menjalankan tugasnya. Kegelisahan sebagian aparatur (baca: birokrat) pada saat melaksanakan tugas, yang disebabkan oleh tidak jelasnya pengelolaan masalah public, baik terkait dengan esensi regulasi maupun prosedur (baca : SOP), tampaknya bisa dihindari manakala aparatur dapat mengetahui dan mahami konsep manajemen publik secara substantive dan komprehensif. Dengan demikian, dalam konteks pencapaian visi dan misi, aparatur pemerintah tidak hanya sekedar menggugurkan kewajiban sesuai dengan tugas pokok dan fungsi (tupoksiwab), tetapi juga harus memperhatikan out put dari pelaksanaan tugas yang menekankan pada visi dan misi kelembagaan pemerintah, yakni memberikan pelayanan kepada masyarakat secara prima.

A. Konsep Manajemen dan Publik

Untuk memahami esensi manajemen publik, kiranya perlu ditelusuri secara komprehensif berdasarkan istilah, konsep dan teori. Secara etimologis, istilah manajemen publik sesungguhnya dapat dipetakan menjadi dua kata, yakni istilah “manajemen” dan “publik”.

Sejalan dengan konteks di atas, Stoner (1982: 4) menterjemahkan manajemen sebagai “proses perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan dan pengendalian upaya anggota organisasi dan

penggunaan seluruh sumber daya organisasi lainnya demi tercapainya tujuan organisasi yang telah ditetapkan". Pengertian tersebut, mengisyaratkan bahwa manajemen merupakan suatu proses yang komprehensif tentang bagaimana mengelola suatu organisasi, baik terkait dengan penentuan desain perencanaan, pengorganisasian, pengendalian maupun terkait dengan penggunaan sumber daya organisasi lainnya. Dengan demikian, semua pemangku kepentingan dalam organisasi tersebut diharapkan dapat mencapai tujuan organisasi sesuai dengan apa yang telah ditetapkan.

Pada sisi lain, Koontz & Weihrich (1993 : 42) mengartikan manajemen sebagai berikut : "Manajemen adalah berhubungan dengan pencapaian sesuatu tujuan yang dilakukan melalui dan dengan orang-orang lain". Hal senada dikemukakan oleh Makharita dalam Handayaniingrat (1980 : 19) yang menterjemahkan manajemen sebagai: "Pemanfaatan sumber-sumber yang tersedia atau yang berpotensi dalam pencapaian tujuan". Kedua pengertian tersebut menunjukkan bahwa manajemen pada intinya merupakan upaya untuk mencapai tujuan organisasi yang dilakukan dengan memanfaatkan atau menggunakan sumber daya organisasi.

Diilhami oleh berbagai pandangan para pakar di atas, penulis sendiri berpendapat bahwa manajemen

merupakan Proses pengelolaan yang dilakukan oleh seorang pimpinan, dengan menggunakan seluruh potensi sumber daya organisasi, baik menyangkut sumber daya manusia, dana, perlengkapan, metode (tata cara), maupun teknologi dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

*Penggunaan **potensi sumber daya manusia** yang dimaksud adalah, sejauhmana pimpinan dan organisasi mampu menampilkan sumber daya manusia yang kompeten dan profesional sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan organisasi, baik dari perspektif kuantitas maupun kualitas.*

Istilah kompetensi sebagaimana dikemukakan oleh Anderson dalam Martin (1992 : 152) merupakan "Karakteristik dasar yang terdiri dari kemampuan (skills), pengetahuan (knowledge) serta atribut personal (personal attributs) lainnya yang mampu membedakan seseorang yang perform dan tidak perform". Pengertian tersebut mengandung makna bahwa kompetensi sangat bersentuhan dengan kemampuan dan pengetahuan seseorang, yang kemudian akan mencerminkan apakah seseorang memiliki kinerja yang tinggi atau tidak. Dengan bahasa lain, istilah kompetensi juga akan menggambarkan tingkat kinerja seseorang dalam menjalankan tugasnya.

Adapun konsep profesionalisme sebagaimana dilukiskan oleh Ancok (2000:7), merupakan: "kemampuan beradaptasi terhadap lingkungan yang cepat berubah dan menjalankan tugas dan fungsinya dengan mengacu kepada visi dan nilai-nilai organisasi (control by vision and values)". Sedangkan Siagian (2002 : 163) menterjemahkan konsep profesionalisme sebagai "keandalan dalam pelaksanaan tugas sehingga terlaksana dengan mutu tinggi, waktu yang tepat, cermat, dan dengan prosedur yang mudah dipahami dan diikuti oleh pelanggan".

Berangkat dari pemikiran di atas, maka dapat dikemukakan bahwa bahwa sikap profesionalisme menunjuk kepada komitmen para pegawai untuk meningkatkan kemampuan profesionalnya dan terus menerus mengembangkan strategi-strategi yang digunakannya dalam melakukan pekerjaan yang sesuai dengan profesinya. Itulah sebabnya kemudian profesionalisme dimaknai tidak hanya sekedar berbicara tentang soal kecocokan antara keahlian dan kemampuan yang dimiliki seseorang semata, tetapi lebih dari itu akan bersentuhan dengan segala perubahan lingkungan. Selain itu, profesionalisme juga akan tercermin dari kemampuan seorang pegawai/aparat dalam merespon dan menangkap pesan atau aspirasi publik serta mampu melakukan inovasi yang diarahkan untuk mempermudah dan menyederhanakan pekerjaan.

Kondisi di atas sesungguhnya juga terkait dengan kompetensi seorang pegawai dalam menjalankan tugasnya. Dengan perkataan lain, pegawai yang kompeten di bidangnya secara langsung maupun tidak akan memiliki sikap profesional dalam menjalankan tugasnya tersebut. Sejalan dengan hal tersebut Pamudji (1989 : 15) mengemukakan ciri-ciri profesionalisme sebagai berikut:

- 1. Keterampilan yang didasarkan pada pengetahuan teoritis,*
- 2. Penyediaan latihan dan pendidikan,*
- 3. Pengujian kemampuan anggota organisasi*
- 4. Kepatuhan kepada suatu aturan main profesional*
- 5. Jasa pelayanan yang sifatnya altruistik*

Pada sisi lain, pengelolaan potensi sumber daya manusia juga harus mempertimbangkan aspek kuantitas dan kualitas sumber daya manusia. Itulah sebabnya kemudian, Sedarmayanti, (1995 : 26), menyatakan bahwa sumber daya manusia dapat dilihat dari dua aspek yaitu "Aspek kuantitas, yakni menyangkut jumlah sumber daya manusia, dan aspek kualitas, yakni menyangkut kemampuan, baik kemampuan fisik maupun kemampuan non fisik yang menyangkut kemampuan bekerja, berfikir dan keterampilan lain."

Sejalan dengan pandangan di atas, Robbins, (1994 : 82), mengartikan kemampuan sebagai "kapasitas seorang individu untuk mengerjakan berbagai tugas dalam suatu pekerjaan". Hal ini mengandung makna bahwa kemampuan seseorang, sebenarnya akan terbangun dari kemampuan intelektual, kemampuan mengendalikan diri (baca: kecerdasan emosional) dan kemampuan fisik. Dengan perkataan lain, tingkat kemampuan seseorang akan tercermin dari sejauhmana yang bersangkutan memiliki kemampuan intelektual sesuai dengan bidang tugas yang menjadi tanggung jawabnya. Selain itu, tingkat kemampuan seseorang juga akan terbaca dari kemampuan dalam mengendalikan dirinya, baik pada saat menghadapi tekanan, tuntutan atau menghadapi masalah lain yang terkait dengan bidang pekerjaannya. Terbangunnya kecerdasan emosional seseorang tentu bukan hal yang mudah, karena hal tersebut akan bersentuhan dengan masalah psikologis dan karakter seseorang. Oleh sebab itu, dibutuhkan pemahaman terhadap karakter dan perilaku seseorang, agar pimpinan dapat memahami keinginan dan ekspektasi (harapan) para pegawai.

Pada sisi lain, tingkat kemampuan seseorang (baca: pegawai) juga dapat dicermati dari sejauhmana yang bersangkutan memiliki kemampuan fisik dalam menjalankan tugasnya. Dengan bahasa lain, sejauhmana kekuatan fisik seseorang dalam

menghadapi dan mengantisipasi setiap tekanan, tuntutan bahkan celaan dari pihak lain, khususnya yang terkait dengan bidang tugasnya. Manakala kekuatan fisik yang dimiliki seorang pegawai tersebut lemah, maka sudah dapat dipastikan yang bersangkutan akan menghadapi persoalan yang serius dalam melaksanakan tugasnya. Tidak jarang ditemukan, seorang pegawai tiba-tiba sakit karena tidak sanggup dalam menghadapi tekanan.

Dalam konteks manajemen, seorang pimpinan organisasi jelas dituntut memiliki kemampuan dan kemauan serta komitmen yang tinggi untuk menciptakan iklim yang kondusif bagi terbangunnya sumber daya manusia kompeten dan profesional. Dengan demikian, diharapkan dapat mendorong keberhasilan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

*Kemudian terkait dengan **penggunaan sumber daya anggaran** (dana) yang dimaksud adalah sejauhmana pimpinan dan organisasi secara kelembagaan mampu menciptakan pengelolaan sumber daya anggaran secara profesional, sehingga mendukung terhadap kelancaran pencapaian tujuan organisasi. Sejalan dengan hal tersebut, pimpinan dituntut untuk memiliki kemampuan dan kompetensi dalam melakukan perencanaan anggaran, termasuk di dalamnya memperhatikan aspek pemasukan dan pengeluaran anggaran. Disamping itu, orientasi*

pengelolaan anggaran sejatinya juga menekankan pada prinsip efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas.

*Proses manajemen juga membutuhkan dukungan **perlengkapan atau fasilitas**. Pada sisi ini, seorang pimpinan dan organisasi juga dituntut untuk melakukan pengelolaan terhadap fasilitas /perlengkapan organisasi, sehingga fasilitas/ perlengkapan yang tersedia dapat memberikan dukungan secara signifikan terhadap proses pelaksanaan manajemen. Pengelolaan terhadap fasilitas/ perlengkapan ini dapat dicermati dari upaya pimpinan dan organisasi dalam melakukan perencanaan kebutuhan fasilitas/ perlengkapan sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan serta perkembangan organisasi. Selain itu, pimpinan juga harus memikirkan bagaimana efektivitas dan efisiensi pemeliharaan dan penambahan fasilitas sesuai dengan dinamika dan perkembangan organisasi.*

*Keberhasilan pelaksanaan manajemen juga tidak bisa mengabaikan **faktor metode (baca: tata cara)**. Dalam konteks ini, pimpinan dituntut untuk memiliki kemampuan dalam memilih tata cara atau metode apa yang paling tepat digunakan dalam melaksanakan proses manajemen. Hal ini dipandang penting, agar metode (cara kerja) yang diterapkan memiliki adaptabilitas yang tinggi terhadap*

perkembangan dan percepatan kebutuhan organisasi yang semakin dinamis.

*Sumber daya organisasi yang juga menjadi bagian penting dalam mendukung keberhasilan pelaksanaan manajemen adalah **sumber daya teknologi**. Pada era yang serba kompetitif seperti sekarang ini, teknologi boleh jadi merupakan salah satu faktor penting yang tidak bisa diabaikan. Tanpa kehadiran sarana teknologi yang adaptif, suatu organisasi tampaknya akan menghadapi kesulitan yang serius, bahkan mungkin akan mengalami degradasi dan kebangkrutan. Sistem yang terintegrasi serta kecepatan dalam melakukan proses pekerjaan, merupakan salah satu kontribusi yang signifikan dalam memberikan penguatan terhadap keberhasilan proses manajemen. Itu sebabnya, kemudian teknologi ditempatkan sebagai salah satu potensi sumber daya organisasi dalam mendesain konsep manajemen.*

Berpijak dari berbagai uraian di atas, maka secara komprehensif konsep manajemen setidaknya memiliki karakteristik sebagai berikut:

- 1. Adanya proses kegiatan yang dilakukan oleh seorang pimpinan,*
- 2. Berhubungan dengan pencapaian tujuan,*
- 3. Menggunakan sumber daya organisasi,*
- 4. Dilakukan secara sadar dan terus-menerus.*

Kemudian berkaitan dengan pemaknaan istilah *public*, penulis berpandangan bahwa kata publik sesungguhnya memiliki makna atau pengertian yang sangat beragam. Hal ini mengandung arti, bahwa menterjemahkan kata *public* akan sangat tergantung pada konteks penggunaan kata tersebut. Misalnya, secara sosiologis kata 'publik' bisa dimaknai sebagai masyarakat yang mengandung arti "sistem antar hubungan sosial dimana manusia hidup dan tinggal secara bersama-sama. Selain itu, di dalam kehidupan masyarakat tersebut terkandung norma, nilai-nilai atau kebiasaan tertentu yang secara fungsional mengikat atau membatasi kehidupan masyarakat yang bersangkutan".

Mengacu kepada kamus Besar Bahasa Indonesia yang ditulis oleh Poerwadarminta (1996), istilah *public* mengandung sejumlah makna, antara lain diterjemahkan sbagai berikut: (1) Masyarakat umum, rakyat umum, orang banyak dan (2) rakyat. Berbagai pengertian tersebut menunjukkan bahwa istilah *public* dapat dimaknai secara beragam, sesuai dengan tujuan, keperluan atau kepentingan penggunaan istilah tersebut.

Salah satu contoh konkrit yang bisa membedakan makna dari kata *public* tersebut dapat kita cermati dalam kehidupan sehari-hari. Misalnya, ada istilah *public* disandingkan dengan kata *relations*

menjadi public relations yang mengandung arti atau dimaknai sebagai hubungan masyarakat. Selain itu, sering kita dengar istilah public yang disandingkan dengan istilah opinion menjadi public opinion yang diartikan sebagai sebagai pendapat umum. Contoh lain yang biasa kita temukan, yakni menggandengkan istilah public dengan istilah service menjadi public service yang artinya pelayanan masyarakat. Istilah public juga sering disandingkan dengan istilah administration menjadi public administration, yang mengandung makna administrasi negara, atau istilah public juga bisa disandingkan dengan istilah health menjadi public health, yang artinya kesehatan masyarakat. Kata lain yang juga sering disandingkan dengan kata public adalah kata policy, yang kemudian menghasilkan istilah public policy yang artinya kebijakan publik.

Mengikuti berbagai pemikiran di atas, Tangkilisan (2005 : 5), kemudian memetakan tiga pengertian yang berkaitan dengan istilah public, yakni sebagai umum, masyarakat dan negara. Ketiga pengertian tersebut dapat dimanifestasikan dalam contoh sebagai berikut:

- 1. Kata public bisa diterjemahkan sebagai umum, misalnya istilah public offering (penawaran umum), public ownership (milik umum), public swticed*

network (jaringan telepon umum), dan public utility (perusahaan umum),

2. *Kata public bisa diartikan sebagai masyarakat, misalnya public relations, (hubungan masyarakat), public service (pelayanan masyarakat), dan public interest (kepentingan masyarakat),*
3. *Kata public bisa diterjemahkan sebagai negara, misalnya public outhorities (otoritas negara), public building (gedung negara), public finance (keuangan negara), public administration (administrasi negara), public revenue (penerimaan negara), dan public sector (sektor negara).*

Berpijak pada berbagai pemahaman di atas, dapat diketahui bahwa istilah public dapat dimaknai secara bervariasi dan sangat tergantung kepada perspektif, kepentingan serta konteks penggunaan istilah tersebut. Dengan demikian, pemaknaan istilah public akan cocok diterapkan, manakala sesuai dengan konteks dan kepentingan penggunaan istilah public tersebut.

B. Pengertian dan Esensi Manajemen Publik

Konsep manajemen publik sesungguhnya merupakan studi yang terbangun dari berbagai disiplin ilmu. Hal ini mengandung arti bahwa kehadiran manajemen publik secara keilmuan ditopang oleh disiplin ilmu lain, seperti ilmu manajemen, administrasi publik, kebijakan publik, ilmu politik dan lain-lain. Gabungan dari berbagai disiplin ilmu itulah yang

kemudian menginspirasi lahirnya kajian manajemen publik.

Penguatan atas pernyataan di atas, dapat dicermati dari pandangan Overman dalam KeBan (2004:85) yang pada intinya mengemukakan bahwa manajemen publik bukanlah “scientific management”, meskipun sangat dipengaruhi oleh “scientific management”. Manajemen publik bukanlah “policy analysis”, bukan juga administrasi publik, merefleksikan tekanan-tekanan antara orientasi “rational-instrumental” pada satu pihak, dan orientasi politik kebijakan dipihak lain. Manajemen publik adalah suatu studi interdisipliner dari aspek-aspek umum organisasi, dan merupakan gabungan antara fungsi manajemen, seperti planning, organizing dan controlling satu sisi, dengan sumber daya manusia, keuangan, fisik, informasi dan politik disisi lain.

Kemudian Secara sederhana Pasolong (2007:83) menterjemahkan manajemen publik sebagai “manajemen instansi pemerintah”. Kendatipun pengertian semacam ini mengandung makna yang sangat umum, namun esensinya menyentuh kepada, bagaimana upaya untuk mengelola suatu institusi pemerintah.

Mencermati berbagai pendapat, pandangan serta perkembangan manajemen publik belakangan ini, penulis berpendapat bahwa manajemen publik dapat diterjemahkan sebagai Pengelolaan sektor-sektor

publik yang dilakukan oleh institusi publik (pemerintah), baik terkait dengan aspek perencanaan, pengorganisasian, pengendalian, strategi maupun evaluasi terhadap sumber daya manusia, anggaran, sarana & parasana, teknologi serta sumber daya lainnya yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Pandangan di atas, mencerminkan bahwa manajemen publik akan berkaitan dengan berbagai aspek kehidupan yang sangat kompleks dan rumit. Pandangan tersebut dilandasi oleh argumentasi bahwa manajemen publik tidak saja bersentuhan dengan masalah kebijakan publik, politik, dan keuangan semata, tetapi juga akan bersentuhan dengan aspek lainnya. Itulah sebabnya, kemudian manajemen publik banyak mengilhami kegiatan administrasi publik yang menjadi leading sector dalam menjalankan sistem pemerintahan.

Terjadinya berbagai kecenderungan di atas dapat dimengerti, karena secara historis fondasi keilmuan manajemen publik sesungguhnya terinspirasi oleh pandangan Woodrow Wilson sekitar tahun 1887. Dalam konteks tersebut Wilson dalam Pasolong (2007:96) mengemukakan empat prinsip dasar bagi administrasi publik yang mewarnai perkembangan manajemen publik, yaitu: pertama, pemerintah sebagai seting utama organisasi, kedua, fungsi eksekutif sebagai fokus utama, ketiga, pencarian prinsip-prinsip dan

teknik manajemen yang efektif sebagai kunci pengembangan kompetensi administrasi, keempat, metode perbandingan sebagai suatu metode studi pengembangan administrasi publik.

Perkembangan manajemen publik, mengalami penguatan sekitar tahun 1990 yang ditandai oleh munculnya konsep The New Publik Management. Konsep ini mengisyaratkan pentingnya pergeseran dalam pengelolaan manajemen publik, dimana esensinya sebagaimana dilukiskan oleh Pasolong (2007 : 97) menekankan hal-hal sebagai berikut: pertama, meninggalkan paradigma administrasi tradisional dan menggantikannya dengan perhatian kinerja dan hasil kerja. Kedua, melepaskan diri dari birokrasi klasik dan membuat situasi dan kondisi organisasi, pegawai dan para pekerja lebih fleksibel. Ketiga, menetapkan tujuan dan target organisasi dan personel lebih jelas, sehingga memungkinkan pengukuran hasil melalui indikator yang jelas, lebih memperhatikan evaluasi program yang lebih sistematis, dan mengukur dengan menggunakan indikator ekonomi, efisiensi dan efektivitas. Keempat, staf senior lebih berkomitmen secara politis dengan pemerintah sehari-hari dari pada netral. Kelima, fungsi pemerintah adalah memperhatikan pasar, kontrak kerja keluar, yang berarti pemberian pelayanan tidak selamanya melalui birokrasi saja (melibatkan pihak swasta).

Keenam, fungsi pemerintah dikurangi melalui privatisasi.

Dalam perspektif yang berbeda, Vigoda dalam Sampara (2000:81) mengungkapkan tujuh komponen doktrin dalam New Public Management sebagai berikut: Pertama, pemanfaatan manajemen profesional dalam sektor publik. Kedua, penggunaan indikator kinerja. Ketiga, penekanan yang lebih besar pada kontrol out put. Keempat, pergeseran perhatian ke unit-unit yang lebih kecil. Kelima, pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi. Keenam, penekanan gaya sektor swasta pada praktek manajemen, dan Ketujuh penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumber daya.

Pada saat yang hampir bersamaan, lahir pula paradigma yang menginspirasi percepatan dan perkembangan manajemen publik, yakni Reinventing Government. Paradigma ini diprakarsai oleh Osborne & Gabler sekitar tahun 1992 yang kemudian dioperasionalkan oleh Osborne dan Plastrik sekitar tahun 1997. Adapun esensi dari paradigma ini, yakni menyarankan agar pemerintah harus bersifat: (1) Catalytic, (2) Community-owned, (3) Kompetitif, (4) Mission-driven, (5) Result-oriented, (6) Customer-driven, (7) Enterprising, (8) Anticipatory, (9) Decentralized dan (10) Market-oriented. Hal tersebut mengandung makna, bahwa pemerintah harus bersifat katalitik, memberdayakan masyarakat, mendorong semangat

kompetisi, berorientasi pada misi, mementingkan hasil dan bukan cara, mengutamakan kepentingan pelanggan, berjiwa wirausaha, selalu berupaya dalam mencegah masalah atau bersikap antisipatif, bersifat desentralisasi dan berorientasi pada pasar.

Namun demikian, dalam perkembangannya, paradigma New Public Management dan Reinventing Government dipandang sudah tidak relevan dengan tuntutan dan kebutuhan publik. Itulah sebabnya kemudian sekitar tahun 2003, muncul paradigma baru yang dimotori oleh Denhardt and Denhardt dan dikenal dengan istilah "The New Public Service". Paradigma baru ini, pada prinsipnya menyarankan untuk meninggalkan prinsip administrasi klasik dan reinventing government atau new public management, dan beralih ke prinsip "New Public Service". Dalam konteks ini, Denhardt & Dendhart (2003 : 42-43) menjelaskan prinsip the new public service secara komprehensif sebagai berikut:

- 1) Serve Citizens, Not Customers; The public interest is the result of a dialogue about shared values rather than the aggregation of individual self-interests. Therefore, public servants do not merely respond to the demands of "customers," but rather focus on building relationship of trust and collaboration with and among citizens. Hal ini mengandung makna bahwa kepentingan publik adalah hasil dari sebuah dialog tentang*

pembagian nilai daripada kumpulan dari kepentingan individu. Oleh karena itu, aparatur pelayanan publik tidak hanya merespon keinginan pelanggan (customer), tetapi lebih fokus pada pembangunan kepercayaan dan kolaborasi dengan dan antara warga negara (citizen).

- 2) Seek the Public Interest: Public administrators must contribute to building a collective, shared notion of the public interest. The goal is not to find quick solutions driven by individual choices. Rather, it is the creation of shared interests and shared responsibility. Hal ini mengandung arti bahwa administrasi publik harus memberi kontribusi untuk membangun sebuah kebersamaan, membagi gagasan dari kepentingan publik, tujuannya adalah tidak hanya untuk menemukan pemecahan yang cepat, yang dikendalikan oleh pilihan-pilihan individu, lebih dari itu, adalah kreasi dari pembagian kepentingan dan tanggung jawab.*
- 3) Value Citizenship Over Entrepreneurship: The public interest is better advanced by public servants and citizens committed to making meaningful contributions to society than by entrepreneurial managers acting as if public money were their own. Hal ini mengandung makna bahwa kepentingan publik adalah lebih*

diajukan oleh komitmen aparatur pelayanan publik dan warga negara untuk membuat kontribusi lebih berarti daripada oleh gerakan para manajer swasta sebagai bagian dari keuntungan publik yang menjadi milik mereka.

- 4) Think Strategically, act Democratically: Policies and programs meeting public needs can be most effectively and responsibly achieved through collective efforts and collaborative processes. Hal ini mengandung arti bahwa pertemuan antara kebijakan dan program agar bisa dicapai secara lebih efektif dan berhasil secara bertanggungjawab mengikuti upaya bersama dan proses-proses kebersamaan.*
- 5) Recognized that Accountability is Not Simple: Public servants should be attentive to more than the market; they should also attend to statutory and constitutional law, community values, political norms, professional standards, and citizen interests. Hal ini mengandung arti bahwa aparatur pelayanan publik seharusnya penuh perhatian lebih baik daripada pasar. Mereka juga harus mengikuti peraturan perundangan dan konstitusi, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standar-standar profesional dan kepentingan warga negara.*

- 6) *Serve Rather than Steer: It is increasingly important for public servants to use shared, value-based leadership in helping citizens articulate and meet their shared interests rather than attempting to control or steer society in new directions. Maksudnya bahwa semakin bertambah penting bagi pelayanan publik untuk menggunakan andil, nilai kepemimpinan mendasar dan membantu warga untuk mengartikulasikan dan mempertemukan kepentingan yang menjadi bagian mereka lebih dari berusaha untuk mengontrol atau mengendalikan masyarakat dengan petunjuk baru.*
- 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 collaboration and shared leadership based on respect for all people. Maksudnya bahwa organisasi publik dan kerangka kerjanya dimana mereka berpartisipasi dan lebih sukses dalam kegiatannya kalau mereka mengoperasikan sesuai proses kebersamaan dan mendasarkan diri pada kepemimpinan yang hormat pada semua orang.*

Mencermati berbagai uraian di atas, dapat diketahui bahwa esensi manajemen publik sesungguhnya diarahkan pada upaya institusi publik (baca: pemerintah) untuk mengelola sektor-sektor publik secara profesional dan proporsional melalui pemanfaatan berbagai potensi atau sumber daya organisasi, sehingga diharapkan mampu menampilkan produk pelayanan yang prima, sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan publik (baca: masyarakat). Dengan demikian, manajemen publik bukan hanya sekedar melakukan pengelolaan terhadap sektor-sektor publik secara normative (baca: berdasarkan prosedur dan regulasi yang telah ditetapkan) semata, tetapi yang jauh lebih penting adalah bagaimana hasil pengelolaan tersebut mampu memberikan dampak dan kemaslahatan bagi masyarakat secara optimal.

C. Urgensi dan Prinsip-prinsip Manajemen Publik

Sebagaimana dijelaskan di atas, bahwa konsep manajemen publik belakangan ini semakin mendapatkan perhatian yang serius dari berbagai kalangan. Kondisi tersebut mengisyaratkan bahwa kehadiran manajemen publik diyakini telah ikut mewarnai keberhasilan pengelolaan sektor publik, yang pada akhirnya diharapkan mampu memberikan manfaat yang signifikan bagi pemenuhan kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Itulah sebabnya, kemudian hadirnya manajemen publik terasa urgen dalam

memberikan penguatan terhadap efektivitas pengelolaan sektor-sektor publik. Lantas, apa sebenarnya yang menjadi urgensi manajemen publik dalam mendukung keberhasilan pengelolaan sektor-sektor publik?

Menurut hemat penulis, ada beberapa alasan mengapa kemudian manajemen publik terasa urgen dalam mendukung pengelolaan sektor-sektor publik; pertama, ditengah menguatnya pergeseran dan percepatan ilmu pengetahuan, teknologi dan informasi, tuntutan dan ekspektasi masyarakat atas pelayanan sektor publik yang ditampilkan oleh aparatur pemerintah pun semakin tinggi. Dalam konteks ini, masyarakat cenderung lebih terbuka dan berani menyampaikan aspirasi serta keinginannya. Sementara pada posisi lain, kualitas pelayanan kepada masyarakat belakangan ini justru menunjukkan kenyataan yang berbanding terbalik dengan harapan masyarakat. Munculnya fenomena semacam ini, tentu perlu diapresiasi secara memadai oleh pemerintah dalam bentuk pengelolaan pelayanan publik secara prima, sehingga dapat menjawab tuntutan dan kebutuhan tersebut.

Kedua, sejak dicanangkannya otonomi daerah secara riil, pemerintah lokal (baca: daerah) semakin memiliki peluang yang lebih besar untuk melakukan pengelolaan terhadap seluruh potensi daerah yang sebelumnya lebih banyak "dikuasai" oleh pemerintah

pusat. Dalam konteks ini, pengelolaan atas potensi daerah sejatinya dapat dilakukan secara profesional, rasional dan proporsional.

Ketiga, semakin menguatnya dampak globalisasi dan demokrasi serta pengakuan terhadap hak asasi manusia, secara langsung maupun tidak telah mendorong pentingnya menempatkan aspek keadilan, keterbukaan, kesamaan hak. Dalam konteks ini, pemerintah dituntut untuk mengadaptasikan diri terhadap berbagai perubahan tersebut, termasuk dalam hal pengelolaan masalah-masalah publik.

Keempat, semakin tingginya persaingan antar sektor dan kelembagaan, secara substantive telah mendorong terjadinya pergeseran paradigma dalam pengelolaan berbagai sektor pemerintahan. Pada posisi inilah kemudian, pemerintah sebagai leading sector dalam pengelolaan sektor publik dituntut untuk mampu mengantisipasi serta mengadaptasikan diri dengan kondisi yang serba kompetitif tersebut.

Mencermati urgensi pelaksanaan manajemen publik sebagaimana dilukiskan di atas, maka penulis berpendapat perlunya sejumlah prinsip dasar yang melandasi efektivitas pelaksanaan manajemen publik. Adapun prinsip-prinsip dasar yang dimaksud, antara lain dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1. Akuntabel, mengandung arti bahwa pelaksanaan manajemen publik harus dapat dipertanggung*

jawabkan sesuai dengan program yang telah dicanangkan.

- 2. Transparan, mengandung arti bahwa pelaksanaan manajemen publik harus bersifat terbuka dan dapat diakses serta di kontrol oleh berbagai pemangku kepentingan, termasuk oleh masyarakat secara umum.*
- 3. Responsive, mengandung arti bahwa pelaksanaan manajemen publik sudah seharusnya mempertimbangkan aspirasi, keinginan, kebutuhan dan harapan masyarakat. Dengan perkataan lain, sejauhmana pengelolaan manajemen publik mampu menangkap pesan dan harapan publik, sehingga output yang dihasilkan dapat memberikan manfaat bagi kemaslahatan masyarakat.*
- 4. Efektif, mengandung arti bahwa pelaksanaan manajemen publik harus memperhatikan prinsip efektivitas yang tercermin dari pencapaian target atau sasaran serta tujuan yang telah ditetapkan.*
- 5. Efisien, mengandung arti bahwa pelaksanaan manajemen publik harus memperhatikan nilai efisiensi. Dengan bahasa lain, sejauhmana pelaksanaan manajemen publik mampu melakukan penggunaan sumber daya organisasi yang dimiliki, khususnya sumber daya anggaran secara cepat dan tepat sesuai dengan kebutuhan.*
- 6. Adaptif, mengandung arti bahwa pelaksanaan manajemen publik sudah selayaknya mampu*

mengadaptasikan diri dengan pergeseran, perkembangan dan percepatan ilmu pengetahuan, teknologi dan sistem informasi. Dengan demikian, praktik manajemen publik diharapkan mampu mengantisipasi dan mengatasi terjadinya berbagai perubahan dan dinamika kehidupan masyarakat.

- 7. Rasional, mengandung arti bahwa program dan pelaksanaan manajemen publik harus dapat dicerna secara logis (baca: masuk akal). Dengan perkataan lain, program dan pelaksanaan manajemen publik tidak boleh mengada-ada, tanpa ada sasaran yang jelas. Rasionalitas dalam program dan pelaksanaan manajemen publik harus sistematis dan terukur, sehingga setiap orang (baca: pemangku kepentingan) dengan mudah dapat memahami dan mengerti mengapa program atau kegiatan tersebut harus dilaksanakan.*
- 8. Profesional, mengandung arti bahwa pelaksanaan manajemen publik harus dilaksanakan oleh aparat atau para pelaksana yang memiliki kemampuan, keahlian serta kompetensi yang memadai sesuai dengan program/ rencana yang telah ditetapkan. Sikap profesional ini akan tercermin dari kemampuan intelektual (kecerdasan), fisik (kekuatan secara fisik) serta kemampuan psikologis (kecerdasan emosional).*

Melalui penggunaan prinsip-prinsip di atas, manajemen publik yang dilaksanakan oleh institusi

publik (baca: pemerintah) diharapkan dapat berjalan dengan efektif. Efektivitas pelaksanaan manajemen publik tersebut, dapat dicermati dari manfaat atau output yang dihasilkan.

Berbagai aspek yang sangat krusial dan menjadi bagian penting dalam pelaksanaan manajemen, antara lain terkait dengan masalah pelayanan publik, kinerja sektor publik, good governance, akuntabilitas dan pengawasan, perilaku birokrasi, leadership (kepemimpinan), reformasi birokrasi dan penataan kelembagaan pada institusi publik. Berbagai aspek tersebut, secara sistematis dan komprehensif akan dibahas dalam buku ini.

BAB II

PELAYANAN PUBLIK

Semakin menguatnya dampak globalisasi dan keterbukaan telah menempatkan pelayanan publik sebagai salah satu jargon dalam mendukung keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan. Itulah sebabnya, kemudian pelayanan publik dipandang sebagai aspek krusial dan menjadi bagian penting dalam mendukung pelaksanaan manajemen publik. Dengan perkataan lain, tingkat keberhasilan pelaksanaan manajemen publik yang diselenggarakan oleh suatu institusi publik (baca: pemerintah), akan tercermin salah satunya dari pelayanan publik. Manifestasi keberhasilan tersebut dapat dicermati dari adanya peningkatan kualitas pelayanan publik. Dalam konteks inilah kemudian penyedia layanan publik (baca: aparatur pemerintah) dituntut untuk mampu menghadirkan sebuah produk pelayanan yang tidak saja dapat memuaskan masyarakat, tetapi juga mampu memberikan pelayanan secara mengesankan.

Apa sebenarnya esensi dan pengertian pelayanan publik yang dimaksud? Kemudian, bagaimana karakteristik, pola serta standar pelayanan yang harus diterapkan? Kemudian, faktor-faktor apakah yang mempengaruhi tingkat kualitas pelayanan publik? Lantas, apa pula urgensi pemerintah

dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik?. Pada bagian berikut ini, akan dibahas berbagai aspek yang terkait dengan pelayanan publik, baik secara konseptual maupun konstruksi teori.

A. Esensi dan Konsep Pelayanan Publik

Pelayanan publik pada prinsipnya merupakan suatu proses penyediaan kebutuhan masyarakat yang dilakukan oleh institusi publik (baca: pemerintah pusat dan daerah) sesuai dengan jenis layanan yang diberikan, baik menyangkut pelayanan barang, jasa maupun pelayanan administratif. Itulah sebabnya kemudian institusi publik berkewajiban untuk menyediakan layanan publik secara optimal, sejalan dengan tuntutan, dinamika dan kebutuhan masyarakat

Sejalan dengan konteks di atas, Moenir (2003:16) mendefinisikan pelayanan sebagai “proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung”. Pengertian tersebut mencerminkan bahwa pelayanan mengandung sejumlah proses aktivitas yang dijukan untuk memenuhi kebutuhan pihak lain. Dengan perkataan lain, ada pihak-pihak yang memberikan layanan dan ada pihak yang dilayani sesuai dengan kebutuhannya. Sinergitas kedua pihak inilah yang kemudian melahirkan proses pelayanan publik.

Pelayanan publik merupakan salah satu aspek krusial dan menjadi bagian penting dalam mendukung penguatan pelaksanaan manajemen publik. Dengan

perkataan lain, tingkat keberhasilan pelaksanaan manajemen publik yang diselenggarakan oleh institusi publik (baca: pemerintah), akan tercermin salah satunya dari kualitas pelayanan publik. Manifestasi keberhasilan tersebut dapat dicermati dari adanya peningkatan kualitas pelayanan publik. Dalam konteks inilah kemudian penyedia layanan publik (baca: aparatur pemerintah) dituntut untuk menghadirkan sebuah produk pelayanan yang tidak saja dapat memuaskan masyarakat, tetapi juga mampu memberikan pelayanan publik secara mengesankan.

Sejalan dengan konteks di atas Gronroos (1990 : 27) menterjemahkan pelayanan sebagai berikut: "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 yang disediakan oleh perubahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pelanggan". Kendatipun pengertian ini cenderung berorientasi pada organisasi perusahaan, namun esensi pelayanan tersebut pada intinya bersentuhan dengan bagaimana menghadirkan sebuah produk layanan yang dapat memecahkan permasalahan publik (baca; masalah masyarakat). Oleh karena itu, konsep di atas, sesungguhnya dapat diadaptasi oleh institusi publik dalam rangka memenuhi pelayanan publik, sehingga diharapkan dapat memuaskan masyarakat.

Sementara esensi pelayanan yang menyentuh pada kepuasan masyarakat dikemukakan oleh Sampara (2000:6) yang menterjemahkan pelayanan sebagai "kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain secara fisik dan menyediakan kepuasan pelanggan". Pengertian tersebut mencerminkan bahwa produk layanan yang diberikan oleh penyedia layanan tidak saja membutuhkan interaksi secara sinergis, tetapi juga harus mampu menyediakan layanan yang dapat memuaskan pengguna layanan atau masyarakat.

Dilihat dari perspektif administrasi publik, Sedarmayanti (2009:243) menandakan bahwa "pelayanan mengandung makna melayani suatu jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat dalam segala bidang. Kegiatan pelayanan kepada masyarakat merupakan salah satu tugas dan fungsi administrasi negara". Pandangan semacam ini, mencerminkan bahwa aparatur sebagai bagian penting dalam menjalankan fungsi administrasi negara memiliki posisi yang sangat strategis dalam menterjemahkan konsep pelayanan publik, sehingga masyarakat memperoleh bantuan dan kemudahan dalam memenuhi kebutuhan dan kepentingannya. Dalam konteks ini, perlu disadari sepenuhnya bahwa aparatur pemerintah memiliki tanggung jawab untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat.

Pandangan di atas sejalan dengan pendapat Thoha (2002:23) yang menandakan bahwa “pelayanan masyarakat merupakan usaha yang dilakukan oleh seseorang dan atau kelompok orang atau institusi tertentu untuk memberi bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam mencapai tujuan”. Itu sebabnya, seorang aparatur perlu memahami esensi pelayanan publik secara komprehensif agar pelayanan yang diberikan tidak hanya sebatas memenuhi prosedur atau menggugurkan kewajiban undang-undang, tetapi juga memperhatikan aspek-aspek substantif dari pelayanan yang diberikan.

Esensi pelayanan publik sebagaimana dilukiskan oleh Zeithaml dan Farmer dalam Pasolong (2007:133) setidaknya memiliki tiga karakteristik utama. Ketiga karakteristik tersebut, antara lain meliputi:

- 1. Intangibility, berarti bahwa pelayanan pada dasarnya bersifat performance dan hasil pengalaman dan bukannya obyek. Kebanyakan pelayanan tidak dapat dihitung, diukur, diraba, atau dites sebelum disampaikan untuk menjamin kualitas. Berbeda dengan barang yang dihasilkan oleh suatu pabrik yang dapat di tes kualitasnya sebelum disampaikan pada pelanggan.*
- 2. Heterogenity, berarti pemakai jasa atau klien atau pelanggan memiliki kebutuhan yang sangat heterogen. Pelanggan dengan*

pelayanan yang sama mungkin mempunyai prioritas berbeda. Demikian pula performance sering bervariasi dari suatu prosedur ke prosedur lainnya bahkan dari waktu ke waktu.

- 3. Inseparability, berarti bahwa produksi dan konsumsi suatu pelayanan tidak terpisahkan. Konsekuensinya di dalam industri pelayanan kualitas tidak direkayasa ke dalam produksi disektor pabrik dan kemudian disampaikan kepada pelanggan. Kualitas terjadi selama interaksi antara klien dengan penyedia jasa.*

Mengikuti pemikiran kedua pakar di atas, dapat diketahui bahwa esensi pelayanan pada prinsipnya merupakan aktivitas atau kegiatan orang-perorang, kelompok atau organisasi dalam bentuk pemberian layanan barang maupun jasa, yang dilakukan baik secara langsung maupun tidak yang diarahkan untuk memenuhi kebutuhan hidup. Manifestasi dari pemberian layanan tersebut dapat berupa layanan jasa, barang maupun administratif yang secara operasional diwujudkan dalam bentuk prosedur pelayanan.

Untuk memahami makna pelayanan publik secara utuh, Kurniawan (2005 : 6) mengartikan bahwa pelayanan publik adalah “pemberian pelayanan keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditetapkan”. Pengertian ini menunjukkan bahwa pelayanan publik diproyeksikan kepada masyarakat yang mempunyai

kepentingan dan dilaksanakan sesuai dengan prosedur dan peraturan yang telah ditetapkan.

Pandangan yang menyentuh kepada institusi publik, dikemukakan oleh Sinambela (2006 : 5) yang menterjemahkan pelayanan publik sebagai berikut : “pelayanan publik adalah setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat”. Dari pendapat tersebut, dapat dipahami bahwa pelayanan publik esensinya tidak hanya melakukan proses layanan semata, tetapi juga tercermin adanya kepuasan bagi pihak-pihak atau masyarakat yang dilayani. Itulah sebabnya, kemudian aktivitas pelayanan publik yang diberikan sejatinya tidak hanya mendasarkan pada aturan atau prosedur layanan semata, tetapi juga harus mempertimbangkan, apakah pelayanan yang diberikan dapat memberikan kepuasan pada masyarakat atau tidak.

Bagi institusi publik (baca: pemerintah), kondisi tersebut menjadi sangat penting untuk dicermati, karena pelayanan publik merupakan salah satu leading sector bagi pemerintah dalam menjalankan tugasnya. Manakala pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah tidak atau kurang memberikan kepuasan pada masyarakat yang dilayani, maka pemerintah cenderung akan menghadapi ketidakpercayaan dari masyarakat atas layanan yang diberikan tersebut. Oleh

sebab itu, esensi pelayanan publik sudah sejatinya dapat dimaknai secara komprehensif oleh penyelenggara pelayanan (baca: aparat pemerintah), agar orientasi pelayanan yang diberikan benar-benar tepat sasaran serta memenuhi harapan masyarakat.

Sejalan dengan konteks di atas, Kepmen PAN Nomor 25 tahun 2004, menandakan bahwa pelayanan publik adalah “segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima layanan, maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Pengertian tersebut mengisyaratkan bahwa pelayanan publik pada prinsipnya merupakan sebuah ikhtiar dari penyelenggara negara (baca: aparatur pemerintah) untuk memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat yang didasarkan pada prosedur dan ketentuan serta undang-undang yang berlaku. Dengan bahasa lain, pelayanan yang diberikan aparat disamping harus dilandasi oleh prosedur dan peraturan, tetapi juga harus mempertimbangkan bagaimana kemaslahatan dan dampak positif yang diraih oleh masyarakat dalam bentuk terpenuhinya kebutuhan mereka.

Definisi lain dikemukakan oleh Arief (2006 : 180) yang mengartikan layanan pelanggan dalam konteks jasa sebagai berikut:

- 1. Segala kegiatan yang dibutuhkan untuk menerima, memproses, menyampaikan, memenuhi pesanan*

pelanggan dan untuk menindaklanjuti setiap kegiatan yang mengandung kekeliruan.

2. *Ketepatan waktu dan reliabilitas penyampaian produk dan jasa kepada pelanggan sesuai dengan harapan mereka,*
3. *Penyampaian produk dan jasa yang dipesan pelanggan secara tepat waktu dan akurat dengan tindak lanjut dan tanggapan keterangan yang akurat, termasuk pengiriman tagihan secara tepat waktu.*

Pengertian di atas mengandung makna bahwa pelayanan dalam konteks jasa publik dapat dimanifestasikan dalam berbagai proses. Namun pada prinsipnya, berbagai proses pelayanan yang diberikan tersebut diarahkan untuk memenuhi harapan pelanggan (pengguna jasa), baik dari sisi produk layanan, waktu, akurasi maupun sikap penyelenggara layanan dalam menindaklanjuti setiap proses pelayanan.

Berbagai pengertian pelayanan publik di atas menggambarkan bahwa istilah pelayanan publik memiliki arti yang sangat bervariasi, dan sangat tergantung kepada perspektif dan latar belakang para pakar dalam menterjemahkan istilah pelayanan publik tersebut. Namun, secara operasional esensi pelayanan publik tersebut sesungguhnya memiliki orientasi yang sama, yaitu bagaimana kegiatan tersebut mampu memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat,

baik berupa pelayanan barang, jasa, maupun yang bersifat administratif, sehingga masyarakat merasa terpuaskan atas segala layanan yang diberikan oleh pemerintah.

Berpijak dari berbagai pandangan di atas, maka penulis berpendapat bahwa pelayanan publik diterjemahkan sebagai “segala bentuk kegiatan yang dilakukan oleh institusi publik (baca: pemerintah pusat dan daerah), baik dalam bentuk pelayanan barang, jasa publik maupun administratif yang dapat memberikan manfaat dalam rangka memenuhi tuntutan, kebutuhan dan dinamika kehidupan masyarakat sesuai dengan ketentuan dan prosedur yang berlaku”.

B. Jenis, Karakteristik dan Pola Pelayanan Publik

Sebagaimana diungkapkan di atas bahwa pelayanan publik memiliki kompleksitas serta dinamika yang berbeda-beda, sesuai dengan situasi, kondisi, kepentingan serta motivasi pengguna layanan (klien). Hal ini patut disadari, mengingat pelayanan publik senantiasa bersentuhan dengan kebutuhan manusia yang sangat kompleks. Kompleksitas pelayanan publik tersebut, sesungguhnya diilhami oleh adanya perbedaan karakteristik manusia yang signifikan, baik secara fisik maupun psikologis. Itulah sebabnya, kemudian pelayanan publik harus mempertimbangan jenis, karakteristik serta pola pelayanan yang akan dilakukan. Hal ini sangat penting untuk diperhatikan,

agar pelayanan publik yang dilaksanakan benar-benar dapat menghasilkan produk pelayanan yang memuaskan pengguna layanan atau masyarakat yang dilayani.

Secara umum, jenis pelayanan publik dapat dibedakan menjadi tiga jenis, yakni pelayanan barang publik, jasa publik dan pelayanan yang bersifat administratif. Pandangan tersebut sejalan dengan apa yang dinyatakan dalam undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Pasal 5, dimana esensinya menyebutkan bahwa “ ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam undang-undang”. Kejelasan mengenai jenis pelayanan publik ini juga tercermin dalam Keputusan Menpan Nomor 63 Tahun 2004, yang menandakan adanya tiga kelompok pelayanan publik sebagai berikut:

- 1. Kelompok pelayanan administratif, yakni pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, seperti status kewarganegaraan, sertifikasi kompetensi, akte kelahiran, akte kematian, surat ijin mengemudi, ijin mendirikan bangunan, sertifikat kepemilikan tanah dan sebagainya,*
- 2. Kelompok pelayanan barang, yakni pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik, seperti*

jaringan telepon, air bersih, penyediaan tenaga listrik dan sebagainya.

- 3. Kelompok pelayanan jasa, yakni pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pelayanan pendidikan, kesehatan, transportasi, dan sebagainya.*

Berpijak pada pemahaman di atas, maka dapat diketahui bahwa dalam perspektif administrasi publik, ke tiga jenis pelayanan publik tersebut sesungguhnya telah memiliki justifikasi yang kuat untuk dijadikan sebagai dasar dalam menentukan proses pelayanan, karena sudah diatur dalam perundang-undangan. Hal ini sejalan dengan pandangan Widaningrum (2010 : 130) yang menandakan sebagai berikut:

“Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 memberikan harapan baru bagi berbagai pihak untuk mewujudkan sistem pelayanan publik yang efisien, transparan, dan partisipatif dan tentu saja berkualitas. Dengan diberlakukannya undang-undang tersebut, berarti sudah ada acuan legal bagi penyelenggaraan pelayanan publik untuk lebih responsif terhadap tuntutan keragaman dan dinamika kebutuhan pelayanan publik di daerah”.

Pandangan di atas, semakin menegaskan betapa pelayanan publik saat ini, sudah semestinya ditempatkan pada posisi yang strategis serta menjadi

prioritas bagi pemerintah, baik di pusat maupun daerah untuk mewujudkan produk pelayanan yang berkualitas. Persoalannya sekarang, sejauhmana pemerintah (aparatur) mampu menterjemahkan berbagai jenis pelayanan tersebut secara nyata sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Pertanyaan ini menjadi semakin penting untuk dicermati, mengingat semakin banyaknya kasus pelayanan publik yang tidak sejalan dengan kehendak dan harapan masyarakat, sehingga cenderung merugikan masyarakat. Bahkan dalam konteks kebijakan publik, masalah pelayanan publik juga seringkali tidak sejalan antara apa yang telah dicanangkan (dirumuskan) dengan kenyataan yang terjadi di lapangan (implementasi).

Kondisi itulah yang biasanya menimbulkan terjadinya gap (kesenjangan) antara kebijakan yang dibuat dengan implementasi di lapangan. Oleh karena itu, dapat dipahami jika kemudian Widaningrum (2010 : 131) mengemukakan bahwa : “ Dalam praktik penentuan prioritas kebijakan, keinginan pemerintah (daerah) untuk memperluas cakupan, meningkatkan kualitas, pemerataan dan efisiensi pelayanan publik, tidak selalu berjalan lancar”. Oleh sebab itu, pemahaman semua pemangku kepentingan terhadap jenis layanan yang akan diberikan memang sangat diperlukan. Hal ini mengandung makna bahwa penyelenggara pelayanan sudah semestinya tidak hanya melihat pelayanan dari aspek-aspek yang

sifatnya prosedural semata, tetapi juga harus melihat bagaimana jenis layanan yang akan diberikan kepada masyarakat

Sejalan dengan konteks di atas, Moenir (1992 : 17) mengemukakan dua jenis pelayanan yang diperlukan oleh manusia, yakni “layanan fisik yang sifatnya pribadi sebagai manusia dan layanan administratif yang diberikan oleh orang lain selaku anggota organisasi”. Pengertian tersebut, semakin menguatkan argumentasi bahwa pemahaman terhadap jenis pelayanan publik sangat penting untuk diperhatikan dalam memenuhi kebutuhan manusia.

Boleh jadi, ketidakpuasan yang dialami oleh pengguna jasa (masyarakat) bukan karena aparat tidak bekerja keras, tetapi mungkin disebabkan oleh rendahnya pemahaman mereka terhadap jenis layanan yang diharapkan oleh masyarakat. Untuk itu, pelayanan publik sejatinya tidak hanya dipandang sebagai sebuah kewajiban yang bersifat normatif dan prosedural semata, tetapi juga harus dimaknai sebagai sebuah pengabdian yang utuh dan komitmen yang tinggi, sehingga dapat memuaskan kebutuhan masyarakat. Dengan bahasa lain, dalam konteks peningkatan kualitas pelayanan publik, aparat pemerintah tidak hanya harus “bekerja keras”, tetapi juga harus “bekerja cerdas”, sehingga setiap tantangan dan kendala yang dihadapi pada saat proses pelayanan berlangsung dapat diantisipasi dan diatasi secara optimal.

Pada sisi lain, Ratminto dan Winarsih (2005 : 9) membedakan jenis pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah menjadi dua, yakni “pelayanan yang bersifat primer dan pelayanan yang bersifat sekunder”. Lebih lanjut kedua pakar tersebut mengemukakan sebagai berikut:

“Pelayanan yang bersifat primer, yakni semua penyediaan barang/jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah yang di dalamnya pemerintah merupakan satu-satunya penyelenggara dan pengguna/klien mau tidak mau harus memanfaatkannya. Misalnya, pelayanan kantor imigrasi, pelayanan penjara dan pelayanan perijinan. Sedangkan pelayanan yang bersifat sekunder, yakni segala bentuk penyediaan barang/jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah, tetapi yang di dalamnya pengguna/klien tidak harus mempergunakannya karena adanya beberapa penyelenggara pelayanan, misalnya program asuransi tenaga kerja, program pendidikan dan pelayanan yang diberikan oleh BUMN”.

Pendapat di atas mengisyaratkan bahwa pelayanan publik, sesungguhnya tidak hanya dapat dilakukan oleh institusi pemerintah semata, tetapi juga ada berbagai jenis layanan publik yang membutuhkan partisipasi atau keterlibatan pihak lain dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Dalam konteks

inilah kemudian dibutuhkan adanya sinergitas antara pihak pemerintah dengan pihak lain (baca: swasta) dalam menterjemahkan proses pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Hal ini disadari sepenuhnya bahwa tidak mungkin seluruh pelayanan publik yang sangat kompleks dan pelik itu dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah. Pada posisi ini, pemerintah sejatinya lebih banyak berperan untuk merumuskan kebijakan (regulasi) serta mengoptimalkan aspek pengawasan, sehingga pelayanan yang diberikan lebih tepat sasaran.

Pandangan lain dikemukakan oleh Mahmudi (2007 : 214-215) yang mengklasifikasi pelayanan publik ke dalam dua kategori utama, sebagai mana dijelaskan berikut ini:

- 1. Pelayanan kebutuhan dasar, yang meliputi pelayanan kesehatan, pendidikan dasar dan pelayanan bahan kebutuhan pokok masyarakat,*
- 2. Pelayanan umum, yang meliputi (1) pelayanan administratif yakni pelayanan berupa penyediaan berbagai bentuk dokumen yang dibutuhkan oleh publik, (2) pelayanan barang, yakni pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang menjadi kebutuhan publik, dan (3) pelayanan jasa, yakni pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan publik.*

Mencermati pandangan di atas, dapat diketahui bahwa secara umum, pelayanan publik dapat diklasifikasikan dalam bentuk 2 kategori, yakni pelayanan yang sifatnya dasar dan pelayanan umum. Hal senada dikemukakan oleh Pasolong (2007 : 129) yang menandakan bahwa:

“Pelayanan barang yang dimaksud adalah pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa kegiatan penyediaan dan atau pengolahan bahan berwujud fisik termasuk distribusi dan penyampaiannya kepada konsumen langsung (sebagai unit atau individual) dalam suatu sistem. Secara keseluruhan kegiatan tersebut menghasilkan produk akhir berwujud benda (berwujud fisik) atau yang dianggap benda yang memberikan nilai tambah secara langsung bagi penggunaannya. Misalnya jenis pelayanan listrik, air bersih, dan pelayanan telepon, pelayanan KTP, pelayanan kartu keluarga dan sebagainya. Sedangkan pelayanan jasa adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa sarana dan prasarana serta penunjangnya. Pengoperasiannya berdasarkan suatu sistem pengoperasian tertentu dan pasti. Produk akhirnya, berupa jasa yang mendatangkan manfaat bagi penerimanya secara langsung dan habis terpakai dalam jangka waktu tertentu. Misalnya, pelayanan

angkutan darat, laut, udara, pelayanan kesehatan, pendidikan, perbankan, pelayanan pos, pelayanan pemadam kebakaran dan sebagainya.”

Mencermati berbagai pandangan di atas, dapat diketahui bahwa pelayanan publik mengandung sejumlah makna yang begitu luas, dan hampir menyentuh berbagai dimensi kehidupan manusia. Oleh sebab itu, penyelenggara pelayanan juga dituntut untuk memiliki kemampuan dalam mencermati secara utuh seraya memahami berbagai karakteristik pelayanan publik yang akan diberikan. Pemahaman terhadap karakteristik pelayanan publik sangat penting untuk dilakukan, agar pelayanan yang diberikan dapat menyentuh esensi pelayanan yang diharapkan masyarakat

Sejalan dengan konteks di atas, Ratminto dan Winarsih (2005 : 10) mengemukakan lima karakteristik yang dapat dipakai untuk membedakan penyelenggaraan pelayanan publik, yakni:

- 1. Adaptabilitas layanan. Hal ini mengandung arti bahwa derajat perubahan layanan sesuai dengan tuntutan perubahan yang diminta oleh pengguna,*
- 2. Posisi tawar pengguna. Semakin tinggi posisi tawar pengguna, maka akan semakin tinggi pula peluang pengguna untuk meminta pelayanan yang lebih baik,*

3. *Type pasar.* Karakteristik ini menggambarkan jumlah penyelenggara pelayanan yang ada, dan hubungannya dengan pengguna,
4. *Lokus kontrol.* Karakteristik ini menjelaskan siapa yang memegang control atas transaksi, apakah pengguna ataukah penyelenggara pelayanan
5. *Sifat pelayanan.* Hal ini menunjukkan kepentingan pengguna atau penyelenggara yang lebih dominan.

Dari pandangan di atas, dapat diketahui bahwa pelayanan publik mengisyaratkan pentingnya adaptabilitas dalam memenuhi kebutuhan publik. Dengan perkataan lain, pelayanan publik harus memperhatikan terjadinya perubahan dan pergeseran lingkungan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Selain itu, pelayanan publik yang akan diberikan selayaknya juga memperhatikan posisi tawar pengguna, sifat pelayanan dan tipologi pengguna layanan. Hal ini dipandang penting agar layanan yang diberikan sesuai dengan harapan pengguna (baca: masyarakat yang dilayani).

Pada akhirnya, pelayanan publik yang akan diberikan seyogyanya mempertimbangkan posisi pemegang kontrol dalam proses interaksi pelayanan yang akan berlangsung. Hal ini dipandang penting untuk menjaga, agar proses pelayanan yang akan dilakukan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan.

Hal senada dikemukakan oleh Moenir (1992 : 197-200) yang menandakan empat kriteria pokok yang harus diperhatikan, agar pelayanan publik yang diberikan dapat memuaskan orang atau kelompok lain yang dilayani, antara lain:

- 1. Tingkah laku yang sopan,*
- 2. Cara menyampaikan sesuatu yang berkaitan dengan apa yang seharusnya diterima oleh orang yang bersangkutan,*
- 3. Waktu menyampaikan yang tepat,*
- 4. Keramahmataman.*

Kriteria di atas tampaknya lebih mencerminkan orientasi yang bersifat perilaku. Artinya, sejauhmana proses pelayanan publik yang diberikan dapat dilakukan dengan memperhatikan sikap atau attitude serta perilaku dari penyelenggara layanan. Dengan perkataan lain, tingkat kepuasan pengguna layanan dapat dicermati dari sejauhmana penyelenggara pelayanan tersebut mampu menterjemahkan keempat kriteria di atas. Oleh sebab itu, esensi dari kriteria pelayanan publik tersebut diyakini dapat mendorong terciptanya proses pelayanan yang berkualitas.

Keberhasilan untuk menghadirkan sebuah proses pelayanan yang berkualitas memang bukan persoalan yang mudah. Hal ini dapat dipahami, karena pelayanan publik juga akan bersentuhan dengan berbagai aspek kehidupan, karakteristik manusia, dinamika, pergeseran dan percepatan kebutuhan manusia serta aspek lain yang sangat rumit dan

kompleks. Itulah sebabnya, pola pelayanan publik yang akan diberikan harus didesain secara tepat sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang dilayani.

Sehubungan dengan konteks di atas, Mahmudi (2007 : 221) mengemukakan empat pola penyelenggaraan pelayanan publik sebagai berikut:

- 1. Pola fungsional, yakni pelayanan publik diberikan oleh penyelenggara pelayanan sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangannya.*
- 2. Pola terpusat, yakni pelayanan publik diberikan secara tunggal oleh penyelenggara pelayanan berdasarkan pelimpahan wewenang dari penyelenggara pelayanan terkait lainnya yang bersangkutan.*
- 3. Pola terpadu. Pada intinya, pola terpadu ini dapat dibedakan menjadi dua bentuk, yakni pertama, pola terpadu satu atap, yaitu pelayanan yang diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui beberapa pintu. Kedua, pola terpadu satu pintu, yakni pelayanan yang diselenggarakan pada satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu.*
- 4. Pola gugus tugas, yakni pola pelayanan publik yang dalam hal ini petugas pelayanan publik secara perorangan atau dalam bentuk gugus*

tugas ditempatkan pada instansi pemberi pelayanan dan lokasi pemberian pelayanan tertentu.

Mencermati pola pelayanan di atas, dapat diketahui bahwa untuk melaksanakan pelayanan publik, para penyelenggara pelayanan sesungguhnya dapat memetakan pola pelayanan mana yang harus diterapkan sesuai dengan kebutuhan dan jenis layanan yang akan diberikan. Dengan demikian, penyelenggara pelayanan diharapkan mampu menghasilkan produk pelayanan sesuai dengan harapan dan kebutuhan masyarakat.

C. Standar, Asas dan Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Pelayanan Publik

Pelayanan publik yang berkualitas sudah barang tentu akan memiliki parameter atau standar tertentu, sehingga dapat menjawab kebutuhan dan tuntutan masyarakat. Secara sederhana, standar dapat dimaknai sebagai suatu ketentuan baku atau pedoman yang dapat dijadikan sebagai patokan untuk menentukan suatu kegiatan.

Mengikuti pemikiran Mahmudi (2007 : 220) standar pelayanan publik dapat diterjemahkan sebagai “ukuran atau persyaratan baku yang harus dipenuhi dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan wajib ditaati oleh pemberi layanan (pemerintah) dan atau pengguna layanan (masyarakat)”. Melalui pemahaman tersebut, dapat dicermati bahwa setiap penyelenggara

pelayanan (baca: aparatur pemerintah) dituntut untuk mengetahui dan memahami dengan jelas, apa yang menjadi standar pelayanan untuk diterapkan dalam menentukan kelayakan suatu pelayanan, baik terkait dengan pelayanan yang sifatnya barang, jasa maupun administratif. Dalam bahasa lain, tingkat keberhasilan layanan publik yang diberikan oleh aparatur harus sesuai atau sejalan dengan standar yang ditetapkan.

Adapun standar pelayanan publik yang harus diterapkan dalam setiap proses pelayanan, menurut Mahmudi (2007: 220-221) sekurang-kurangnya meliputi enam hal, yakni:

- 1. Prosedur pelayanan. Dalam hal ini harus ditetapkan standar pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan, termasuk prosedur pengaduan.*
- 2. Waktu penyelesaian. Hal ini mengandung arti bahwa harus ditetapkan satandar waktu penyelesaian pelayanan yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan, termasuk pengaduan.*
- 3. Biaya pelayanan. Dalam konteks ini, harus ditetapkan standar biaya atau tarif pelayanan, termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan. Hendaknya setiap kenaikan tarif atau biaya pelayanan diikuti dengan peningkatan kualitas pelayanan.*
- 4. Produk pelayanan. Dalam hal ini harus ditetapkan standar produk (hasil) pelayanan*

yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Dengan harga pelayanan yang telah dibayarkan oleh masyarakat, mereka akan mendapat pelayanan berupaapa saja produk pelayanan ini harus distandarkan.

- 5. Sarana dan prasarana. Dalam konteks ini, harus ditetapkan standar sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.*
- 6. Kompetensi petugas pemberi pelayanan. Perlu ditetapkan pula standar kompetensi petugas pemberi pelayanan berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.*

Pandangan yang lebih komprehensif ditegaskan dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 pasal 21 yang esensinya menyebutkan bahwa komponen standar pelayanan publik, sekurang-kurangnya meliputi :

- 1. Dasar hukum,*
- 2. Persyaratan,*
- 3. Sistem, mekanisme dan prosedur,*
- 4. Jangka waktu penyelesaian,*
- 5. Biaya/tariff,*
- 6. Produk pelayanan,*
- 7. Sarana, prasarana dan atau fasilitas,*
- 8. Kompetensi pelaksana,*
- 9. Pengawasan internal,*

10. *Penanganan pengaduan, saran, dan masukan,*
11. *Jumlah pelaksana,*
12. *Jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan,*
13. *Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya dan resiko keragu-raguan.*
14. *Evaluasi kinerja pelaksana.*

Dari kedua pandangan di atas, dapat diketahui bahwa standar pelayanan publik yang akan diberikan kepada masyarakat (pengguna layanan), sesungguhnya telah menyentuh berbagai aspek. Namun, apakah standar pelayanan tersebut dapat diketahui, dipahami dan mampu dimanifestasikan oleh penyelenggara pelayanan dalam proses pelayanan publik secara nyata?. Pertanyaan inilah yang sebenarnya cukup menarik untuk dicermati, mengingat kecenderungan yang terjadi justru seringkali pelayanan publik memiliki nilai yang rendah, sehingga dipandang tidak berkualitas. Salah satu penyebabnya adalah ketidakmampuan para penyelenggara pelayanan dalam menterjemahkan standar pelayanan secara konsisten. Inkonsistensi dalam menterjemahkan standar pelayanan ini, boleh jadi disebabkan oleh kurangnya informasi (sosialisasi), rendahnya kualitas sumberdaya pelaksana, atau rendahnya komitmen

aparatur pelayanan dalam melaksanakan tugasnya sebagai pelayan publik

Pada sisi lain, penyelenggara pelayanan terkadang kurang memperhatikan asas-asas pelayanan publik yang semestinya juga menjadi pedoman bagi mereka dalam menjalankan proses pelayanan publik. Dalam konteks tersebut, Ratminto dan Winarsih (2005 : 19-20) mengemukakan asas-asas pelayanan publik yang harus dipahami, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan sebagai berikut:

- 1. Transparansi, artinya terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti,*
- 2. Akuntabilitas, mengansung arti dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan,*
- 3. Kondisional, artinya sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas,*
- 4. Partisipatif, artinya mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat,*
- 5. Kesamaan hak, artinya tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi,*

6. *Keseimbangan hak dan kewajiban, artinya pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.*

Pandangan di atas, menggambarkan bahwa para pemberi maupun penerima pelayanan publik sejatinya dapat mengetahui dan mampu memahami prinsip-prinsip pelayanan secara komprehensif. Esensi prinsip tersebut tercermin dari adanya prinsip transparansi, akuntabilitas, kondisional, partisipatif, kesamaan hak, keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Sementara dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009, pasal 4 dijelaskan bahwa asas-asas pelayanan publik setidaknya meliputi:

1. *Kepentingan umum,*
2. *Kepastian hukum,*
3. *Kesamaan hak,*
4. *Keseimbangan hak dan kewajiban,*
5. *Keprofesionalan,*
6. *Partisipatif,*
7. *Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif,*
8. *Keterbukaan,*
9. *Akuntabilitas,*
10. *Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan,*
11. *Ketepatan waktu,*
12. *Kecepatan, kemudahan dan keterjangkauan.*

Selain itu, buruknya citra pelayanan publik biasanya juga bersentuhan dengan prinsip pelayanan publik yang tidak bisa diterjemahkan oleh pemangku dan penyelenggara pelayanan secara optimal. Kelemahan atau ketidakmampuan inilah yang kemudian berimplikasi kepada rendahnya kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Sejalan dengan hal ini, Mahmudi (2005 : 219) mengemukakan prinsip-prinsip pelayanan publik sebagai berikut:

- 1. Kesederhanaan prosedur*
- 2. Kejelasan,*
- 3. Kepastian waktu,*
- 4. Akurasi produk pelayanan public,*
- 5. Kelengkapan sarana dan prasarana,*
- 6. Keamanan,*
- 7. Tanggungjawab,*
- 8. Kemudahan akses,*
- 9. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan,*
- 10. Kenyamanan.*

Mencermati berbagai uraian di atas, dapat diketahui bahwa dalam melaksanakan pelayanan publik yang berkualitas memang tidak semudah membalikan tangan. Tantangan dan kendala bahkan masalah yang dihadapi, khususnya oleh penyelenggara pelayanan tidaklah ringan. Tantangan dan kendala bahkan “godaan”, bisa datang baik dari internal maupun eksternal organisasi. Kesemuanya itu, secara langsung maupun tidak dapat mempengaruhi tingkat kualitas pelayanan yang diberikan oleh penyelenggara

pelayanan (aparatur). Itulah sebabnya, penyelenggara pelayanan dituntut untuk memiliki kemampuan dan kapasitas baik secara fisik maupun psikologis.

Sesuai dengan konteks di atas, Dwiyanto (2006: 123) mengemukakan dua faktor yang mempengaruhi tingkat kualitas pelayanan publik, sebagai berikut:

Faktor internal dan faktor eksternal organisasi. Faktor internal organisasi yang meliputi kewenangan diskresi, sikap yang berorientasi terhadap perubahan, budaya organisasi, etika organisasi, sistem insentif maupun semangat kerjasama. Sedangkan faktor eksternal organisasi meliputi budaya politik, dinamika dan perkembangan politik, pengelolaan konflik lokal, kondisi sosial-ekonomi, dan kontrol yang dilakukan oleh masyarakat dan organisasi LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat).

Sedangkan Tangkilisan (2005 : 225) mengemukakan bahwa kualitas pelayanan publik dapat dilihat dari tiga perspektif, yakni: "profesionalisme, kepemimpinan dan kewenangan diskresi". Profesionalisme yang dimaksud tentu tidak hanya dimaknai sebagai kecocokan antara keahlian dan kemampuan yang dimiliki seseorang, tetapi juga menyentuh pada kemampuan dalam mengantisipasi segala perubahan lingkungan termasuk kemampuan dalam merespon aspirasi masyarakat dan melakukan inovasi yang pada akhirnya membuat pekerjaan

menjadi mudah dan sederhana. Itulah sebabnya kemudian Ancok (2000 : 228) mengidentifikasi profesionalisme seorang birokrat dalam menjalankan tugas pelayanan sebagai berikut:

- a. Kemampuan beradaptasi,*
- b. Kemampuan dalam menyesuaikan diri dengan fenomena global dan fenomena nasional,*
- c. Mengacu pada misi dan nilai (mission and values driven professionalism),*
- d. Birokrasi memposisikan diri sebagai pemberi layanan kepada publik*
- e. Mewujudkan tujuan organisasi berorientasi pada kepada hasil yang ingin dicapai organisasi.*

Pandangan di atas, mengisyaratkan bahwa sikap profesionalisme seseorang tidak saja akan tercermin dari kemampuannya dalam melakukan adaptasi dengan lingkungan dan fenomena disekitarnya, tetapi juga dapat dilihat dari kemampuannya dalam menterjemahkan visi, misi serta tujuan organisasi. Dengan demikian, sikap profesionalisme dalam perspektif kegiatan administrasi publik dapat menghasilkan suatu produk pelayanan yang prima.

Sedangkan Siagian (2000 : 129) mengukur profesionalisme aparatur dalam menjalankan pelayanan dari sisi "kecepatannya dalam menjalankan fungsi dan mengacu kepada prosedur yang telah

disederhanakan". Lebih lanjut Siagian (2000: 163) mengemukakan bahwa:

"Profesionalisme berkaitan dengan keandalan dalam pelaksanaan tugas, sehingga terlaksana dengan mutu tinggi, waktu yang tepat, cermat dan dengan prosedur yang mudah dipahami dan diikuti oleh pelanggan, secara otomatis akan berpengaruh terhadap kualitas pelayanan. Dalam konteks ini, birokrasi publik yang bertugas memberikan pelayanan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku, tentu membutuhkan kecepatan penanganan serta keakuratan dalam penulisan dokumen agar hasil dari layanan tersebut dapat efektif dan efisien".

Senada dengan pandangan di atas, Tangkilisan (2005 : 230) melihat profesionalisme aparatur dalam menjalankan tugas pelayanan publik dapat dilihat dari tiga segi, yaitu:

- 1. Kreativitas, yakni kemampuan aparatur dalam menghadapi setiap kendala dengan melakukan berbagai perubahan. Terbentuknya aparatur yang kreatif hanya dapat terjadi, manakala terdapat iklim yang kondusif yang mampu mendorong aparatur untuk mencari ide-ide baru atau konsep baru serta menerapkannya secara tepat.*
- 2. Inovasi, dimana perwujudannya dapat dicermati dari adanya hasrat dan tekad untuk*

mencari, menemukan dan menggunakan cara baru, metode kerja baru dalam melaksanakan tugasnya.

- 3. Responsivitas, yakni kemampuan aparatur dalam mengantisipasi dan menghadapi aspirasi baru, perkembangan baru, tuntutan baru serta pengetahuan baru. Dalam konteks ini, birokrasi harus merespon secara cepat agar tidak tertinggal dalam menjalankan tugas dan fungsinya.*

Pendapat di atas mengisyaratkan bahwa untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, dibutuhkan sikap professional dari aparat pelaksana. Sikap professional tersebut akan tercemrin dari adanya kreativitas, inovasi dan resposif terhadap setiap aspirasi dan tuntutan masyarakat.

D. Urgensi Meningkatkan Kualitas Pelayanan Pada Sektor Publik

Sebagaimana di jelaskan di atas, bahwa masalah pelayanan publik sebenarnya sudah cukup lama menjadi sorotan publik, baik masyarakat secara umum, politisi, akademisi bahkan dari kalangan birokrasi pemerintah sendiri. Hal ini dapat dimengerti, mengingat banyaknya fenomena yang terkait dengan rendahnya kualitas pelayanan publik. Persoalan tersebut kemudian melahirkan dampak yang tidak saja merugikan kepentingan masyarakat, tetapi juga dapat merugikan pemerintah secara kelembagaan.

Buruknya pelayanan publik misalnya, dapat dicermati dari ketidakjelasan anggaran yang dibutuhkan, prosedur yang berbelit-belit, lambat, serta sikap tidak ramah dari aparat pada saat memberikan pelayanan. Potret buram pelayanan ini juga tercermin dari ketidakjelasan waktu penyelesaian layanan yang diberikan oleh aparat, meskipun secara yuridis dan prosedur sudah ditetapkan dalam bentuk ketentuan. Oleh sebab itu tidak mengherankan jika kemudian masih menggejala suatu istilah “kalau masih bisa diperlambat mengapa harus dipercepat”, “kalo bisa dipersulit mengapa harus dipermudah” dan sebagainya. Kondisi tersebut jelas sangat merugikan kelembagaan pemerintah dalam mendukung terciptanya pemerintahan yang responsive dan akuntabel, khususnya terkait dengan pelayanan publik.

Menguatnya pandangan buruk terhadap pelayanan publik yang dilakukan oleh para penyelenggara pelayanan sebagaimana diungkapkan di atas, sejalan dengan pendapat Mahmudi (2007 : 134) yang mengemukakan sebagai berikut:

“...pada umumnya, organisasi pemerintah sering menghadapi tiga masalah yang meliputi kurang efektif, in-efisien dan mutu pelayanan yang kurang. Budaya yang berorientasi pada pencapaian target merupakan salah satu ciri dari organisasi birokrasi”.

Pandangan di atas semakin menguatkan argumentasi bahwa bahwa dalam melaksanakan

pelayanan publik, pemerintah dihadapkan pada berbagai masalah yang tidak ringan, baik terkait dengan potensi dan kualitas sumber daya aparat, sikap, maupun budaya birokrasi yang kurang kondusif dalam mendukung terciptanya pelayanan publik yang berkualitas. Pada posisi ini, seorang aparat seyogyanya memiliki keteguhan dan komitmen yang tinggi untuk melaksanakan pelayanan secara optimal dan berkualitas. Sejalan dengan ungkapan tersebut, Moestofadigjaja (1998 : 8) mengemukakan bahwa “untuk meningkatkan kualitas pelayanan, aparat harus mempunyai semangat untuk melayani (a spirit of public service) dan menjadi mitra masyarakat (partner of society) atau melakukan kerjasama dengan masyarakat (to production)”.

Pendapat di atas mengandung makna bahwa untuk melaksanakan pelayanan publik, berbagai pemangku kepentingan khususnya aparatur pemerintah sejatinya memiliki semangat pengabdian. Semangat pengabdian tersebut dapat tercermin dalam bentuk perilaku melayani dan bukan dilayani, mendorong bukan menghambat, mempermudah bukan mempersulit, sederhana bukan berbelit-belit, terbuka untuk semua orang bukan hanya segelintir orang. Oleh sebab itu, administrasi publik sebagai sarana penyelenggaraan pemerintahan yang esensinya “memberikan pelayanan publik”, harus benar-benar dapat dimaknai dan dihayati oleh semua aparatur pemerintah.

Kecenderungan rumitnya dalam melaksanakan pelayanan publik, juga tercermin dari pandangan LAN RI (2004 : 394) yang menandakan berbagai tantangan dan kendala yang mendasar dalam melaksanakan proses pelayanan publik, antara lain:

- 1. Kontak antara pelanggan dengan penyedia pelayanan.*
- 2. Variasi pelayanan*
- 3. Para Petugas pelayanan*
- 4. Struktur organisasi*
- 5. Informasi*
- 6. Kepekaan permintaan dan penawaran*
- 7. Prosedur*
- 8. Ketidakpercayaan publik terhadap kualitas pelayanan*

Berdasarkan pendapat di atas, dapat diketahui bahwa dalam melaksanakan pelayanan publik memang terasa sangat kompleks dan tidak sederhana. Hal ini dikuatkan oleh munculnya berbagai tantangan dan kendala yang dihadapi dalam melaksanakan pelayanan publik. Oleh sebab itu, dapat dimengerti apabila masyarakat hingga saat ini belum memberikan apresiasi yang positif terhadap langkah dan upaya yang dilakukan oleh aparat pemerintah dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik. Dari sekian banyak kendala yang dihadapi, faktor penyelenggara pelayanan seringkali dianggap sebagai kendala yang paling dominan. Sikap sinis bahkan cacik terhadap buruknya layanan aparatur terkadang menjadi

fenomena umum dalam konteks pelayanan publik. Hal ini boleh jadi mencerminkan bahwa kondisi aparatur merupakan faktor utama dalam suatu proses pelayanan publik.

Munculnya kecenderungan tersebut dilandasi oleh pemikiran bahwa secara teknis aparatur merupakan ujung tombak dalam melaksanakan pelayanan publik, sehingga berhasil tidaknya pelayanan tersebut sangat ditentukan oleh talenta dan kesungguhan aparatur dalam melaksanakan tugasnya. Oleh karena itulah kemudian dibutuhkan adanya komitmen yang kuat untuk meningkatkan kompetensi atau profesionalisme aparatur pemerintah dalam menterjemahkan setiap pelayanan yang diberikan. Melalui upaya tersebut diharapkan akan mampu meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Sejalan dengan padangan di atas Lovelock (1997:15) mengemukakan 4 (empat) fungsi inti yang harus dipahami oleh penyelenggara pelayanan, khususnya pada sektor jasa publik, sebagai berikut:

- 1. Memahami persepsi masyarakat yang senantiasa berubah tentang nilai dan kualitas jasa atau produk,*
- 2. Memahami kemampuan sumber daya dalam menyediakan pelayanan,*
- 3. Memahami arah pengembangan lembaga pelayanan agar nilai dan kualitas yang diinginkan masyarakat terwujud, dan*

4. Memahami fungsi lembaga pelayanan agar nilai dan kualitas jasa/produk tercapai dan kebutuhan setiap stakeholders terpenuhi.

Mencermati pandangan di atas, dapat diketahui bahwa dalam perspektif publik, pemerintah merupakan institusi yang berposisi sebagai penyedia layanan jasa dan ia juga dianggap paling bertanggung jawab dalam mewujudkan keberhasilan pelayanan publik yang berkualitas.

Pandangan di atas senada dengan pendapat Rasyid (2002 : 22) yang mengemukakan bahwa "tugas pokok pemerintahan dapat diringkas menjadi tiga fungsi utama yang hakiki, yaitu : pelayanan (service), pemberdayaan (empowerment) dan pembangunan (development)...." Adapun pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakatnya, sesungguhnya sangat bersentuhan dengan upaya melindungi dan memenuhi kebutuhan hidupnya atas produk-produk tertentu, baik yang berkaitan dengan produk jasa maupun barang.

Sejalan dengan konteks di atas, Ndraha (2005 : 60) mengemukakan bahwa : "produk yang dibutuhkan oleh masyarakat berkisar pada barang (barang modal dan barang pakai) sampai pada jasa (jasa pasar dan jasa publik) dan layanan civil". Lebih lanjut Ndraha (2005 ; 73) menandakan bahwa "pemerintah adalah semua badan yang memproduksi, mendistribusi atau menjual alat pemenuhan kebutuhan rakyat berbentuk jasa publik dan layanan civil"

Berbagai pandangan di atas mengisyaratkan pentingnya memberikan pelayanan kepada masyarakat secara memuaskan. Sedangkan untuk mengetahui kepuasan masyarakat yang menjadi pelanggan, dapat dideteksi dari parameter kualitas pelayanan yang berkaitan erat dengan kebutuhan pelanggan. Hal ini mengandung makna pelayanan yang berkualitas akan dapat diketahui dari sejauhmana parameter kualitas pelayanan tersebut dapat dipenuhi oleh para penyelenggara pelayanan publik. Dalam konteks tersebut, perlu kiranya mencermati secara komprehensif bahwa mengartikan konsep kualitas secara tepat sesungguhnya tidak mudah, karena hal tersebut sangat berkaitan dengan pandangan, opini atau interpretasi seseorang, kelompok atau organisasi. Oleh karena itu, konsep kualitas seringkali dipandang sebagai sesuatu yang relatif, artinya sangat tergantung kepada mereka yang memberikan pandangan, interpretasi atau pendapat baik dari mereka yang menerima layanan maupun yang memberikan layanan. Apalagi kalau ukuran atau parameter yang digunakan untuk menentukan kualitas tersebut kurang atau tidak jelas.

Argumentasi di atas senada dengan pendapat Tjiptono (2006 : 51) yang menandakan bahwa :

“Konsep kualitas itu sendiri sering dianggap sebagai ukuran relatif kebaikan suatu produk atau jasa yang terdiri atas kualitas desain dan kualitas kesesuaian. Kualitas desain

merupakan fungsi spesifikasi produk, sedangkan kualitas kesesuaian adalah suatu ukuran seberapa jauh suatu produk mampu memenuhi persyaratan atau spesifikasi kualitas yang ditetapkan.”

Sejalan dengan pendapat di atas, lebih lanjut Tjiptono (2006 : 2) mengemukakan bahwa : “kualitas merupakan (a) kesesuaian dengan persyaratan, (b) kecocokan pemakai, (c) perbaikan atau penyempurnaan keberlanjutan, (d) bebas dari kerusakan, (e) pemenuhan kebutuhan pelanggan semenjak awal dan setiap saat, (6) melakukan segala sesuatu secara benar semenjak awal, (7) sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan.

Berangkat dari pendapat di atas, dapat dipahami bahwa kualitas pelayanan mencerminkan adanya upaya yang sistematis dari penyelenggara pelayanan untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat yang dilayani, sehingga mereka memperoleh kebahagiaan dan kesenangan. Upaya ini sejalan dengan hakikat tugas dari birokrasi pemerintah yang menempatkan pelayanan publik sebagai leading sector. Dengan demikian, upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik sejatinya menjadi komitmen aparatur dalam memberikan penguatan terhadap peningkatan citra dan kredibilitas pemerintah di mata masyarakat.

Pengertian lain dikemukakan oleh Sampara (2000 : 76) yang menterjemahkan kualitas sebagai berikut:

Standar yang harus dicapai oleh seorang/ kelompok/ lembaga/ organisasi mengenai kualitas sumber daya manusia, kualitas cara kerja, proses dan hasil kerja atau produk yang berupa barang dan jasa. Berkualitas mempunyai arti merumuskan kepada yang dilayani, baik internal maupun eksternal dalam arti optimal pemenuhan atas tuntutan/ persyaratan pelanggan/ masyarakat.

Hal senada dikemukakan oleh Goetsh dan Davis dalam Arif (2006 : 117) yang menterjemahkan kualitas sebagai berikut: "kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan". Pendapat tersebut mencerminkan bahwa kualitas memiliki keterkaitan dengan sangat erat dengan upaya untuk memenuhi kebutuhan manusia tidak saja menyangkut produk dan jasa semata, tetapi juga menyentuh pada aspek proses dan lingkungan. Hal ini dipandang penting, mengingat terpenuhinya kebutuhan manusia dalam konteks pelayanan publik, secara riil tidak hanya akan menyentuh persoalan produk dan jasa semata, tetapi juga akan dipengaruhi oleh prosedur dan kondusivitas lingkungan dimana pelayanan tersebut dilaksanakan.

Pendapat lain dikemukakan oleh Juran dalam Tjiptono dan Chandra (2007 : 11) yang menterjemahkan kualitas sebagai “kecocokan untuk pemakaian (fitness for use)”. Dalam perspektif lain, Kotler dalam Arif (2006 : 117) menterjemahkan kualitas sebagai “keseluruhan ciri serta sifat suatu produk atau pelayanan yang berpengaruh pada kemampuannya untuk memuaskan kebutuhan yang dinyatakan atau yang tersirat”

Berpijak pada berbagai pandangan pakar di atas, dapat dipahami bahwa istilah kualitas yang dimaksud sesungguhnya sangat inheren dengan pelayanan prima yang berikan oleh penyedia layanan sehingga masyarakat yang dilayani merasa akan terpuaskan atas layanan yang diberikan. Dalam konteks ini, Tjiptono dan Chandra (2007 : 58) mengemukakan bahwa “pelayanan yang unggul secara garis besar mengandung empat unsur pokok, yakni : kecepatan, ketepatan, keramahan dan kenyamanan”. Hal senada dikemukakan oleh Sampara (2000 : 76) yang menandakan bahwa “pelayanan yang terbaik, adalah melayani setiap saat secara cepat dan memuaskan, berlaku sopan, yaitu ramah dan menolong serta profesional dan mampu”.

Dari sisi kompetensi dan profesionalisme aparatur (penyelenggara pelayanan) Soeprihanto (2001 : 31) mengartikan pelayanan yang baik sebagai berikut: “kemampuan seseorang dalam memberikan pelayanan yang dapat memberikan kepuasan kepada

pelanggan dengan standar yang ditentukan". Pengertian tersebut, mengandung menunjukkan bahwa keberhasilan pelayanan publik yang tercermin dari adanya kepuasan dari pengguna layanan (masyarakat), sangat ditentukan oleh tingkat kemampuan para penyelenggara pelayanan.

Adapun pengertian kualitas jasa dan layanan pelayanan, menurut Tjiptono dan Chandra (2007 : 59) dijelaskan sebagai berikut : " kualitas jasa adalah tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi pelanggan". Pengertian tersebut menunjukkan bahwa manakala jasa atau layanan yang diterima (perceived service) oleh pengguna pelayanan sesuai dengan harapan mereka, maka kualitas jasa atau layanan dipersepsikan baik dan memuaskan, sebaliknya bila jasa atau layanan yang diterima lebih rendah dari yang diharapkan, maka kualitas jasa atau layanan akan dipersepsikan buruk. Dengan perkataan lain, tinggi rendahnya kualitas jasa tersebut akan tercermin dari perbandingan antara jasa layanan yang diberikan dengan pemenuhan harapan dari pengguna pelayanan.

Pada posisi lain, Gronroos dalam Arief (2006 : 118) menandakan bahwa kualitas total suatu jasa terdiri atas tiga komponen utama, yakni;

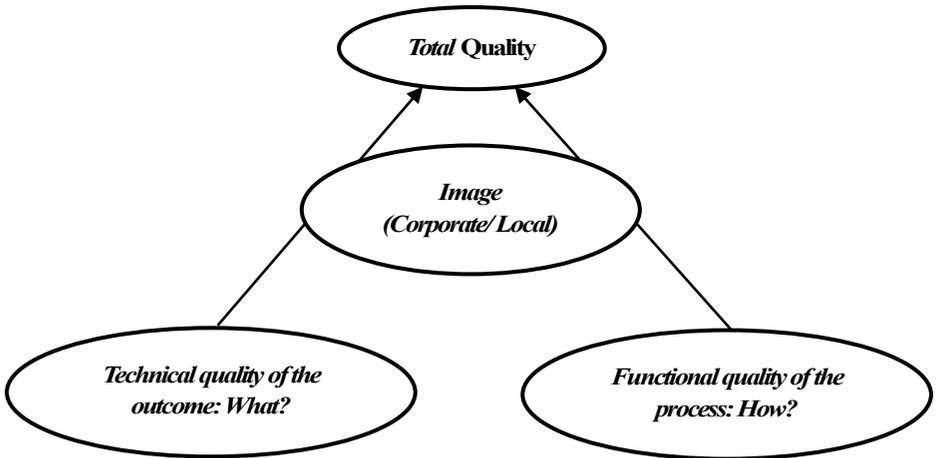
- 1. Technical quality , yakni komponen yang berkaitan dengan kualitas out put (keluaran) jasa yang diterima pelanggan. Menurut*

Parasuraman, et.al , *tecnical quality* dapat diperinci sebagai berikut:

- a. *Search quality*, yaitu kualitas yang dapat dievaluasi pelanggan sebelum membeli, misalnya harga,
 - b. *Experience quality*, yaitu kualitas yang hanya bisa dievaluasi pelanggan setelah membeli atau mengonsumsi jasa. Contoh, ketepatan waktu, kecepatan pelayanan dan kerapian hasil,
 - c. *Grendence quality*, yaitu kualitas yang sukar dievaluasi pelanggan meskipun telah mengonsumsi suatu jasa, misalnya kualitas operasi jantung
2. *Functional quality*, yaitu komponen yang berkaitan dengan kualitas cara penyampaian suatu jasa,
 3. *Corporate image*, yaitu profil, reputasi, citra umum, daya tarik khusus suatu perusahaan,

Pandangan di atas menggambarkan bahwa kualitas jasa secara total dapat dipetakan ke dalam tiga komponen, yang secara fungsional berjalan sinergis. Artinya, ketika akan melihat kualitas jasa secara komprehensif, ketiga komponen tersebut harus dimaknai sebagai sebuah kesatuan dan tidak bisa dipandang secara parsial. Parsialisasi dalam memandang komponen jasa tersebut, hanya akan mengakibatkan pelayanan menjadi tidak jelas. Untuk melukiskan ketiga komponen kualitas jasa di atas,

Gronroos kemudian mengilustrasikannya sebagaimana terlihat pada gambar 2.1 halaman 63 di bawah ini:



Gambar: 2.1 Tiga Komponen Kualitas Jasa

Sumber : Gronroos dalam Arief (2006: 120).

Berpijak kepada ketiga komponen kualitas jasa di atas dapat diketahui bahwa kualitas layanan yang diberikan sebenarnya sangat tergantung kepada sejauhmana kemampuan penyedia jasa menampilkan ketiga komponen di atas secara konsisten. Sementara urgensi peningkatan kualitas pelayanan publik saat ini, menurut hemat penulis didasarkan pada pertimbangan, sebagai berikut:

pertama, menguatnya dinamika kehidupan masyarakat yang dipicu oleh semangat reformasi diberbagai dimensi kehidupan. Kondisi tersebut, kemudian berimplikasi terhadap perubahan sikap dan perilaku masyarakat dalam menilai proses pelayanan yang diberikan aparatur pemerintah. Sesuai dengan konteks tersebut, masyarakat lebih terbuka dan memiliki tingkat kesadaran yang relatif lebih tinggi dari kondisi sebelumnya. Oleh sebab itu, tidak mengherankan apabila tingkat keberanian masyarakat dalam menyampaikan saran, tuntutan, penolakan, bahkan perlawanan cenderung lebih terbuka dan proaktif. Menguatnya fenomena semacam ini jelas membutuhkan respon positif dari aparat pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan. Sudah bukan jamannya lagi, jika munculnya sikap reaktif dan proaktif dari masyarakat dijawab dengan cara-cara represif atau intimidasi. Salah satu jawaban yang paling tepat justru dengan meningkatkan kualitas pelayanan, melalui model pelayanan yang cepat, ramah, transparan, bersih, dan akutabel. Dengan demikian, masyarakat akan memberikan apresiasi terhadap langkah-langkah konkrit yang dilakukan oleh pemerintah.

Kedua, menguatnya tuntutan masyarakat, khususnya masyarakat lokal tentang pentingnya otonomi daerah secara nyata telah memberikan angin segar kepada daerah untuk melakukan berbagai pengelolaan sumber daya daerah. Dalam konteks ini,

daerah semakin mendapatkan peluang untuk melakukan pengaturan terhadap berbagai aspek kehidupan masyarakat, termasuk hal-hal yang berkaitan dengan pelayanan publik. Hal ini dilandasi oleh hakikat pemberian otonomi daerah yang pada intinya semakin mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Dengan perkataan lain, melalui pemberian otonomi daerah yang semakin luas, pemerintah daerah memperoleh justifikasi untuk mengupayakan optimalisasi pemberian layanan pada masyarakat. Terlebih, saat ini sudah ada undang-undang nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik, yang esensinya mengisyaratkan pentingnya peningkatan kualitas pelayanan publik, baik pelayanan barang, jasa maupun administratif.

Ketiga, ditengah merebaknya tindakan dan kasus yang melanda sebagian pejabat publik (baca: pejabat pemerintah), baik di tingkat pusat maupun daerah, kepercayaan publik terhadap eksistensi dan kredibilitas pemerintah semakin memudar. Dalam kondisi seperti ini, pemerintah semakin mengalami kehilangan kepercayaan dari masyarakat. Menguatnya fenomena seperti ini, jika dibiarkan berlarut-larut tentu saja akan sangat merugikan berbangsa dan bernegara. Sikap masa bodoh dan apatis bahkan melakukan perlawanan terhadap aparat, menjadi salah satu indikasi betapa kepercayaan publik terhadap pemerintah saat ini, sudah semakin berada posisi yang sangat memprihatinkan. Oleh sebab itu, perlu kiranya

dicermati dan dikritisi secara serius manakala saat ini banyak sekali langkah dan cara-cara masyarakat mengambil jalan sendiri untuk menyelesaikan suatu kebutuhan dan kepentingannya. Boleh jadi kondisi seperti ini merupakan indikasi kuat, bahwa masyarakat sudah tidak percaya lagi terhadap pemerintah. Upaya main hakim sendiri dan sikap apatisme masyarakat dewasa ini yang dipicu oleh ketidakpuasan mereka terhadap perilaku dan layanan publik yang diberikan oleh aparat pemerintah, menjadi salah satu bukti bahwa pemerintah saat ini memang sedang mengalami degradasi kepercayaan yang sangat luar biasa. Untuk itu, dibutuhkan berbagai tindakan konkrit guna memulihkan kepercayaan publik yang sudah semakin memudar. Salah satu upaya yang cukup rasional dan sangat mungkin untuk dilakukan adalah meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Keempat, semakin menguatnya tuntutan globalisasi yang secara langsung ataupun tidak telah menghilangkan batas-batas antar negara. Menguatnya dampak globalisasi ini juga sangat dirasakan oleh masyarakat di daerah. Hal inilah yang kemudian menyeret masyarakat daerah termasuk aparatnya untuk beradaptasi dengan iklim yang serba cepat dan kompetitif tersebut. Untuk itulah aspek pelayanan publik yang berkualitas menjadi semakin penting dan relevan untuk dilaksanakan. Upaya memperbaiki infrastruktur pelayanan dalam bentuk sistem yang terpadu melalui jaringan internet atau sistem IT,

merupakan langkah yang layak untuk dipresiasi. Persoalannya, sejauhmana tingkat kemampuan aparat dalam menggunakan sistem pelayanan tersebut, sehingga mereka mampu menghasilkan produk pelayanan yang berkualitas dan mampu memuaskan masyarakat.

E. Berbagai Pendekatan dan Parameter Kualitas Pelayanan Publik

Pelayanan publik pada prinsipnya merupakan tuntutan yang lahir dari masyarakat, agar mereka mendapatkan hak dan perlakuan yang layak dari negara dalam beraktivitas dan mempertahankan eksistensinya sebagai warga negara. Untuk itu, pelayanan publik yang diberikan oleh negara atau birokrasi pemerintah harus berorientasi pada kepentingan publik. Pemenuhan terhadap kepentingan publik ini secara substantif seyogyanya memperhatikan kualitas layanan yang diberikan, agar masyarakat yang dilayani dapat memberikan respon positif terhadap hasil layanan yang diberikan.

Sejalan dengan pandangan di atas, Dwiyanto (2006 : 57) mengemukakan tiga pendekatan dalam memahami kualitas pelayanan publik, yakni : “pertama, administrasi publik klasik dan pelayanan klien, kedua, manajemen publik dan kepuasan pelanggan dan ketiga, pelayanan publik baru dan kualitas pelayanan bagi warga negara”.

Pendekatan administrasi publik klasik dan pelayanan klien diilhami oleh paradigma administrasi klasik yang pada intinya memetakan adanya jurang pemisah antara wilayah administrasi dan wilayah politik, dalam arti adanya pemisahan antara wilayah kerja administrator dan lembaga politik. Secara operasional, administrator berperan sebagai implementator atau penyelenggara kebijakan, sedangkan lembaga politik mempunyai kekuasaan penuh dalam merumuskan dan mengeluarkan produk kebijakan. Pemahaman terhadap paradigma ini, kemudian berimplikasi pada pelayanan yang diberikan oleh administrator lebih mengedepankan pelayanan publik yang bernafaskan pada pendekatan klien. Hal inilah yang kemudian memunculkan anggapan bahwa warga negaralah (masyarakat) yang sebenarnya membutuhkan pelayanan publik dan butuh bantuan birokrasi.

Munculnya pandangan di atas menurut Fady (2009 : 3), secara tidak langsung “menempatkan masyarakat tidak mampu berbuat banyak dan menjadi penonoton dalam setiap kebijakan dan program pelayanan yang dikeluarkan oleh pemerintah”. Pada posisi ini, masyarakat dituntut untuk taat dan pasrah menerima semua kebijakan yang dibuat oleh pemerintah, walaupun kadang-kadang kebijakan tersebut kurang menguntungkan masyarakat. Sayangnya, administrator yang dipandang sebagai aktor yang netral, hanya memainkan perannya

berdasarkan pembuat kebijakan. Implikasinya, administrator tidak bisa dipersalahkan jika dikemudian hari kebijakan pelayanan yang dibuat dipandang tidak responsif terhadap kepentingan masyarakat. Salah satu yang bisa dipersalahkan dalam konteks ini adalah lembaga politik yang berperan sebagai pembuat kebijakan. Akibatnya, seringkali terjadi gap antara pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan, yang pada akhirnya berimbas pada kepentingan publik, sebagai implikasi dari terjadinya konflik antara administrator dengan lembaga politik.

Jika melihat karakteristik kualitas layanan di atas, maka akuntabilitas pelayanan yang diberikan oleh aparatur pemerintah dapat dikatakan relatif kecil. Dalam konteks ini, Dwiyanto (2006 : 59) mengemukakan bahwa akar penyebab rendahnya akuntabilitas layanan ini disebabkan oleh "hirarki yang terlalu tinggi yang menyebabkan kontrol terhadap pemerintah oleh warga negara tidak bisa diharapkan, karena administrator hanyalah penyelenggara kebijakan yang dibuat oleh lembaga politik".

Pendekatan kedua adalah pendekatan manajemen publik dan kepuasan pelanggan. Pendekatan ini didasarkan pada perkembangan paradigma administrasi publik yang berorientasi pada pelayanan. Pendekatan ini menurut Alma (2007 : 21) memunculkan istilah "customer service" yang diorientasikan kepada masyarakat yang dilayani. Oleh sebab itu, pendekatan yang kedua ini lebih menekankan

kepada bagaimana pelayanan yang diberikan dapat memuaskan pelanggan atau masyarakat yang dilayani. Pendekatan ini, secara substantif memiliki kemiripan dengan pelayanan yang diberikan oleh organisasi profit yang menekankan bagaimana menghasilkan pelayanan yang dapat memberikan kepuasan kepada pelanggan.

Secara prinsip, pendekatan kedua ini memberikan keuntungan yang cukup signifikan terhadap masyarakat yang dilayani, karena pelayanan yang diberikan lebih menekankan pada prinsip efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas. Dengan demikian, layanan yang diberikan oleh birokrasi pemerintah didasarkan pada ketepatan, kecepatan serta kepuasan masyarakat.

Pendekatan yang ketiga, adalah pendekatan pelayanan publik baru dan kualitas pelayanan bagi warga negara. Pendekatan yang ketiga ini lebih mendasarkan pada prinsip efisiensi dan berorientasi pada hasil tanpa menghilangkan nilai-nilai demokratis dan kepentingan publik. Pendekatan ini menurut Dwiyanto (2006 : 60) didasarkan pada asumsi bahwa:

“Pelayanan publik harus bertanggung jawab dengan mengembangkan secara efektif dari kewenangan politik yang diarahkan kepada pengembangan akuntabilitas pemerintah sebagai agen moral untuk melakukan aksi terbaik bagi kepentingan publik”.

Pandangan di atas mengisyaratkan bahwa pendekatan pelayanan publik baru dan kualitas

pelayanan bagi warga negara secara substantif lebih menekankan pada akuntabilitas pemerintah dalam memenuhi tuntutan pelayanan publik yang didasarkan pada prinsip efisiensi dan nilai-nilai demokratis. Dengan demikian, kualitas pelayanan publik diharapkan dapat diwujudkan secara nyata.

Keberhasilan mewujudkan kualitas pelayanan publik, sesungguhnya tidak hanya dapat dideteksi melalui pendekatan terhadap kualitas pelayanan publik semata, tetapi juga dapat ditelusuri melalui pemahaman terhadap dimensi-dimensi kualitas pelayanan publik. Secara prinsip, dimensi kualitas pelayanan publik sesungguhnya akan memberikan gambaran seberapa tinggi kualitas pelayanan yang diberikan oleh pihak yang memberikan layanan. Artinya, melalui kajian yang komprehensif seputar dimensi kualitas pelayanan publik, akan dapat diketahui apakah layanan yang diberikan tersebut berkualitas atau tidak, sehingga akan tercermin pula tingkat kepuasan masyarakat yang dilayani. Oleh karena itu, para pelaku pelayanan (aparatur) sejatinya mampu memahami berbagai dimensi pelayanan publik secara komprehensif. Dengan demikian, diharapkan akan menciptakan kualitas pelayanan yang sesuai dengan harapan publik.

Terkait dengan pandangan di atas, Christian Gronroos dalam Alma (2007 : 216) mengemukakan bahwa pada dasarnya kualitas jasa dari sudut

penilaian pelanggan dibedakan atas tiga dimensi berikut.

1. *Outcome dimension*, yaitu berkaitan dengan apa yang diterima konsumen
2. *Process related dimension*, yaitu berkaitan dengan cara jasa disampaikan atau disajikan.
3. *Corporate image*, yaitu berkaitan dengan citra perusahaan di mata konsumen. Dimensi ini sama pengertiannya dengan kredibilitas (*credibility*) dalam pengertian Parasuraman.

Konsep di atas mengandung makna bahwa esensi kualitas jasa sesungguhnya dapat dinilai dari apa yang diterima oleh konsumen atau penerima jasa, kemudian bagaimana cara yang disajikan atau ditampilkan oleh pemberi jasa kepada konsumen dan bagaimana pula kredibilitas atau citra yang dimiliki oleh pemberi jasa secara kelembagaan. Sedangkan Brady dan Cronin dalam Tjiptono & Chandra (2004:131) menjelaskan tiga dimensi untuk mengukur keberhasilan kualitas jasa, yakni : "kualitas interaksi, kualitas lingkungan fisik, kualitas hasil"

Parameter lain disampaikan oleh Albrecht dan Zemke dalam Arief (2006: 55) yang mengemukakan 4 (empat) dimensi kualitas jasa pelayanan, yaitu :

1. *Care and concern*, yaitu perasaan seorang konsumen atas perhatian yang penuh dan kepedulian dari perusahaan, karyawannya, maupun sistem operasional dari perusahaan penerbangan ini, yang betul-betul ditujukan

kepada penyelesaian masalah-masalah yang dihadapinya.

- 2. Spontaneity, yaitu tindakan-tindakan nyata dari personel yang memperlihatkan keinginan-keinginan yang kuat dan spontan untuk membantu memecahkan masalah atau kesulitan yang dihadapi konsumen. Hal ini sangat tergantung kepada perilaku dan termasuk pelatihan-pelatihan yang diberikan kepada staf penerbangan tersebut.*
- 3. Problem solving, yaitu keahlian dari kontak personel (contact person) untuk menjalankan tugas-tugasnya secara hati-hati dan mengikuti prosedur standar yang telah ditetapkan. Terutama bagi pekerja atau staf yang bertugas di bagian yang memfasilitasi bagian-bagian operasional atau di bagian yang sistem operasionalnya terlatih dengan baik.*
- 4. Recovery, yaitu usaha-usaha atau tindakan-tindakan khusus yang diambil apabila ada sesuatu berjalan secara tidak normal atau sesuatu yang tidak diharapkan terjadi. Untuk mengatasi masalah yang sewaktu-waktu bisa timbul, sudah tersedia personel yang segera bisa dipanggil.*

Pendapat di atas lebih melihat kualitas jasa pelayanan yang didasarkan pada bagaimana perhatian (concern) yang diberikan oleh pemberi jasa kepada konsumen, yang kemudian ditindaklanjuti oleh

tindakan atau langkah-langkah yang nyata sebagai manifestasi dari kepedulian pemberi jasa tadi. Selain, itu sikap profesional yang ditunjukkan oleh keahlian dari pemberi jasa juga merupakan faktor penting dalam memecahkan masalah yang dihadapi terkait dengan pelayanan yang diberikan. Oleh karena itu, dibutuhkan pula usaha-usaha atau tindakan khusus yang diambil, manakala terjadi sesuatu yang tidak diharapkan.

Sementara Garvin dalam Mahmudi (2007 : 124) mengemukakan dimensi kualitas jasa pelayanan sebagai berikut.

- 1. Performance, yaitu ciri-ciri pengoperasian pokok dari suatu produk inti (core product), seperti kecepatan, penggunaan bahan bakar, jumlah penumpang yang dapat diangkut, kemudahan dan kenyamanan dalam mengemudi, dan lain-lain.*
- 2. Features yaitu ciri khusus atau keistimewaan tambahan berupa karakteristik pelengkap, misalnya kelengkapan interior dan eksterior, seperti dashboard, AC, sound system, door lock system, power steering, dan sebagainya.*
- 3. Reliability, yaitu kehandalan produk mobil, seperti kemungkinan kecil untuk rusak atau mengalami beberapa kegagalan dalam pemakaiannya, tidak sering mogok atau rewel.*
- 4. Conformance to specification (kesesuaian dengan spesifikasi), yaitu sejauh mana karakteristik rancangan dan operasi*

memenuhi standar-standar yang telah ditetapkan sebelumnya. Misalnya, standar keamanan, seperti ukuran as roda untuk truk tentunya lebih besar daripada mobil biasa.

5. *Durability (daya tahan)*, berkaitan dengan berapa lama suatu produk dapat terus digunakan, yang mencakup umur teknis maupun umur ekonomis penggunaan mobil.
6. *Serviceability*, yang meliputi kecepatan, kompetensi, kenyamanan, kemudahan layanan reparasi, dan penanganan keluhan yang memuaskan. Pelayanan tidak hanya terbatas sampai pada saat sebelum penjualan, tetapi juga selama proses penjualan sampai purnajual, termasuk pelayanan reparasi atau tersedianya suku cadang.
7. *Esthetic (estetika)*, yaitu daya tarik produk melalui panca indera, misalnya bentuk fisik mobil yang menarik, model atau desain yang artistik, warna, dan sebagainya.
8. *Perceived quality*, yaitu citra dan reputasi produk serta tanggung jawab perusahaan terhadap kedua hal tersebut. Biasanya, karena pembeli kurang mengetahui mengenai atribut-atribut produk tertentu, maka mereka mempersepsikan nilai kualitas produk itu dari aspek-aspek lain, seperti harga, merek, iklan, reputasi perusahaan, maupun negara asal produk itu dijual. Misalnya, kualitas mobil dari

Eropa dan Amerika dianggap lebih baik dari mobil buatan Jepang dari sudut tahan lama.

Sedangkan pandangan yang lebih rinci dikemukakan oleh Johnston dalam Tjiptono (2005 : 127-128) yang mengusulkan delapan belas dimensi kualitas jasa sebagai berikut:

- 1. Access, yaitu lokasi yang mudah dijangkau, termasuk kemudahan untuk menemukan jalan-jalan di sekitarnya dan kejelasan rute.*
- 2. Aesthetics, yaitu berkaitan dengan sampai sejauh mana paket jasa (service package) tersedia untuk memuaskan konsumen.*
- 3. Attentiveness/helpfulness, yaitu berhubungan dengan kontak personel, sampai sejauh mana mereka berkeinginan untuk membantu konsumen.*
- 4. Availability, yaitu berkaitan dengan ketersediaan fasilitas jasa, staf, dan barang-barang bagi konsumen.*
- 5. Care, yaitu kepedulian, perhatian, simpati, dan kesabaran yang diperlihatkan kepada konsumen.*
- 6. Cleanliness/Tidiness, yaitu kebersihan, kerapian, dan keteraturan produk-produk fisik dalam paket jasa (the service package).*
- 7. Comfort, yaitu berkaitan dengan kenyamanan lingkungan dan fasilitas jasa.*
- 8. Commitment, yaitu komitmen pekerja terhadap tugas.*

9. *Communication*, yaitu kemampuan penyedia jasa untuk berkomunikasi dengan konsumen.
10. *Competence*, yaitu berkaitan dengan keahlian dan profesionalisasi dalam penyampaian jasa.
11. *Courtesy*, yaitu kesopanan, respek dalam penyediaan jasa, terutama berkenaan dengan kontak staf dalam berhubungan dengan konsumen dan hak miliknya.
12. *Flexibility*, yaitu berkaitan dengan keinginan dan kesanggupan pekerja untuk mengubah pelayanan jasa atau produk, menyesuaikan dengan keinginan konsumen.
13. *Friendliness*, yaitu kehangatan dan keakraban penyedia jasa, terutama kontak staf.
14. *Functionality*, yaitu kemampuan jasa atau kesesuaian 'kualitas produk', baik berupa fasilitas jasa maupun barang-barang.
15. *Integrity*, yaitu kejujuran, keadilan, dan kepercayaan yang diberikan oleh perusahaan jasa kepada konsumen.
16. *Reliability*, yaitu kehandalan dan konsistensi dari kinerja fasilitas jasa, barang-barang, dan staf.
17. *Responsiveness*, yaitu kecepatan dan ketepatan penyampaian jasa.
18. *Security*, yaitu keselamatan dan keamanan

konsumen serta peranan mereka dalam proses jasa.

Mencermati berbagai dimensi kualitas layanan jasa sebagaimana dikemukakan di atas, maka dapat diketahui bahwa para pakar tampaknya memiliki keragaman pandangan dalam melihat kualitas pelayanan publik yang diharapkan. Kompleksitas pandangan tersebut, menurut hemat penulis sangatlah wajar karena mereka melihat kualitas pelayanan publik dari berbagai macam sudut pandang. Namun yang jelas, semua pandangan tersebut tidak lepas dari hakikat suatu pelayanan yaitu memenuhi kebutuhan masyarakat.

Secara kelembagaan, dimensi kualitas pelayanan publik yang dijadikan parameter untuk mengukur tinggi rendahnya kualitas pelayanan publik didasarkan pada Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/ KEP/ M.PAN/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Menurut surat keputusan tersebut, kualitas pelayanan publik dapat dilihat dari parameter sebagai berikut:

- 1. Kesederhanaan, yaitu prosedur atau tata cara pelayanan umum harus didesain sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan pelayanan umum menjadi mudah, lancar, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.*

2. *Kejelasan, yaitu (a). Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik; (b). Unit kerja/pejabat yang berwewenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/ sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik; (c). Rincian biaya pelayanan publik data dan cara pembayaran.*
3. *Kepastian waktu, yaitu pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.*
4. *Akurasi, yaitu produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat, dan sah.*
5. *Keamanan, yaitu proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.*
6. *Tanggung jawab, yaitu pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.*
7. *Kelengkapan sarana dan prasana, yaitu tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika).*

8. *Kemudahan akses, yaitu tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.*
9. *Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan, yaitu pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.*
10. *Kenyamanan, yaitu lingkungan pelayanan harus tertib dan teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi lingkungan yang indah dan sehat, serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lain-lain.*

Sedangkan Tangkilisan (2005 : 222-223) mengemukakan 4 parameter untuk mengukur kualitas pelayanan sebagai berikut:

1. *Responsivitas, yaitu berkaitan dengan kecepatan tanggapan yang dilakukan oleh aparatur atau petugas terhadap kebutuhan pengguna jasa, yang dalam hal ini masyarakat yang membutuhkan pelayanan sebagaimana diatur dalam perundang-undangan yang berlaku. Jika kecepatan tanggap yang diberikan oleh petugas tidak optimal, maka akan menjadi preseden buruk bagi masyarakat, karena akan timbul persepsi negative terhadap kelambatan, yang berakibat*

- pada keengganan masyarakat untuk berhubungan dengan birokrat publik.*
- 2. Kesopanan, yaitu berkaitan dengan keramahan yang ditampilkan oleh aparatur dalam proses pemberian pelayanan publik, dimana factor ini secara tidak langsung memberikan iklim organisasi yang sejuk dan kondusif ketika proses pemberian pelayanan berlangsung.*
 - 3. Akses, yaitu berkaitan dengan kesediaan aparatur atau para petugas untuk memberikan pelayanan kepada pengguna jasa pelayanan secara merata tanpa adanya sikap diskriminatif. Jika kondisi ini berlangsung, maka akan ada kesenjangan atau gap dalam pemberian pelayanan, sehingga pemerataan pelayanan tidak akan tercapai dan berdampak pada rendahnya kualitas pelayanan publik.*
 - 4. Komunikasi, yaitu berkaitan dengan kelancaran hubungan verbal maupun fisik, antara aparatur (petugas) dan pengguna jasa dalam proses pemberian pelayanan.*

Pada sisi lain, Zeithaml et al (1990: 19). Mengemukakan 10 (sepuluh) dimensi kualitas pelayanan, yaitu : (1) access, (2) communication, (3) comptence, (4) courtesy, (5) credibility, (6) realibility, (7) responsiveness, (8) security, (9) understanding dan (10) tangibles. Namun demikian, dalam perkembangannya, kesepuluh dimensi tersebut disederhanakan menjadi 5

(lima) dimensi, yaitu : *Tangibles, Reliability, Responsiveness, Assurance, Empathy* disingkat dengan *TERRA*.

Adapun proses penyederhanaan dimensi-dimensi kualitas pelayanan tersebut dilakukan melalui pengembangan dimensi-dimensi kualitas pelayanan yang diterjemahkan kedalam suatu metode yang disebut dengan *SERVQUAL*. Sedangkan gambaran rinci tentang penyederhanaan dimensi yang dimaksud dapat dilukiskan pada tabel 2.1 halaman 80 di bawah ini:

Tabel 2.1 : Correspondence between SERVQUAL Dimensions and Original Ten Dimentions for Evaluating Service Quality

<i>Original Ten Dimensions for Evaluating Service Quality</i>	<i>Tangibles</i>	<i>Reliability</i>	<i>Responsiveness</i>	<i>Assurance</i>	<i>Empathy</i>
<i>Tangibles</i>					
<i>Reliability</i>					
<i>Responsiveness</i>					
<i>Competence Courtesy Credibility Security</i>					
<i>Access</i>					

<i>Communication Understanding the Customer</i>					
---	--	--	--	--	--

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

Adapun uraian lengkap mengenai kelima dimensi yang merupakan penyederhanaan dari 10 dimensi kualitas pelayanan, menurut Zeithaml et al (1990 : 19) dapat dijelaskan sebagai berikut :

- 1. Tangible yaitu kualitas pelayanan terlihat dari faktor yang tampak dengan mata. Tampak secara fisik atau sesuatu yang kelihatan dan terbukti langsung tampak seperti tampilan kantor (fasilitas fisik) yang terlihat mulai dari lokasi gedung, pekarangan, tempat parkir, kenyamanan ruangan pelayanan, bahan komunikasi penyedia jasa, kelengkapan fasilitas yang disediakan, dan petugas pelayanan serta alat-alat untuk menunjang pelaksanaan pelayanan.*
- 2. Reliability yaitu kemampuan dan kehandalan untuk menyediakan pelayanan terpercaya. Kemampuan untuk memenuhi janji sesuai dengan yang telah yang ditawarkan dapat diandalkan, dengan syarat layanan harus akurat dan konsisten, serta dijamin baik produknya maupun pelayanan petugasnya.*

Atau memberikan pelayanan seperti yang dijanjikan dengan segera, akurat, memuaskan serta tepat waktu.

- 3. Responsiveness adalah kesanggupan untuk membantu dengan keikhlasan untuk memberikan layanan atau memiliki kepekaan yang tinggi terhadap konsumen yang diikuti dengan bertindak yang tepat sesuai dengan kebutuhan. Responsiveness juga adanya keinginan para petugas pemberi layanan bahwa mereka senang untuk membantu dan mampu memberikan jasa yang cepat kepada para konsumennya.*
- 4. Assurance yaitu kemampuan dalam memberikan jaminan keamanan dalam mendapatkan pelayanan sehingga tidak ada keragu-raguan timbulnya kesalahan dalam pemberian layanan. Bahwa petugas pemberi layanan adalah orang yang kompeten, dapat dipercaya dan memiliki identitas sebagai petugas pelayanan, dan sebagai petugas memiliki kemampuan untuk menjaga kepercayaan dan kerahasiaan.*
- 5. Empathy adalah merasakan apa yang orang lain rasakan, mereka benar-benar memberikan perhatian yang besar dan khusus, dan berusaha untuk mengerti dan memahami apa keinginan, kemauan dan kebutuhan*

pelanggan. Atau memiliki sikap yang tegas, tetapi penuh perhatian (atensi) terhadap pelanggan atau dapat merasakan seperti yang dirasakan pelanggan. Ada kepedulian dengan penuh perhatian secara individual terhadap pelanggan.

Dilihat dari perspektif sektor publik, Carlson & Schwarz dalam Denhardt & Dendhart (2003:61) mengemukakan ukuran komprehensif tentang esensi pelayanan publik yang seyogyanya dilakukan oleh pemerintah lokal, sebagai berikut:

- 1) Convenience measures the degree to which government services are easily accessible and available to citizens.*
- 2) Security measures the degree to which services are provided in a way that makes citizens feel safe and confident when using them.*
- 3) Reliability assesses the degree to which government services are provided correctly and on time.*
- 4) Personal attention measures the degree to which employees provide information to citizens and work with them to help meet their needs.*
- 5) Problem solving approach measures the degree which government officials must be able to solve public service issues which they are responsible for.*

- 6) *Fairness measures the degree to which citizens believe that government services are provided in a way that is equitable to all.*
- 7) *Fiscal responsibility measures the degree to which citizens believe local government is providing services in a way that uses money responsibly.*
- 8) *Citizen influence measures the degree to which citizens feel they can influence the quality of service they receive from the local government.*

Parameter pelayanan publik juga dikemukakan oleh Denhardt & Dendhart (2003 : 42-43) yang menjelaskan ukuran kualitas pelayanan publik secara komprehensif sebagai berikut:

- 1) *Serve Citizens, Not Customers; The public interest is the result of a dialogue about shared values rather than the aggregation of individual self-interests. Therefore, public servants do not merely respond to the demands of "customers," but rather focus on building relationship of trust and collaboration with and among citizens.*

Hal ini mengandung makna bahwa kepentingan publik adalah hasil dari sebuah dialog tentang pembagian nilai daripada kumpulan dari kepentingan individu. Oleh karena itu, aparatur pelayanan publik tidak hanya merespon keinginan pelanggan (customer), tetapi lebih fokus pada

pembangunan kepercayaan dan kolaborasi dengan dan antara warga negara (citizen).

- 2) *Seek the Public Interest: Public administrators must contribute to building a collective, shared notion of the public interest. The goal is not to find quick solutions driven by individual choices. Rather, it is the creation of shared interests and shared responsibility.*

Hal ini mengandung arti bahwa administrasi publik harus memberi kontribusi untuk membangun sebuah kebersamaan, membagi gagasan dari kepentingan publik, tujuannya adalah tidak hanya untuk menemukan pemecahan yang cepat, yang dikendalikan oleh pilihan-pilihan individu, lebih dari itu, adalah kreasi dari pembagian kepentingan dan tanggung jawab.

- 3) *Value Citizenship Over Entrepreneurship: The public interest is better advanced by public servants and citizens committed to making meaningful contributions to society than by entrepreneurial managers acting as if public money were their own.*

Hal ini mengandung makna bahwa kepentingan publik adalah lebih diajukan oleh komitmen aparatur pelayanan publik dan warga negara untuk membuat kontribusi lebih berarti daripada oleh gerakan para manajer

swasta sebagai bagian dari keuntungan publik yang menjadi milik mereka.

- 4) *Think Strategically, act Democratically: Policies and programs meeting public needs can be most effectively and responsibly achieved through collective efforts and collaborative processes.*

Hal ini mengandung arti bahwa pertemuan antara kebijakan dan program agar bisa dicapai secara lebih efektif dan berhasil secara bertanggungjawab mengikuti upaya bersama dan proses-proses kebersamaan.

- 5) *Recognized that Accountability is Not Simple: Public servants should be attentive to more than the market; they should also attend to statutory and constitutional law, community values, political norms, professional standards, and citizen interests.*

Hal ini mengandung arti bahwa aparatur pelayanan publik seharusnya penuh perhatian lebih baik daripada pasar. Mereka juga harus mengikuti peraturan perundangan dan konstitusi, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standar-standar profesional dan kepentingan warga negara.

- 6) *Serve Rather than Steer: It is increasingly important for public servants to use shared, value-based leadership in helping citizens articulate and meet their shared interests*

rather than attempting to control or steer society in new directions.

Maksudnya bahwa semakin bertambah penting bagi pelayanan publik untuk menggunakan andil, nilai kepemimpinan mendasar dan membantu warga mengartikulasikan dan mempertemukan kepentingan yang menjadi bagian mereka lebih dari berusaha untuk mengontrol atau mengendalikan masyarakat dengan petunjuk baru.

- 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 collaboration and shared leadership based on respect for all people.*

Maksudnya bahwa organisasi publik dan kerangka kerjanya dimana mereka berpartisipasi dan lebih sukses dalam kegiatannya kalau mereka mengoperasikan sesuai proses kebersamaan dan mendasarkan diri pada kepemimpinan yang hormat pada semua orang.

Dari sisi kepuasan publik, Sinambela (2006: 6) mengemukakan parameter kualitas pelayanan prima sebagai berikut:

- 1. Transparansi, yaitu pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua*

- pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.*
- 2. Akuntabilitas, yaitu pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan,*
 - 3. Kondisional, yaitu pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima layanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas,*
 - 4. Partisipatif, yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan public dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat,*
 - 5. Kesamaan hak, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apa pun, khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial dan lain-lain,*
 - 6. Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan, antara pemberi dan penerima pelayanan publik.*

Pandangan di atas tampaknya sangat relevan untuk mengukur tingkat kualitas pelayanan publik, khususnya terkait dengan upaya untuk meningkatkan kepuasan pengguna pelayanan (masyarakat). Pendapat tersebut, didasarkan pada pertimbangan bahwa parameter di atas, tidak hanya bersentuhan dengan masalah prosedural (regulasi/peraturan)

semata, tetapi juga menyangkut kepada bagaimana pelayanan publik tersebut bisa dilaksanakan dengan melibatkan partisipasi masyarakat, serta memegang prinsip-prinsip keadilan dan tidak bersifat diskriminatif.

F. Kualitas Pelayanan dan Kepuasan Publik

Kualitas pelayanan publik dipandang berhasil, manakala dapat memberikan dampak terhadap pemenuhan kebutuhan masyarakat (pengguna layanan). Dengan perkataan lain, tingginya kualitas pelayanan publik tidak hanya dapat dicermati dari proses pelayanan yang berlandaskan pada prosedur dan peraturan semata, tetapi yang jauh lebih penting adalah bagaimana produk pelayanan yang dihasilkan dapat memberikan kepuasan terhadap masyarakat yang dilayani. Hal ini mencerminkan bahwa salag satu tugas penting yang harus diperhatikan oleh penyelenggara pelayanan (aparatur) adalah bagaimana menciptakan prosedur dan hasil pelayanan yang membuat masyarakat menjadi senang dan nyaman. Pandangan tersebut sejalan dengan pendapat Kotler (2003: 134) yang menterjemahkan kepuasan pelanggan sebagai “perasaan senang atau kecewa seseorang yang berasal dari perbandingan antara kesannya terhadap kinerja (hasil) suatu produk atau harapan-harapannya”

Namun demikian, perlu disadari bahwa menciptakan kepuasan bagi masyarakat yang dilayani bukanlah pekerjaan yang mudah. Hal ini didasarkan

pada pemikiran bahwa masalah kepuasan merupakan sesuatu yang sangat rumit dan kompleks serta mengandung interpretasi dan penilaian yang sangat bervariasi. Artinya, kepuasan suatu produk layanan tertentu boleh jadi dapat memuaskan seseorang, tetapi belum tentu dapat memuaskan pihak lain. Oleh karena itu, para penyelenggara pelayanan sejatinya mampu mencermati ekspektasi yang diinginkan oleh pengguna layanan (masyarakat).

Pada posisi lain, Lavelok dalam Arief (2006 : 174) mengemukakan bahwa kepuasan pelanggan dapat diterjemahkan sebagai berikut:

$$\text{Kepuasan Pelanggan} = \frac{\text{Pelayanan yang dirasakan}}{\text{Pelayanan yang diharapkan}}$$

Konsep di atas mengandung makna bahwa jika pelanggan merasakan pelayanan lebih baik dari yang diharapkan, maka akan senang, namun sebaliknya apabila hal tersebut di bawah harapan mereka, mereka tidak akan merasa puas. Oleh karena itu, pelayan publik juga harus mempertimbangkan kinerja pelayanan yang ditampilkan sesuai dengan tugas pelayanan yang diberikan. Itulah sebabnya kemudian Lele (1991) menterjemahkan kepuasan pelanggan sebagai "kepuasan atau ketidakpuasan dengan membandingkan unjuk kerjanya dengan suatu tingkat

harapan sebagai acuan yang telah mereka ciptakan atau telah terdapat di dalam pikiran mereka”.

Pandangan di atas mengandung makna bahwa tingkat kepuasan pelanggan dapat dilihat dari hasil perbandingan antara tingkat kinerja yang dicapai oleh para penyelenggara pelayanan dengan harapan pengguna layanan. Dengan bahasa lain, tingkat kinerja layanan yang tinggi akan berbanding lurus dengan harapan pengguna layanan, sehingga kepuasan pengguna layanan dapat terwujud.

Hal senada dikemukakan oleh Bean et.al dalam Sedarmayanti (2009: 264-265) yang mengemukakan sebagai berikut:

“Kepuasan adalah tingkat perasaan seseorang setelah membandingkan kinerja (hasil) yang dirasakan dengan harapannya. Tingkat kepuasan adalah fungsi dari perbedaan antara kinerja yang diharasakan dengan harapan. Hal ini mencerminkan bahwa pelanggan merasakan kinerja di bawah harapan, pelanggan akan kecewa; kinerja sesuai harapan, pelanggan akan; kinerja melebihi harapan, pelanggan akan sangat puas, senang atau gembira”.

Sesuai dengan konteks di atas, Tjiptono (2005 :129) mengemukakan bahwa untuk mewujudkan dan mempertahankan kepuasan pelanggan, organisasi jasa harus melakukan empat langkah sebagai berikut:

1. *Mengidentifikasi siapa pelanggannya,*
2. *Memahami tingkat harapan pelanggan atas kualitas,*
3. *Memahami strategi kualitas layanan pelanggan,*
4. *Memahami siklus pengukuran dan umpan balik dari kepuasan pelanggan.*

Pandangan di atas mengisyaratkan bahwa untuk mewujudkan kepuasan pelanggan (masyarakat yang dilayani), suatu organisasi termasuk organisasi public seperti pemerintah, sejatinya mampu mengetahui dan memahami berbagai langkah yang terkait dengan upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Dengan demikian, pengguna jasa layanan (pelanggan) dapat merasakan produk pelayanan yang berkualitas sesuai dengan tuntutan dan harapan mereka.

Lebih lanjut, Tjiptono (2005 : 129) mengemukakan bahwa "kepuasan pelanggan akan tercapai, apabila kebutuhan, keinginan dan harapan pelanggan terpenuhi". Pandangan tersebut, dapat dipahami karena masyarakat yang dilayani (pelanggan) lebih cenderung mendasarkan pada perspektif out put (hasil/produk layanan) yang dicapai. Sementara penyelenggara pelayanan, justru lebih melihat keberhasilan pelayanan dilihat dari sejauhmana pelayanan tersebut dapat dilaksanakan sesuai dengan prosedur dan peraturan yang telah ditetapkan. Itulah sebabnya kemudian dibutuhkan adanya sinergitas manajemen pelayanan yang mampu

menghadirkan suatu perbaikan atas kualitas pelayanan, sehingga diharapkan dapat mendorong peningkatan kepuasan pelanggan.

Sehubungan dengan hal di atas, Gaspersz dalam Sedarmayanti (2009 : 256-257) merekomendasikan upaya perbaikan kualitas pelayanan yang mendorong kepuasan total pelanggan sebagaimana terlihat pada gambar 2.2 halaman 91 di bawah ini:



*Gambar 2.2 Perbaikan Kualitas Mengacu Pada
Kepuasan Total Pelanggan*

Sumber: Vincent Gaspersz dalam Sedarmayanti (2009 :257)

*Gambar di atas menunjukkan bahwa untuk meningkatkan kepuasan total pelanggan (pengguna jasa layanan), dibutuhkan adanya perbaikan kualitas pelayanan dari penyelenggara pelayanan yang dimanifestasikan melalui pengendalian kualitas pelayanan secara terpadu. Dalam konteks tersebut, penyelenggara pelayanan perlu memperhatikan empat hal, yakni: **pertama**, *plan the solution*, yaitu merencanakan penyelesaian masalah kualitas. **Kedua**, *do or implement the solution*, yaitu melaksanakan atau menerapkan rencana solusi terhadap masalah kualitas. **Ketiga**, *study the solution results*, yaitu mempelajari hasil solusi terhadap masalah kualitas. **Keempat**, *act to standardize the solution*, yaitu bertindak untuk menstandarisasikan solusi masalah kualitas.*

Pada sisi lain, pengendalian kualitas terpadu juga harus diarahkan pada masalah kualitas, pemasok, hubungan pelanggan, hubungan tenaga kerja, informasi, proses produksi, finansial, dan inventori yang kesemuanya ditopang oleh kebijakan manajemen, organisasi manajemen, fungsi manajemen dan gugus kendali mutu. Melalui berbagai langkah perbaikan

tersebut diharapkan akan menghasilkan kepuasan total pelanggan.

Berpijak pada pandangan di atas, dapat diketahui betapa pentingnya penyelenggara pelayanan publik menampilkan kualitas pelayanan yang dimanifestasikan melalui berbagai langkah perbaikan yang ditopang oleh manajemen pelayanan yang memadai. Sejalan dengan konteks tersebut, pemerintah melalui SK Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 26 Tahun 2004 menegaskan maksud dan tujuan indeks kepuasan pelanggan/ masyarakat (IKM), sebagai berikut:

- 1. Sebagai acuan bagi seluruh penyelenggara pelayanan publik untuk meningkatkan kualitas transparansi dan akuntabilitas pelayanan,*
- 2. Memberi kejelasan bagi seluruh penyelenggara pelayanan publik dalam melaksanakan pelayanan publik.*

Adapun manfaat yang bisa diraih dengan menyusun indeks kepuasan masyarakat berdasarkan SK Menpan Nomor 26 tahun 2004, antara lain;

- 1. Diketahui kelemahan atau kekurangan masing-masing unsure dalam penyelenggaraan pelayanan publik,*
- 2. Diketahui kinerja penyelenggara pelayanan yang telah dilaksanakan unit pelayanan secara periodik,*

3. *Sebagai bahan penetapan kebijakan yang perlu diambil dan upaya yang dilakukan,*
4. *Diketahui indeks kepuasan masyarakat secara menyeluruh terhadap hasil pelaksanaan pelayanan publik pada lingkup pemerintah pusat dan daerah,*
5. *Memacu persaingan positif antar unit penyelenggara pelayanan pada lingkup pemerintah pusat dan daerah dalam upaya meningkatkan kinerja pelayanan*
6. *Bagi masyarakat dapat diketahui gambaran tentang kinerja unit pelayanan.*

Ditetapkannya Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) sebagaimana dijelaskan di atas, mencerminkan adanya ikhtiar dari pemerintah untuk memperbaiki kondisi pelayanan publik yang hingga saat ini masih belum sepenuhnya memberikan kepuasan terhadap masyarakat. Belum terpenuhinya harapan dan kebutuhan masyarakat tersebut, sesungguhnya merupakan hal yang kompleks. Artinya, tidak terpenuhinya kebutuhan dan kepuasan masyarakat boleh jadi karena adanya kesalahan persepsi dalam menentukan dalam menentukan karakteristik atau elemen lain yang mencerminkan kualitas pelayanan. Oleh sebab itulah kemudian Sedarmayanti (2009 : 265) mengingatkan pentingnya mengajukan beberapa pertanyaan yang mencerminkan ekspektasi pelanggan sebagai berikut:

1. *Apa karakteristik yang diinginkan pelanggan?*

2. *Berapa tingkat performance yang dibutuhkan untuk memenuhi ekspektasi pelanggan ?*
3. *Bagaimana kepentingan relatif (urutan prioritas) dari setiap karakteristik?*
4. *Bagaimana kepuasan pelanggan dengan tingkat performance yang ada sekarang?*

Berbagai pertanyaan itulah yang kemudian diharapkan dapat memberikan arah atau jalan bagi penyelenggara pelayanan dalam memenuhi kebutuhan dan kepuasan pada masyarakat yang dilayani. Sedangkan Tjiptono (2005: 131) mengemukakan lima penyebab mengapa harapan pelanggan bisa tidak dapat terpenuhi, antara lain:

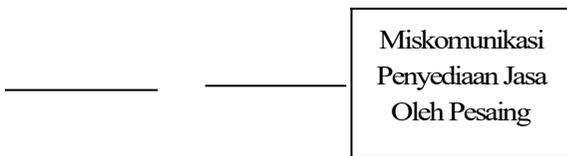
1. *Pelanggan keliru dalam mengkomunikasikan jasa yang diinginkan,*
2. *Pelanggan keliru dalam menafsirkan signal (harga, positioning, dll),*
3. *Miskomunikasi rekomendasi dari mulut ke mulut,*
4. *Kinerja karyawan yang buruk,*
5. *Miskomunikasi penyediaan jasa oleh pesaing.*

Pandangan di atas, menunjukkan bahwa buruknya pelayanan yang diberikan oleh suatu organisasi atau intstitusi publik, sesungguhnya bukan hanya disebabkan oleh ketidakmampuan aparat dalam menterjemahkan kebijakan pelayanan yang telah ditetapkan, tetapi juga berkaitan dengan berbagai aspek. Kesalahan dalam menafsirkan oleh pengguna jasa terhadap sasaran pelayanan yang dikehendaki juga merupakan salah

satu factor penting yang harus mendapatkan perhatian. Pada sisi lain, kesalahan dalam berkomunikasi juga menjadi salah satu faktor yang dapat mengakibatkan harapan pengguna jasa tidak terwujud. Oleh sebab itu, pemahaman yang komprehensif atas berbagai penyebab di atas, tentunya akan membantu dalam mendorong terciptanya pelayanan publik yang dapat memenuhi harapan publik.

Untuk melukiskan kelima faktor penyebab yang menimbulkan tidak terpenuhinya harapan pelanggan dapat dilihat pada gambar 2.3 halaman 96 di bawah ini:





*Gambar 2.3 Penyebab Utama Tidak Terpenuhinya
Harapan Pelanggan*

Sumber : Tjiptono (2005 : 131)

Untuk mengantisipasi terwujudnya kepuasan pelanggan atau pengguna layanan, jelas dibutuhkan adanya strategi atau langkah-langkah yang sistematis dan komprehensif. Sejalan dengan konteks tersebut, De Vreya dalam Sedarmayanti (2009 : 260) mengemukakan 7 strategi untuk menyukkseskan model pelayanan publik, sebagai berikut:

- 1. Self-esteem (harga diri),*
- 2. Exceed expectation (memenuhi harapan),*
- 3. Recovery (pembenahan),*
- 4. Vision (pandangan ke depan),*
- 5. Improve (perbaikan),*
- 6. Care (perhatian),*
- 7. Empower (pemberdayaan).*

Dalam perspektif yang berbeda Schnaars dalam Tjiptono (2005 : 134-136) mengemukakan 6 strategi yang dapat dipadukan untuk meraih dan meningkatkan kepuasan pelanggan, yaitu:

1. *Strategi pemasaran berupa relationship marketing, yaitu strategi dimana transaksi pertukaran antara pembeli dan penjual berkelanjutan, tidak berakhir setelah penjualan selesai,*
2. *Strategi superior customer service, yaitu menawarkan pelayanan lebih baik daripada pesaing.*
3. *Strategi unconditional service guarantees, yakni strategi yang berintikan komitmen untuk memberikan kepuasan kepada pelanggan yang pada gilirannya akan menjadi sumber dinamisme penyempurnaan mutu produk atau jasa dan kinerja perusahaan/ organisasi,*
4. *Strategi penanganan keluhan yang efisien,*
5. *Strategi peningkatan kinerja perusahaan, yang meliputi berbagai upaya seperti melakukan pemantauan dan pengukuran kepuasan pelanggan secara berkesinambungan, memberikan pendidikan dan pelatihan menyangkut komunikasi, salesmanship dan public realtions kepada pihak manajemen dan karyawan, memasukan unsure kemampuan untuk memuaskan pelanggan ke dalam sistem penilaian prestasi karyawan, dan memberikan empowerment yang lebih*

besar kepada para karyawan dalam melaksanakan tugasnya,

- 6. Menerapkan quality function deployment, yaitu praktik untuk merancang suatu proses sebagai tanggapan terhadap kebutuhan pelanggan.*

Pendapat di atas, mencerminkan bahwa untuk mewujudkan kepuasan masyarakat yang dilayani (baca: pelanggan) dibutuhkan sejumlah strategi. Manakala berbagai strategi di atas dapat diterapkan secara komprehensif dan konsisten, diyakini akan memberikan penguatan terhadap pencapaian kepuasan masyarakat yang dilayani. Itulah sebabnya, kemudian penerapan berbagai prinsip tersebut tidak bisa dilaksanakan secara parsial.

Diilhami berbagai pemikiran di atas, penulis berpendapat bahwa suatu pelayanan dapat dikatakan berkualitas, manakala produk pelayanan yang dihasilkan dapat memberikan manfaat dan kemaslahatan bagi pelanggan (baca: masyarakat yang dilayani). Selain itu, pelayanan yang berkualitas juga dapat dicermati dari tingkat kepuasan yang diterima oleh masyarakat. Dengan perkataan lain, tinggi rendahnya kualitas pelayanan yang diberikan oleh aparatur kepada masyarakat dapat dilihat dari sejauhmana masyarakat merasakan kepuasan atas layanan yang diberikan tersebut.

BAB III

KINERJA SEKTOR PUBLIK

Kinerja pada sektor publik, pada hakikatnya merupakan hasil kerja yang dicapai oleh aparatur pemerintah, baik secara individu, kelompok maupun institusi sesuai dengan visi, misi dan tujuan yang telah ditetapkan. Dalam konteks ini, kinerja pada sektor publik menjadi semakin menarik untuk dicermati, menyusul terjadinya berbagai fenomena yang mencerminkan adanya disparitas antara kinerja yang ditampilkan oleh aparat dan kelembagaan pemerintah dengan ekspektasi yang diidamkan oleh masyarakat. Munculnya berbagai ketidakpuasan masyarakat terhadap kinerja yang ditampilkan oleh aparat pemerintah, boleh jadi merupakan indikasi yang menguatkan pentingnya perhatian terhadap masalah kinerja tersebut. Itulah sebabnya kemudian, pengelolaan (baca: manajemen) terhadap masalah kinerja ini membutuhkan adanya komitmen atau kesungguhan yang tinggi dari berbagai pemangku kepentingan, khususnya pemerintah. Hal ini dapat dimengerti, mengingat kinerja pada sektor publik senantiasa akan bersentuhan dengan masalah, kepentingan dan kebutuhan masyarakat secara luas.

A. Pengertian Kinerja

Meningkatnya kesadaran masyarakat terhadap penyelenggaraan administrasi publik pada gilirannya memicu timbulnya gejolak yang berakar pada ketidakpuasan. Implikasinya adalah tuntutan yang semakin tinggi dari masyarakat terhadap penyelenggara negara (baca: aparatur pemerintah) atas pelayanan yang diberikan. Dengan perkataan lain, kinerja instansi pemerintah termasuk aparatur pemerintah, kini lebih banyak mendapat sorotan, karena masyarakat mulai mempertanyakan nilai yang mereka peroleh atas pelayanan yang diberikan. Kondisi ini menimbulkan kebutuhan yang tinggi akan adanya suatu pengukuran kinerja terhadap para penyelenggara negara yang telah menerima amanat dari rakyat. Hal ini sangat penting untuk dilakukan, agar upaya untuk membangun sistem pemerintahan yang baik dapat diwujudkan secara nyata.

Kinerja pada sektor publik, pada hakikatnya merupakan hasil kerja yang dicapai oleh aparatur pemerintah secara individu dan institusi pemerintah secara kelembagaan sesuai dengan visi, misi dan tujuan yang telah ditetapkan. Dalam konteks ini, kinerja pada sektor publik menjadi semakin menarik untuk dicermati, menyusul terjadinya berbagai fenomena yang mencerminkan adanya disparitas antara kinerja yang ditampilkan oleh aparat dan kelembagaan pemerintah dengan ekspektasi yang diidamkan oleh

masyarakat. Munculnya berbagai ketidakpuasan masyarakat terhadap kinerja yang ditampilkan oleh aparat pemerintah, boleh jadi merupakan indikasi yang menguatkan pentingnya perhatian terhadap masalah kinerja tersebut. Itulah sebabnya kemudian, pengelolaan (baca: manajemen) terhadap masalah kinerja ini membutuhkan adanya komitmen atau kesungguhan yang tinggi dari berbagai pemangku kepentingan, khususnya pemerintah. Hal ini dapat dimengerti, mengingat kinerja pada sektor publik senantiasa akan bersentuhan dengan masalah, kepentingan dan kebutuhan masyarakat secara luas.

Perwujudan pemerintahan yang baik merupakan hal yang sangat signifikan dalam upaya bangsa untuk menggulirkan proses demokrasi di Indonesia. Dalam kondisi yang sangat cepat berubah (turbulence), hal yang harus tetap dikembangkan oleh pemerintah adalah menjaga kepercayaan melalui peningkatan kinerja pegawainya sebagaimana yang telah diamanatkan oleh seluruh masyarakat melalui penyediaan public goods and service (Rasul, 2000).

Senafas dengan ungkapan di atas, dapat diketahui bahwa kinerja aparatur pemerintah merupakan suatu kondisi yang harus diketahui dan diinformasikan kepada semua pemangku kepentingan. Hal ini sangat penting untuk diperhatikan agar semua pihak dapat mengetahui dengan jelas dan pasti tingkat pencapaian hasil suatu instansi dihubungkan dengan visi dan misi yang diemban oleh instansi yang

bersangkutan. Selain itu, dapat diketahui pula apa dampak positif dan negatif suatu kebijakan operasional yang telah diambil. Dengan demikian, kelembagaan pemerintah diharapkan mampu mendeteksi dan mengantisipasi berbagai kelemahan serta kendala yang dihadapi terkait dengan pencapaian visi, misi dan tujuan yang telah ditetapkan.

Sejalan dengan pemikiran di atas Rasul (2000 : 7) menterjemahkan kinerja sebagai "Prestasi yang dapat dicapai organisasi dalam suatu periode tertentu". Dalam kerangka ini, kinerja suatu organisasi dapat mengetahui sampai peringkat seberapa prestasi keberhasilan atau bahkan mungkin kegagalannya dalam menjalankan amanat yang diterimanya. Sementara prestasi yang dimaksud adalah efektivitas operasional organisasi baik dari segi manajerial maupun ekonomis operasional.

Dilihat dari perspektif organisasi publik, Mahmudi (2005 : 47) mengemukakan bahwa kinerja diterjemahkan sebagai : "Kesuksesan seseorang (pegawai) di dalam melaksanakan suatu pekerjaan". Pendapat tersebut mencerminkan bahwa kinerja akan menunjukkan keberhasilan seseorang dalam melaksanakan tugas dan pekerjaannya. Dengan demikian, tingkat keberhasilan seorang pegawai (aparatur) dapat dicermati dari tingkat kinerja yang telah dicapai sesuai dengan beban tugas yang dierikan.

Sedangkan Smith dalam Sedarmayanti (2006:52) mengemukakan pengertian kinerja sebagai berikut:

“Performance is output drive from processes, human or otherwise”. Pengertian tersebut mengandung makna bahwa kinerja sesungguhnya merupakan hasil yang dicapai dari proses kerja seseorang sesuai dengan tugas yang telah diberikan. Pada sisi lain, Trace dalam Rasul (2000 : 24) mengemukakan bahwa kinerja merupakan hal-hal yang berkaitan dengan kemampuan seseorang untuk menampilkan perilaku:

“What the person will be given to use in doing the work (tools, equipement, work aids, references, materials) what we will be denied (tools equipement, and the supervision will be provided, and the physical environment in which he must perform (climate, space, light, and the like)”.

Kemudian, dalam modul pengukuran Kinerja Instansi Pemerintah yang diterbitkan oleh LAN RI dan BPKP (2003) kinerja diterjemahkan sebagai berikut: “Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/ program/ kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi”.

Hal senada dikemukakan oleh Mangkunegara (2000:67) yang menterjemahkan kinerja pegawai sebagai: “Hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya”.

Rumusan lain dikemukakan oleh Prawirosentono (1999 : 2) yang menterjemahkan kinerja sebagai berikut:

“Performance” adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam rangka mencapai tujuan organisasi secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika.

Pendapat di atas menunjukkan bahwa kinerja merupakan hasil kerja yang dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang di dalam suatu organisasi atau institusi sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Dilihat dari perspektif kemampuan kerja seseorang, Dharma (1991:105) mengatakan bahwa *“Kinerja pegawai adalah sesuatu yang dicapai, prestasi yang diperlihatkan dan kemampuan kerja yang dihasilkan”*. Sementara Schermerhorn, Hunt dan Osborne (1986 : 97) memberikan konsepsi kinerja sebagai berikut: *“ Performance, or produktivity, is summary measure of the quantity and quality of contributions made and individual or group to the production purpose of the work unit and the organization”*. Sedangkan Benardin (1993 : 376) menterjemahkan kinerja pegawai adalah

“Hasil kerja yang dicapai oleh seorang pegawai, baik secara individu maupun kelompok dalam rangka pencapaian visi, misi dan program yang telah ditetapkan oleh organisasi, sehingga dapat diketahui kontribusi dari setiap pegawai terhadap organisasinya”.

Berpijak dari berbagai pendapat di atas, penulis dapat mengemukakan bahwa kinerja pada sektor publik pada hakikatnya merupakan hasil kerja yang dicapai oleh seorang aparat pemerintah atau merupakan kontribusi yang diberikan oleh aparatur, baik secara individu maupun kelompok terhadap instansi/ organisasi pemerintah dalam rangka mencapai visi, misi dan tujuan yang telah ditetapkan.

B. Informasi dan Dimensi Kinerja Sektor Publik

Sebagaimana dilukiskan di atas, bahwa kinerja pada sektor publik pada hakikatnya merupakan kondisi yang harus diketahui dan diinformasikan kepada semua pemangku kepentingan sesuai dengan tugas dan fungsinya. Hal ini sangat penting untuk diperhatikan agar semua pihak yang terlibat dapat mengetahui tingkat pencapaian target atau program suatu instansi dihubungkan dengan visi, misi dan program yang diemban oleh instansi pemerintah serta mengetahui dampak positif dan negatif suatu kebijakan operasional yang diambil.

Sesuai dengan pernyataan di atas, Rasul (2000 : 10) mengemukakan sebagai berikut:

Dengan adanya informasi mengenai kinerja seorang pegawai atau suatu instansi, pihak-pihak yang berkompeten diharapkan dapat mengambil tindakan yang tepat terhadap pegawai yang dipandang melakukan kesalahan atau penyalahgunaan. Informasi kinerja pegawai juga diperlukan untuk melakukan penilaian secara kriteria mengenai efektivitas operasional berdasarkan sasaran, standar, serta tujuan yang telah ditetapkan. Kecuali itu, informasi mengenai kinerja pegawai juga dapat mengetahui sampai peringkat keberapa prestasi yang diraih dan seberapa besar kegagalan yang dialami oleh seorang pegawai dalam menjalankan tugasnya sesuai dengan tugas dan pekerjaan yang diberikan.

Pernyataan di atas menunjukkan betapa pentingnya penyampaian informasi mengenai kinerja seorang aparatur atau instansi secara komprehensif sesuai dengan sasaran dan target yang telah ditetapkan. Hal ini didasarkan pada argumentasi bahwa melalui penyampaian informasi mengenai kinerja aparatur atau instansi, seorang pegawai atau aparat tidak saja memudahkan dalam mengambil suatu tindakan yang tepat dan dapat mengetahui

kriteria kinerja sesuai dengan standar dan tujuan yang telah ditetapkan, juga dapat mengetahui tingkat pencapaian prestasi yang diraih, baik oleh pegawai maupun instansi secara kelembagaan.

Dilihat dari perspektif manajemen, informasi mengenai kinerja aparatur merupakan suatu alat bagi manajemen untuk menilai dan melihat perkembangan yang dicapai oleh seorang aparatur selama ini atau dalam jangka waktu tertentu. Bagi institusi pemerintah yang terpenting adalah bagaimana menyajikan informasi secara menyeluruh dan tidak bersifat parsial tentang kinerja seluruh komponen organisasi. Oleh karena itu, kinerja manajemen yang dijalankan oleh kelembagaan pemerintah pada hakikatnya merupakan dasar untuk menilai kemampuan setiap individu pegawai (aparatur) dalam menjalankan tugasnya sebagai public service. Dalam konteks inilah kemudian dibutuhkan adanya parameter yang jelas untuk mengukur tingkat kinerja aparatur sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.

Pengukuran kinerja merupakan suatu metode untuk menilai kemajuan yang telah dicapai oleh seseorang, individu atau organisasi atau instansi dibandingkan dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Hal ini mengandung makna bahwa pengukuran kinerja digunakan untuk menilai atas keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan atau kebijakan yang dilaksanakan oleh seseorang,

kelompok atau organisasi sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan visi dan misi organisasi tersebut. Dengan perkataan lain, pengukuran kinerja akan membutuhkan artikulasi yang jelas mengenai misi, tujuan dan sasaran yang dapat diukur serta berhubungan dengan hasil program. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa melalui pengukuran kinerja, organisasi akan mendapatkan dasar yang reasonable untuk mengambil keputusan-keputusan, baik menyangkut keputusan teknis maupun strategis.

Secara konseptual, Benardin & Russel dalam Keban (2007 : 180) mendefinisikan pengukuran kinerja sebagai "...a way measuring the contributions of individuals to their organization ..." (cara mengukur kontribusi yang diberikan oleh setiap individu bagi organisasinya).

Pada sisi lain, Stout dalam Rasul (2000 : 15) mengartikan pengukuran kinerja sebagai berikut: "Proses mencatat dan mengukur pencapaian pelaksanaan kegiatan dalam arah pencapaian misi (mission accomplishment) melalui hasil-hasil yang ditampilkan berupa produk, jasa, ataupun suatu proses". Pengertian ini mengandung makna bahwa setiap kegiatan organisasi harus dapat diukur dan dinyatakan keterkaitannya dengan pencapaian arah organisasi di masa yang akan datang yang dinyatakan dengan pencapaian visi dan misi organisasi.

Mengacu pada uraian di atas, dapat dicermati bahwa pengukuran kinerja merupakan hal yang sangat penting untuk dilakukan, baik terhadap individu, kelompok maupun organisasi. Sejalan dengan hal ini, Rasul (2000 : 23) mengemukakan pentingnya pengukuran kinerja sebagai berikut:

- 1. Memastikan pemahaman para pelaksana akan ukuran yang digunakan untuk pencapaian kinerja,*
- 2. Memastikan tercapainya rencana kerja yang telah disepakati,*
- 3. Memantau dan mengevaluasi pelaksanaan kinerja dan membandingkannya dengan rencana kerja serta melakukan tindakan untuk memperbaiki kinerja,*
- 4. Memberikan penghargaan dan hukuman yang obyektif atas prestasi pelaksana yang telah diukur sesuai dengan sistem pengukuran kinerja yang telah disepakati,*
- 5. Menjadi alat komunikasi antar bawahan dan pimpinan dalam upaya memperbaiki kinerja organisasi,*
- 6. Mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi,*
- 7. Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah*
- 8. Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara obyektif,*

9. *Menunjukkan peningkatan yang perlu dilakukan,*
10. *Mengungkapkan permasalahan yang terjadi.*

Pendapat di atas, menunjukkan bahwa pengukuran kinerja memiliki makna yang sangat penting dalam mendukung tercapainya tujuan suatu organisasi atau instansi. Hal ini dapat dipahami, karena pengukuran kinerja tidak saja memberikan pemahaman terhadap para pegawai dalam melaksanakan tugasnya, tetapi juga menjadi bahan evaluasi, menjadi alat komunikasi bagi pimpinan serta mendorong peningkatan kepuasan pegawai. Selain itu, pengukuran kinerja juga sangat membantu pimpinan dalam memberikan penghargaan dan hukuman kepada pegawai secara obyektif serta membantu pimpinan dalam mengambil suatu keputusan.

Pandangan yang sama juga dikemukakan oleh Widodo (2007 : 93 -94) yang menandakan pentingnya pengukuran kinerja bagi setiap instansi pemerintah sebagai berikut:

1. *Jika kinerja tidak diukur, maka tidak mudah membedakan antara keberhasilan dengan kegagalan,*
2. *Jika suatu keberhasilan tidak teridentifikasi, maka kita tidak dapat menghargai,*
3. *Jika keberhasilan tidak dihargai, kemungkinan besar malahan menghargai kegagalan,*

4. *Jika tidak mengenali keberhasilan, berarti juga tidak akan bisa belajar dari kegagalan.*

Dari sisi tujuan, Mahmudi (2005 : 14) mengemukakan bahwa tujuan dilakukan penilaian kinerja pada organisasi sektor publik antara lain dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1. Mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi,*
- 2. Menyediakan sarana pembelajaran pegawai,*
- 3. Memperbaiki kinerja berikutnya,*
- 4. Memberikan pertimbangan yang sistematis dalam pembuatan keputusan pemberian reward dan punishment,*
- 5. Memotivasi pegawai,*
- 6. Menciptakan akuntabilitas publik*

Pendapat di atas mengisyaratkan bahwa pengukuran kinerja sangat bermanfaat bagi institusi publik dalam mendukung tercapainya tujuan organisasi. Selain itu, pengukuran kinerja juga berperan dalam mendukung peningkatan motivasi dan kinerja berikutnya, menjadi sarana pembelajaran bagi para pegawai serta menjadi bahan pertimbangan bagi pimpinan dalam mengambil keputusan, khususnya terkait dengan pemberian penghargaan dan hukuman.

Sementara Rivai (2006 : 51) mengemukakan empat alasan mengapa perlu melakukan penilaian kinerja, antara lain:

1. *Penilaian kinerja memberikan informasi tentang dapat dilakukannya promosi dan penetapan gaji,*
2. *Penilaian kinerja memberi satu peluang bagi manajer dan karyawan untuk meninjau perilaku yang berhubungan dengan kerja bawahannya,*
3. *Memungkinkan atasan dengan bawahan bersama-sama mengembangkan suatu rencana untuk memperbaiki kemerosotan apa saja yang mungkin sudah digali oleh penilaian dan mendorong hal-hal baik yang sudah dilakukan bawahan,*
4. *Penilaian hendaknya berpusat pada proses perencanaan karier, karena penilaian kinerja memberikan suatu peluang yang baik untuk meninjau rencana karier karyawan itu dilihat dari kekuatan dan kelemahan yang diperlihatkan.*

Berangkat dari berbagai pandangan pakar di atas, peneliti berpendapat bahwa pengukuran kinerja, baik individu, organisasi maupun instansi sesungguhnya merupakan instrumen untuk menilai keberhasilan seorang individu, organisasi maupun instansi dalam mewujudkan visi, misi dan programnya. Dalam perspektif kelembagaan pemerintah, keberhasilan seorang pegawai pemerintah dalam menjalankan tugasnya yang tercermin dari tingginya

kinerja mereka yang pada akhirnya dapat digunakan untuk mendapatkan legitimasi dan dukungan publik.

Masyarakat akan menilai keberhasilan pegawai pemerintah melalui kemampuan mereka dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat yang tercermin dari pelayanan yang murah, cepat dan berkualitas. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pengukuran kinerja aparatur pemerintah merupakan hal yang sangat penting untuk dilakukan dalam rangka mendorong akselerasi peningkatan pelayanan pada masyarakat.

Mengingat pentingnya arti pengukuran kinerja ini, maka diperlukan pemahaman yang komprehensif tentang langkah-langkah yang perlu dilakukan dalam mengukur kinerja pegawai pemerintah ini. Namun demikian, perlu dipahami pula bahwa mengukur keberhasilan pegawai pemerintah dalam menjalankan tugasnya memang tidak semudah mengukur keberhasilan para pegawai swasta atau bisnis. Dalam konteks ini, Mahmudi (2005 : 13) mengemukakan beberapa hal penting yang perlu diperhatikan pada saat akan mengukur kinerja, antara lain:

- 1. Apa yang sebenarnya akan diukur ?*
- 2. Skala atau ukuran apa yang akan digunakan ?*
- 3. Berapa toleransi kesalahan (margin of error) yang dapat diterima?*
- 4. Siapakah yang akan mengukur ?*

5. *Untuk siapa informasi kinerja tersebut dan apa yang akan mereka lakukan dengan laporan hasil kinerja itu ?*

Pandangan di atas mencerminkan bahwa untuk mengukur kinerja, baik secara personal maupun institusi dibutuhkan beberapa hal penting yang menjadi fokus perhatian dalam mengukur kinerja tersebut. Dalam konteks ini, suatu organisasi atau institusi harus bisa mengungkap hal-hal substantif terkait dengan pengukuran kinerja, baik menyangkut esensi, parameter, pelaku atau pelaksana yang mengukur kinerja maupun out put yang dihasilkan. Dengan demikian, kinerja yang akan diukur mendapatkan kejelasan secara rinci serta memperoleh kepastian dalam menentukan tingkat kinerja yang dicapai.

Hal senada dikemukakan Rivai (2006 : 68) yang menandakan bahwa penilaian kinerja harus berdasarkan pada hal-hal sebagai berikut:

1. *Apa yang akan dinilai dari butir-butir yang terdapat dalam barang penilaian kinerja oleh penilai dan yang dinilai,*
2. *Bagaimana penilaian akan dilakukan dan metode apa yang akan digunakan,*
3. *Kapan penilaian formal akan dilaksanakan: pada awal, pertengahan, atau bahkan perepatan tahun berjalan,*
4. *Apa yang perlu dilaksanakan untuk memastikan bahwa penilaian merupakan proses yang kontinu dan sebagai bagian dari*

proses ini untuk menggunakan konseling dan pelatihan keterampilan untuk meningkatkan keterampilan dan kinerja.

Oleh karena itu, untuk menilai atau mengukur kinerja aparatur pemerintah hendaknya memperhatikan berbagai prinsip dasar yang akan menjadi tolok ukur sehingga penilaian terhadap kinerja pegawai pemerintah tersebut benar-benar tepat sasaran. Sehubungan dengan tersebut, Manning dan Curtis dalam Kurniawan (2005 : 45) mengemukakan 9 (sembilan) prinsip dasar yang perlu diperhatikan dalam penilaian kinerja, yaitu :

- 1. Penilaian kinerja harus meliputi tiga tahap, yaitu tahap perencanaan, tahap pelaksanaan dan tahap evaluasi,*
- 2. Penilaian kinerja harus dapat memecahkan permasalahan yang berkaitan dengan pekerjaan dan pengembangan kemampuan karyawan,*
- 3. Penilaian kinerja harus didasarkan atas tujuan yang telah disepakati bersama,*
- 4. Penilaian kinerja harus dikaitkan dengan sasaran yang ingin dicapai pada setiap karyawan,*
- 5. Penilaian kinerja harus bersamaan dengan penilaian prestasi individu,*
- 6. Penilaian kinerja harus merupakan komunikasi dua arah,*

7. Waktu, tempat serta suasana haruslah menunjang kearah pengembangan karyawan,
8. Adanya kesesuaian antara kata dan perbuatan atasan,
9. Permasalahan yang berhubungan dengan nilai kinerja harus dihindari.

Disamping itu, dalam melakukan pengukuran kinerja yang mendasarkan pada hasil kerja, perlu diperhatikan berbagai unsur yang dijadikan dasar untuk melakukan pengukuran tersebut. Sementara itu, setiap aparatur pemerintah dalam melaksanakan apa yang menjadi tugas pokok fungsi dan tanggung jawab (tupoksiwab) senantiasa akan membuat didasarkan pada kebijakan, program dan kegiatan. Oleh karena itu dalam menilai atau mengukur kinerja aparatur pemerintah tidak bisa dilepaskan dengan menilai kinerja kegiatan, program, kebijakan, sasaran dan tujuan organisasi yang telah ditetapkan sebelumnya.

Dengan demikian, untuk mengetahui tingkat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kebijakan, program, dan kegiatan suatu organisasi publik sesungguhnya dapat dicermati pula dari standar atau parameter kinerja pegawai pemerintah (aparatur). Standar kinerja aparatur pemerintah ini, merupakan ukuran tingkat kinerja yang dicapai dan dinyatakan dalam suatu pernyataan kuantitatif (Widodo, 2007: 97). Penetapan standar kinerja aparatur pemerintah ini, secara esensial dapat bersumber dari peraturan

perundang-undangan, pendapat para ahli keputusan-keputusan, atau atas dasar pengalaman dari pekerjaan yang sama pada tahun-tahun sebelumnya.

Pada sisi lain, untuk melakukan pengukuran kinerja aparatur pemerintah, diperlukan indikator kinerja. Indikator kinerja pegawai pemerintah ini sangat dibutuhkan karena merupakan ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan. Karena itu, indikator kinerja harus merupakan sesuatu yang dapat dihitung atau diukur untuk digunakan sebagai dasar untuk menilai atau melihat tingkat kinerja, baik dalam tahap perencanaan (ex ante), tahap pelaksanaan (on going), maupun tahap setelah kegiatan selesai dan berfungsi (ex post). Lantas, apakah yang menjadi indikator untuk mengukur kinerja tersebut?

Schuler & Dowling dalam Tangkilisan (2005 : 171) mengemukakan ukuran kinerja sebagai berikut: "(1) kuantitas kerja, (2) kualitas kerja, (3) kerjasama, (4) pengetahuan tentang kerja, (5) kemandirian kerja, (6) kehadiran dan ketepatan waktu, (7) pengetahuan tentang kebijakan dan tujuan organisasi, (8) inisiatif dan penyampaian ide-ide yang sehat, dan (9) kemampuan supervisi dan teknis".

Berbagai kriteria yang digunakan para pakar di atas, tampaknya masih sangat umum, sehingga

tercermin kurang mengakomodasi klasifikasi kinerja sebagaimana dijelaskan di atas. Oleh karena itu, untuk menentukan ukuran atau parameter kinerja organisasi publik seperti instansi pemerintah, dibutuhkan suatu parameter tersendiri agar penilaian kinerja tersebut tepat sasaran. Memang diakui bahwa untuk mengukur kinerja aparatur pemerintah tidaklah mudah, sebagaimana yang dilukiskan oleh Dwiyanto (2002 : 3) sebagai berikut:

“Kesulitan dalam mengukur kinerja aparatur pemerintah sebagian muncul karena tujuan dan misi organisasi publik acapkali tidak hanya sangat kabur, akan tetapi juga bersifat multidimensional. Aparatur sebagai individu, kadang-kadang memiliki kepentingan yang berbeda bahkan bersebrangan dengan kepentingan organisasi. Hal inilah yang kemudian menimbulkan adanya disparitas, antara kepentingan aparatur dengan kepentingan organisasi”

Pandangan di atas menggambarkan bahwa untuk mengukur kinerja, baik secara individu maupun institusi memang bukan pekerjaan mudah. Kondisi tersebut dapat dipahami, karena untuk mengukur kinerja akan berkaitan dengan berbagai aspek, antara lain; visi, misi, tujuan serta kepentingan berbagai pihak dalam organisasi yang bersangkutan. Kesulitan dalam mengukur kinerja boleh jadi disebabkan oleh kurang

jelasan visi, misi serta tujuan organisasi, sehingga kinerja yang akan diukur pun menjadi kabur (tidak jelas). Selain itu, pengukuran kinerja juga dihadapkan pada persoalan kepentingan yang berbeda, sehingga menimbulkan terjadinya perbedaan kepentingan bahkan seringkali menimbulkan konflik. Akibatnya, kinerja yang akan diukur menjadi sangat terganggu.

Levina dalam Tangkilisan (2005 : 170) mengemukakan tiga konsep yang dapat dijadikan acuan untuk mengukur kinerja, yakni: (1) responsivitas (responsiveness), (2) tanggungjawab (responsibility) dan (3) akuntabilitas (akuntability). Pendapat tersebut, walaupun sudah mengarah pada sasaran organisasi, namun secara operasional makna masih cukup luas, oleh karena perlu diterjemahkan lebih lanjut kedalam bentuk pemahaman yang lebih spesifik. Sementara itu, Dwiyanto (2002 : 48-49) mengemukakan ukuran kinerja sebagai berikut: (1) Produktivitas, (2) Orientasi kualitas layanan kepada publik, (3) Responsivitas, (4) Akuntabilitas

Sementara Rivai (2006 : 69) mengemukakan bahwa untuk menilai suatu kinerja, ada 4 (empat) hal yang bisa dijadikan sebagai dasar, antara lain:

- 1. Input yang dibawa pemegang jabatan kepekerjaan dalam bentuk pengetahuan dan keterampilan,*

2. *Proses perilaku pemegang jabatan dalam menerapkan keterampilan dan pengetahuan mereka dalam penyampaian hasil,*
3. *Output yang terukur atau sedikitnya hasilnya tampak dari perilaku yang diperlihatkan oleh pemegang jabatan,*
4. *Dampak hasil akhir dari pemegang jabatan atas hasil dari tim mereka atau departemen dan kontribusi keseluruhan mereka untuk memperoleh sasaran dari organisasi.*

Pandangan di atas mengandung makna bahwa untuk menilai suatu kinerja, organisasi atau institusi dapat melihat dari berbagai perspektif, salah satunya dapat dicermati dari pendekatan sistem. Dalam konteks tersebut, kinerja organisasi dapat dinilai melalui input, proses, out put dan dampak yang dihasilkan.

Hal senada dikemukakan oleh Bastian (2001 : 33) yang menjelaskan indikator kinerja sebagai berikut:

1. *Indikator masukan (inputs), yaitu segala sesuatu yang dibutuhkan agar organisasi mampu menghasilkan produknya, baik barang maupun jasa, yang meliputi sumber daya manusia, informasi, kebijakan dan sebagainya,*

2. *Indikator keluaran (out puts), yaitu sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dari suatu kegiatan yang berupa fisik dan non-fisik,*
3. *Indikator hasil (out comes), yaitu segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah (efek langsung),*
4. *Indikator manfaat (benefit), yaitu sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan,*
5. *Indikator dampak (impacts), yaitu pengaruh yang ditimbulkan, baik positif maupun negative, pada setiap tingkatan indikator berdasarkan asumsi yang telah ditetapkan.*

Pandangan yang lebih spesifik dikemukakan oleh T.R. Mitchell dalam Mangkunegara (2005 : 151) yang menandakan 5 aspek untuk menilai baik buruknya kinerja seorang pegawai, antara lain :

1. *Quality of work (kualitas kerja)*
2. *Promptness (ketepatan waktu)*
3. *Inisiatif (inisiatif)*
4. *Capability (kemampuan)*
5. *Communication (komunikasi)*

Pendapat di atas, mengandung makna bahwa untuk menilai baik buruknya kinerja seorang pegawai, suatu organisasi bisa melihat dari sejauhmana kualitas kerja yang dihasilkan, ketepatan waktu, inisiatif,

kemampuan dan komunikasi. Berberagai parameter tersebut mencerminkan bahwa pengukuran kinerja seorang pegawai sangat berkaitan dengan upaya untuk mendorong peningkatan potensi seorang pegawai.

Pandangan lain dikemukakan oleh Benardin (1993 : 377) yang menjelaskan parameter atau kriteria untuk mengukur kinerja sebagai berikut: (1) kualitas, (2) kuantitas, (3) ketepatan waktu, (4) penghematan biaya, (5) kemandirian atau otonomi dalam bekerja, dan (6) kerjasama.

Mencermati berbagai parameter kinerja sebagaimana dilukiskan di atas, penulis sendiri berpendapat bahwa kinerja aparatur pada sektor publik dapat diukur melalui dimensi-dimensi sebagai berikut:

- 1. **Kualitas hasil kerja**, mengandung arti bahwa setiap aparatur dapat dikatakan memiliki kinerja yang tinggi, manakala ia mampu menampilkan hasil kerja terbaik sesuai dengan job deskripsi yang dimiliki. Dengan demikian, yang bersangkutan diharapkan dapat memenuhi tuntutan dan kebutuhan publik.*
- 2. **Ketepatan waktu**, mengandung arti bahwa seorang aparatur yang berkinerja tinggi akan bekerja secara tepat waktu.*

Dengan perkataan lain, ia memiliki tingkat disiplin yang tinggi dalam melaksanakan setiap tugas dan pekerjaan yang telah dibebankan kepadanya.

3. **Kemampuan kerja**, mengandung arti bahwa aparatur yang berkinerja tinggi akan tercermin dari kemampuan dan kompetensi dalam melaksanakan tugasnya.
4. **Responsivitas**, mengandung arti bahwa aparatur yang memiliki kinerja tinggi akan terlihat dari sikapnya yang responsive atau peka terhadap setiap keluhan dan tuntutan publik.
5. **Komitmen**, mengandung arti bahwa aparatur yang berkinerja tinggi akan memiliki komitmen yang tinggi dalam melaksanakan tugas yang diberikan.
6. **Inisiatif**, mengandung arti bahwa aparatur yang memiliki kinerja tinggi senantiasa memiliki inisiatif atau ide-ide cerdas, sehingga ia mampu melakukan adaptasi terhadap setiap perubahan dan pergeseran serta perkembangan yang terjadi, baik di lingkungan organisasi maupun di luar organisasi.

7. **Efisien**, mengandung arti bahwa aparatur yang berkinerja tinggi akan tercermin dari hasil kerjanya yang efisien. Ia mampu menggunakan sumber daya anggaran secara efisien, sesuai dengan perencanaan anggaran yang telah ditetapkan.

C. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kinerja Pada Sektor Publik

Salah satu persoalan yang cukup sulit dalam menganalisis kinerja pada sektor publik adalah mendeteksi berbagai faktor yang mempengaruhi terhadap kinerja pada sektor publik itu sendiri. Dikatakan cukup sulit, karena secara riil persoalan-persoalan publik sangatlah rumit dan kompleks. Mereka memiliki karakteristik yang berbeda, harapan yang berbeda, serta kepentingan yang berbeda pula. Oleh karena itu, tidak mengherankan apabila penilaian yang dilakukan tidak atau kurang cermat maka pengukuran yang dihasilkan justru menjadi keliru.

Apabila pengukuran yang dilakukan salah, maka implikasinya akan sangat luas. Dengan perkataan lain, memperbaiki lingkungan, motivasi dan kemampuan sumber daya manusia bisa jadi menghasilkan kegiatan yang sia-sia. Boleh jadi, rendahnya kinerja aparatur itu disebabkan oleh

kesalahan atau ketidakefektifan dalam mengukur kinerja aparatur itu sendiri. Untuk itu, penilaian kinerja aparatur harus dilakukan secara tepat dan benar agar tidak menghasilkan sebuah kesimpulan yang keliru.

Decotiit & Petit dalam Keban (2007 : 201) mengungkapkan bahwa ada beberapa faktor yang menentukan efektivitas suatu penilaian kinerja, yaitu: (1) relevansi dari kriteria kinerja yang dipilih, (2) kemampuan penilai dalam mengevaluasi kinerja pihak yang dinilai secara benar, (3) motif penilai dalam mengevaluasi secara tepat, dan (4) penerimaan pihak yang dinilai terhadap proses penilaian.

Kemudian, untuk mendeteksi faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas penilaian kinerja, maka Keban (2007 : 2003) mengemukakan hal-hal sebagai berikut:

- 1. Kejelasan tuntutan hukum atau peraturan perundangan untuk melakukan penilaian secara benar dan tepat. Dalam kenyataannya, orang menilai secara subyektif dan penuh dengan bias tetapi tidak ada suatu aturan hukum yang mengatur atau mengendalikan perbuatan tersebut,*
- 2. Manajemen sumber daya manusia yang berlaku memiliki fungsi dan proses yang sangat menentukan efektivitas penilaian. Dengan demikian, manajemen sumber daya*

- manusia juga merupakan kunci utama keberhasilan sistem penilaian kinerja,*
- 3. Kesesuaian antara paradigma yang dianut oleh manajemen suatu organisasi dengan tujuan penilaian kinerja,*
 - 4. Komitmen para pemimpin organisasi publik terhadap pentingnya suatu penilaian kinerja.*

Berangkat dari pandangan di atas, maka untuk mendeteksi berbagai faktor yang mempengaruhi penilaian kinerja juga dibutuhkan pemahaman dan pengetahuan yang mendalam tentang kinerja pegawai itu sendiri. Sejalan dengan hal tersebut, Mc Mann & Nanni (1994 : 56) mengemukakan pentingnya pengetahuan mengenai kinerja sebagai berikut:

- 1. Menelusuri kinerja pegawai terhadap harapan pelanggan, sehingga akan membawa organisasi dekat dengan pelanggannya dan membuat seluruh anggota organisasi terlibat dalam upaya memberi kepuasan kepada pelanggan,*
- 2. Memotivasi pegawai untuk melakukan pelayanan kepada para pelanggan secara maksimal,*
- 3. Mengidentifikasi berbagai faktor yang ada, yang secara langsung mempengaruhi hasil kinerja organisasi yang dapat dicapai,*

4. *Membuat suatu tujuan strategis yang dapat dicapai untuk mempertinggi kepuasan pelanggan yang dapat dicapai,*
5. *Membangun konsensus bagi intervensi terencana untuk pengembangan organisasi.*

Pendapat di atas, mengisyaratkan bahwa pengetahuan tentang kinerja sangat penting dalam memaknai esensi kinerja tersebut. Pemahaman tentang esensi kinerja ini dipandang penting, karena tidak saja dapat memberikan gambaran tentang capaian kinerja yang telah dihasilkan, tetapi juga dapat mendeteksi sejauhmana tingkat kepuasan yang ditampilkan oleh pengguna jasa layanan sebagai implikasi dari peningkatan kinerja tersebut. Oleh karena itu, pemahaman terhadap kinerja ini, sudah selayaknya menjadi komitmen semua elemen yang ada dalam organisasi.

Ruky (2001 : 7) mengidentifikasi faktor-faktor yang berpengaruh langsung terhadap tingkat pencapaian kinerja sebagai berikut:

1. *Teknologi yang meliputi peralatan kerja dan metode kerja yang digunakan untuk menghasilkan produk atau jasa yang dihasilkan oleh organisasi, semakin berkualitas teknologi yang digunakan, maka akan semakin tinggi tingkat kinerja organisasi.*
2. *Kualitas input atau material yang digunakan oleh organisasi,*

3. *Kualitas lingkungan fisik yang meliputi keselamatan kerja, penataan ruangan, dan kebersihan,*
4. *Budaya organisasi sebagai pola tingkah laku dan pola kerja yang ada dalam organisasi yang bersangkutan,*
5. *Kepemimpinan sebagai upaya untuk mengendalikan anggota organisasi agar bekerja sesuai dengan standar dan tujuan organisasi,*
6. *Pengelolaan sumber daya manusia yang meliputi aspek kompensasi, imbalan, promosi dan lain-lain.*

Pendapat di atas menggambarkan bahwa dalam mendukung pencapaian kinerja, sesungguhnya tidak bisa dilepaskan dari berbagai faktor yang mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut, secara sinergis dapat memberikan gambaran secara komprehensif kepada manajemen organisasi, untuk menentukan langkah-langkah strategis apa yang perlu dilakukan, agar pencapaian kinerja dapat diraih sesuai dengan target yang telah ditetapkan.

Sedangkan Soesilo (2000 : 22), mengemukakan bahwa kinerja pegawai di masa depan dipengaruhi oleh faktor-faktor sebagai berikut:

1. *Struktur organisasi sebagai hubungan internal yang berkaitan dengan fungsi yang menjalankan aktivitas organisasi,*

2. *Kebijakan pengelolaan, berupa visi dan misi organisasi,*
3. *Sumber daya manusia, yang berkaitan dengan kualitas karyawan untuk bekerja dan berkarya secara optimal,*
4. *Sistem informasi manajemen, yang berhubungan dengan pengelolaan data base untuk digunakan dalam mempertinggi kinerja organisasi,*
5. *Sarana dan prasarana yang dimiliki, yang berhubungan dengan penggunaan teknologi bagi penyelenggaraan organisasi pada setiap aktivitas organisasi*

Dilihat dari perspektif masa depan, kinerja seorang aparatur akan menghadapi sejumlah tantangan dan kendala yang sangat serius. Hal ini dapat dipahami, karena persoalan kinerja senantiasa dipengaruhi oleh berbagai faktor yang secara internal akan berdampak pada pencapaian kinerja aparatur. Hal senada dikemukakan oleh Atmosoeperto (2001 : 11 – 19) yang menandakan bahwa kinerja pegawai akan sangat dipengaruhi oleh faktor internal dan faktor eksternal, seperti:

- 1) *Faktor internal, meliputi:*
 - a. *Tujuan organisasi, yaitu apa yang ingin dicapai dan apa yang ingin diproduksi oleh suatu organisasi,*

- b. Struktur organisasi, sebagai hasil desain antara fungsi yang akan dijalankan oleh unit organisasi dengan struktur formal yang ada,*
- c. Sumber daya manusia, yaitu kualitas dan pengelolaan anggota organisasi sebagai penggerak jalannya organisasi secara keseluruhan*
- d. Budaya organisasi, yaitu gaya dan identitas suatu organisasi dalam pola kerja yang baku dan menjadi citra organisasi yang bersangkutan.*

2) Faktor eksternal, meliputi:

- a. Faktor politik, yaitu hal berhubungan dengan keseimbangan kekuasaan negara yang berpengaruh pada keamanan dan ketertiban, yang akan mempengaruhi ketenangan organisasi untuk berkarya secara maksimal,*
- b. Faktor ekonomi, yaitu tingkat perkembangan ekonomi yang berpengaruh pada tingkat pendapatan masyarakat sebagai daya beli untuk menggerakkan sektor-sektor lainnya sebagai suatu sistem ekonomi yang lebih besar*
- c. Faktor sosial, yaitu orientasi nilai yang berkembang ditengah masyarakat, yang mempengaruhi pandangan mereka terhadap etos kerja yang dibutuhkan bagi peningkatan kinerja organisasi.*

Berbagai uraian di atas, mencerminkan bahwa tingkat kinerja seorang aparatur dipengaruhi oleh berbagai faktor yang secara organisatoris sangat menentukan keberhasilan kinerja aparatur. Faktor-faktor tersebut, antara lain bisa disebabkan oleh faktor internal maupun faktor eksternal organisasi. Kecuali itu, ada pula yang mempersoalkan peralatan, sarana, prasarana, teknologi dan kualitas sumber daya manusia yang dianggap sebagai faktor dominan dalam mempengaruhi tingkat kinerja aparatur pemerintah.

D. Penilaian dan Evaluasi Kinerja

Penilaian kinerja aparatur merupakan suatu metode untuk menilai kemajuan yang telah dicapai oleh seseorang, individu atau organisasi atau instansi dibandingkan dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Hal ini mengandung makna bahwa, pengukuran kinerja digunakan untuk menilai atas keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan atau kebijakan yang dilaksanakan oleh seseorang, kelompok atau organisasi sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan visi dan misi organisasi tersebut. Untuk itu melalui pengukuran kinerja, suatu organisasi akan mendapatkan dasar yang reasonable untuk mengambil keputusan-keputusan, baik menyangkut keputusan teknis maupun strategis.

Secara garis besarnya bahwa kinerja pegawai dapat diukur dengan cara melihat sejauhmana pegawai dapat melakukan tugas dan tanggung jawabnya. Artinya bahwa pengukuran tersebut dapat dilakukan dengan membandingkan rangkaian tugas dan tanggung jawab yang harus dilakukan oleh pegawai dengan hasil yang diperoleh pegawai dalam melakukan tugas dan tanggung jawabnya.

Untuk melihat kemampuan kinerja aparatur seorang pimpinan perlu melakukan penilaian kinerja. Penilaian kinerja diperlukan untuk memfokuskan pegawai terhadap tujuan, pelatihan dan pengembangan. Penilaian kinerja juga merupakan alat yang paling baik untuk menentukan apakah pegawai telah memberikan hasil kerja yang memadai dan melaksanakan aktivitas kinerjanya sesuai standar, serta untuk mengenal kekuatan dan kelemahan karyawan dan membuat rekomendasi perbaikan. Itulah sebabnya kemudian Kreitner dan Kinicki, (2001:302) mengemukakan persyaratan sebagai berikut:

- 1. Dalam posisi mengamati perilaku dan kinerja yang menjadi kepentingan individu,*
- 2. Mampu memahami tentang dimensi atau gambaran kinerja,*
- 3. Mempunyai pemahaman tentang format skala dan instrumennya,*
- 4. Harus termotivasi untuk melakukan pekerjaan rating secara sadar.*

Secara konseptual, Bernardin (1993:380) mendefinisikan pengukuran kinerja sebagai "...a way measuring the contributions of individuals to their organization...". Pandangan tersebut mengandung makna bahwa kinerja merupakan salah satu cara untuk mengukur kontribusi yang diberikan oleh setiap individu bagi organisasi.

Selanjutnya, Armstrong & Baron (1998:282), mendefinisikan ukuran kinerja adalah sebagai berikut:

- 1. Ukuran harus berhubungan dengan hasil dan perilaku yang dapat diamati,*
- 2. Hasilnya harus dalam jangkauan pengawasan tim atau individu, dan berdasarkan tujuan yang telah ditetapkan,*
- 3. Kompetensi yang merupakan persyaratan perilaku harus didefinisikan dan disepakati,*
- 4. Data harus tersedia untuk pengukuran,*
- 5. Ukuran harus objektif.*

Sistem pengukuran kinerja bertujuan untuk memperbaiki hasil dari usaha yang dilakukan oleh pegawai dengan mengaitkannya terhadap tujuan organisasi. Pengukuran kinerja merupakan sarana untuk pembelajaran pegawai tentang bagaimana seharusnya mereka bertindak, dan memberikan dasar dalam perubahan perilaku, sikap, skill, atau pengetahuan kerja yang harus dimiliki pegawai untuk mencapai hasil kerja terbaik. Hanya dengan pengukuran kinerja seseorang dapat diketahui ia telah bekerja dengan baik atau tidak.

Proses pengukuran dan penilaian kinerja sebagaimana dilukiskan oleh Argyris (1977: 67) akan menjadi sarana pembelajaran bagi semua pegawai melalui :

- 1. Refleksi terhadap kinerja masa lalu*
- 2. Evaluasi kinerja saat ini*
- 3. Identifikasi solusi terhadap permasalahan kinerja saat ini dan membuat keputusan-keputusan untuk perbaikan kinerja yang akan datang.*

Mengacu pada uraian di atas, dapat dicermati bahwa pengukuran kinerja merupakan hal yang sangat penting untuk dilakukan, baik terhadap individu, kelompok, maupun organisasi. Kemudian dari sisi tujuan, Mahmudi (2005:14), mengemukakan bahwa tujuan dilakukan penilaian kinerja organisasi publik antara lain:

- 1. Mengatahui tingkat tercapainya tujuan organisasi,*
- 2. Menyediakan sarana pembelajaran pegawai,*
- 3. Memperbaiki kinerja berikutnya,*
- 4. Memberikan pertimbangan yang sistematis dalam pembuatan keputusan pemberian reward dan punishment,*
- 5. Memotivasi pegawai,*
- 6. Menciptakan akuntabilitas publik.*

Sementara itu Rivai (2006:51), mengemukakan empat alasan mengapa perlu melakukan penilaian kinerja, antara lain :

1. Penilaian kinerja memberikan informasi tentang dapat dilakukannya promosi dan penetapan gaji,
2. Penilaian kinerja memberi satu peluang bagi manajer dan karyawan untuk meninjau perilaku yang berhubungan dengan kerja bawahannya,
3. Memungkinkan atasan dengan bawahan bersama-sama mengembangkan suatu rencana untuk memperbaiki kemerosotan apa saja yang mungkin sudah digali oleh penilaian dan mendorong hal-hal baik yang sudah dilakukan bawahan,
4. Penilaian hendaknya berpusat pada proses perencanaan karier, karena penilaian kinerja memberikan satu peluang yang baik untuk meninjau rencana karier karyawan itu dilihat dari kekuatan dan kelemahan yang diperlihatkan.

Ukuran kinerja aparatur pemerintah daerah, disoroti oleh Kasim (2001:23) menyatakan bahwa, kinerja instansi pemerintah dinilai dari tingkat kepuasan masyarakat terhadap hasil pelaksanaan tugas aparat instansi pemerintah tersebut. Kriteria penilaian kinerja instansi pemerintah, antara lain: peningkatan kualitas hidup publik, penegakan hukum,

pelayanan yang adil terhadap masyarakat, pencegahan dan pengurangan korupsi, dan pengurangan keluhan masyarakat

Lebih lanjut, penilaian kinerja merupakan proses yang dilakukan untuk mengevaluasi kinerja pegawai melaksanakan tugas yang diemban dalam pekerjaannya, sehingga diperoleh gambaran yang akurat. Wether & Davis (1993:340) menyatakan bahwa, "performance appraisal is the process by which Organizations evaluate job performanceThe appraisal should create an accurate of an individual's typical job performance". Sejalan dengan itu, Bacal (2001:112) menyatakan bahwa, "evaluasi kinerja merupakan proses dimana kinerja pegawai dinilai dan dievaluasi untuk mengetahui seberapa baik kinerjanya". Kemudian, Alewine (1999:244) menyatakan bahwa:

" Penilaian kinerja harus mengkaji kinerja kerja karyawan, bukan pribadi karyawan. Orang bekerja berdasarkan uraian tugas yang memuat tugas-tugas dan tanggung jawab kerja. Karena itu, uraian tugas dapat berfungsi sebagai sebuah pernyataan tentang tujuan-tujuan yang harus dicapai bawahan dalam mendukung sasaran-sasaran organisasi"

Penilaian dalam rangka mengevaluasi kinerja aparatur ini penting dilakukan. Dengan dilakukannya penilaian kinerja ini, maka akan didapatkan gambaran yang akurat mengenai keberhasilan atau kegagalan

seseorang dalam melaksanakan tugas yang melekat pada pekerjaan dan jabatannya, yang selanjutnya dijadikan dasar untuk melakukan upaya perbaikan atau peningkatan kinerja. Dalam konteks Manajemen Publik Baru, dasar penilaian kinerja tidak semata-mata pada proses yang ditempuh, perlakuan kepada bawahan atau kepada masyarakat dan bagaimana akuntabilitas berjalan di dalam organisasi, tetapi lebih luas lagi yaitu berkenaan dengan kualitas pelayanan, keterkaitan dengan visi dan misi atau nilai-nilai yang diperjuangkan organisasi, kesesuaian apa yang dikerjakan dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Dalam konteks ini, prinsip-prinsip good governance nampaknya menjadi syarat utama penilaian kinerja di masa mendatang.

Berangkat dari pandangan di atas, bahwa pengukuran kinerja, baik individu, organisasi, maupun instansi sesungguhnya merupakan instrumen untuk menilai keberhasilan individu, organisasi maupun instansi dalam mewujudkan visi, misi, dan programnya. Dalam perspektif aparatur, keberhasilan seorang aparatur pemerintah dalam menjalankan tugasnya yang tercermin dalam tingginya kinerja mereka, pada akhirnya dapat digunakan untuk mendapatkan legitimasi dan dukungan publik. Masyarakat akan menilai keberhasilan aparatur pemerintah melalui kemampuan mereka dalam memberikan pelayanan publik yang relatif murah, cepat dan berkualitas. Untuk itu pengukuran kinerja aparatur merupakan hal yang

sangat penting untuk dilakukan dalam rangka mendorong akselerasi peningkatan pelayanan kepada masyarakat

Mengingat pentingnya arti pengukuran kinerja ini, maka diperlukan pemahaman yang komprehensif tentang langkah-langkah yang perlu dilakukan dalam mengukur kinerja aparatur ini. Namun demikian perlu dipahami pula bahwa mengukur keberhasilan aparatur dalam menjalankan tugasnya memang tidak semudah mengukur keberhasilan para karyawan swasta atau bisnis.

Hal senada dikemukakan Rivai (2006:68) yang menandakan, bahwa penilaian kinerja harus berdasarkan pada hal-hal, sebagai berikut:

- 1. Apa yang akan dinilai dari butir-butir yang terdapat dalam barang penilaian kinerja oleh penilai dan yang dinilai,*
- 2. Bagaimana penilaian akan dilakukan dan metode apa yang akan digunakan,*
- 3. Kapan penilaian formal akan dilaksanakan,*
- 4. Apa yang perlu dilaksanakan untuk memastikan bahwa penilaian merupakan proses yang kontinu dan sebagai bagian dari proses ini untuk menggunakan konseling dan pelatihan keterampilan guna meningkatkan kinerja.*

Sementara itu, setiap aparatur dalam melaksanakan apa yang menjadi tugas pokok, fungsi,

dan tanggung jawab senantiasa akan berbuat didasarkan pada kebijakan, program, dan kegiatan. Oleh karena itu dalam menilai atau mengukur kinerja aparatur tidak bisa terlepas dari penilaian tentang kinerja kegiatan, program, kebijakan, sasaran, dan tujuan organisasi yang telah ditetapkan sebelumnya. Selain itu penilaian dalam pekerjaan aparatur pemerintah berdasarkan Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3) yang sudah baku.

Dari uraian di atas, tampak jelas bahwa untuk mengetahui tingkat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kebijakan, program, dan kegiatan suatu organisasi publik sebenarnya dapat dicermati pula dari standar atau parameter kinerja aparatur. Standar kinerja aparatur sebagaimana di lukiskan oleh Widodo (2007 : 97) “ merupakan ukuran tingkat kinerja yang dicapai dan dinyatakan dalam suatu pernyataan kuantitatif”. Penetapan standar kinerja aparatur ini, secara esensial dapat bersumber dari peraturan perundang-undangan, keputusan pejabat publik, pendapat para ahli, atau atas dasar pengalaman dari pekerjaan yang sama pada tahun-tahun sebelumnya.

Oleh karena itu, untuk menentukan ukuran atau parameter kinerja aparatur dibutuhkan suatu parameter tersendiri, agar penilaian kinerja tersebut tepat sasaran, karena untuk mengukur kinerja aparatur tidaklah mudah. Ketidakmudahan mengukur kinerja tersebut, diungkapkan oleh Dwiyanto (1995:3) yang menandakan sebagai berikut:

“Kesulitan dalam mengukur kinerja aparatur, sebagian muncul karena tujuan dan misi organisasi publik acapkali tidak hanya sangat kabur, akan tetapi juga bersifat multidimensional. Aparatur sebagai individu, kadang memiliki kepentingan yang berbeda bahkan berseberangan dengan kepentingan organisasi. Hal inilah yang kemudian menimbulkan adanya disparitas, antara kepentingan aparatur dengan kepentingan organisasi”

Jika pengukuran kinerja berkaitan dengan hasil yang dapat dikuantitatifkan dan mengusahakan data setelah kejadian, sedangkan indikator kinerja dipakai untuk aktivitas yang dapat ditetapkan secara lebih kualitatif atas dasar perilaku yang dapat diamati. Indikator kinerja juga menganjurkan sudut pandang prospektif (harapan kedepan) dari pada retrospektif (melihat kebelakang). Hal ini menunjukkan jalan pada aspek kinerja yang perlu diobservasi. Indikator yang mempunyai peran sangat penting adalah motivasi dan kemampuan serta tujuan. Kinerja ditentukan oleh tujuan yang hendak dicapai dan untuk melakukannya diperlukan adanya motif. Tanpa dorongan motif untuk mencapai tujuan, kinerja tidak akan berjalan. Maka itu, tujuan dan motif menjadi indikator utama dari kinerja, namun kinerja juga memerlukan adanya dukungan sarana, kompetensi, peluang, standar, dan umpan balik, (Hersey, et. al 1996,77).

Selanjutnya, untuk menilai atau mengevaluasi kinerja aparatur diperlukan dimensi-dimensi yang dapat dikembangkan menjadi indikator kinerja. Indikator kinerja digunakan untuk mengembangkan instrumen evaluasi kinerja yang kemudian digunakan untuk mengukur/menilai kinerja seorang pegawai. Pengembangan dimensi dan indikator kinerja aparatur dilaksanakan melalui *job analysis* atau analisis pekerjaan. Henderson dalam Wirawan (2009:53), mendefinisikan dimensi kinerja pegawai adalah:

“Performance dimensions are those qualities or features a job or the activities that take place at work site that are conducive to measurement. They are provide a means for describing the scope of total workplace activities. While responsibilities and duties provide a depersonalized description a job, performance dimensions permit the descriptive process to take a situasional and personalized route”.

Pandangan di atas mengandung makna bahwa dimensi kinerja merupakan kualitas-kualitas atau wajah suatu pekerjaan atau aktivitas-aktivitas yang terjadi ditempat kerja yang konduktif terhadap pengukuran. Dimensi pekerjaan menyediakan alat untuk melukiskan keseluruhan cakupan aktivitas ditempat kerja. Sementara itu tanggung jawab dan kewajiban menyediakan suatu deskripsi depersonalisasi suatu pekerjaan, dimensi kinerja memungkinkan proses

deskriptif untuk mengambil sesuatu rute situasional dan personalisasi.

Pandangan yang lebih komprehensif dikemukakan Wirawan (2009:54), bahwa: “ Dimensi kinerja menuntut suatu penilaian akan kinerja pegawai yang diperoleh melalui hasil kerja, perilaku kerja, dan sifat pribadi yang ada hubungannya dengan kerja”.

Pandangan di atas, mencerminkan bahwa penilaian kinerja aparatur secara komprehensif dapat diukur melalui hasil kerja, perilaku kerja dan sifat pribadi yang ada hubungannya dengan kerja.

Menurut Wirawan (2009:54), hasil kerja adalah keluaran kerja yang diperoleh pegawai dalam bentuk jasa atau barang yang dapat diukur kuantitas dan kualitasnya sesuai dengan tugas dan tanggung jawab masing-masing. Sedangkan menurut Rivai (2006:33), bahwa hasil kerja (out put) adalah “sesuatu yang terukur atau sedikitnya dapat dilihat dari perilaku yang tampak dan ditampilkan oleh pegawai”. Hasil kerja yang diperoleh/dicapai oleh seseorang (pegawai) atau kelompok orang dalam suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam upaya pencapaian tujuan organisasi secara legal, tidak melanggar hukum, dan tidak bertentangan dengan moral atau etika.

Dimensi hasil kerja merupakan kemampuan pegawai melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya dengan sebaik mungkin dan menggunakan sarana dan prasarana yang ada seoptimal mungkin dalam

memberikan kualitas pelayanan masyarakat, serta dengan kesadaran sendiri dan senang (enjoy) dalam melakukan pekerjaannya.

Dalam perspektif lain, perilaku kerja mencerminkan tingkah laku seseorang dalam melaksanakan tugasnya di lingkungan organisasi (tempat) dimana yang bersangkutan bekerja. Dalam konteks ini, dapat dicermati bahwa ketika yang bersangkutan berada ditempat kerjanya, maka ia sesungguhnya akan memiliki dua perilaku yang saling mempengaruhi, yakni, perilaku personal (pribadi) dan perilaku kerja. Perilaku pribadi adalah perilaku yang tidak ada hubungannya dengan pekerjaan, namun secara fungsional terkadang dapat mempengaruhi kualitas dan keberhasilan pekerjaan seseorang. Sedangkan perilaku kerja adalah perilaku pegawai yang ada hubungannya dengan pekerjaan. Artinya, karakteristik perilaku seseorang dapat tercermin, ketika yang bersangkutan melaksanakan tugas dan pekerjaannya. Dengan perilaku tertentu, pegawai dapat melaksanakan pekerjaannya dengan baik dan menghasilkan kinerja yang diharapkan oleh organisasi maupun masyarakat. Dimensi perilaku kerja dapat dilihat dari perilaku kerja yang ditampilkan, antara lain tingkat disiplin kerja, loyalitas (rasa memiliki dan kebersamaan), bekerjasama, memanfaatkan waktu bekerja sebaik mungkin, ramah kepada pelanggan, serta profesional dalam melaksanakan pekerjaan dan memberikan pelayanan.

Kinerja seseorang juga akan tercermin dari sifat pribadi. Sifat pribadi yang dimaksud adalah sifat pribadi yang diperlukan dalam melaksanakan pekerjaannya. Sebagai seorang manusia, pegawai mempunyai banyak sifat pribadi yang dibawa dari lahir dan yang diperoleh ketika dewasa dari pengetahuan dan pengalaman. Dimensi sifat pribadi yang ada hubungannya dengan pekerjaan dimaksud adalah, tingkat pengetahuan (latar belakang pendidikan, pengalaman kerja, lamanya bekerja/ menduduki jabatan), keterampilan (kemampuan menggunakan alat/mesin, teknik/metode penunjang kelancaran tugas), kejujuran (moral & etika), kemampuan beradaptasi, inisiatif, semangat kerja, kepemimpinan, serta kecerdasan emosional.

Pimpinan organisasi berkewajiban untuk mengetahui dan memahami ketiga faktor tersebut agar kinerja aparatur menjadi lebih baik. Pimpinan yang efektif adalah pimpinan yang mampu memahami karakteristik individu yang berada dalam organisasinya. Hal ini dapat dilakukan dengan memahami prinsip-prinsip dasar yang mempengaruhi perilaku individu sebagaimana dikemukakan oleh Thoha (1993:35-45) sebagai berikut:

- 1. Manusia berbeda perilakunya karena kemampuannya tidak sama,*
- 2. Manusia mempunyai kebutuhan yang tidak sama,*

3. *Orang berfikir tentang masa depan, dan membuat pilihan tentang bagaimana bertindak,*
4. *Seseorang memahami lingkungannya dalam hubungannya dengan pengalaman masa lalu dan kebutuhannya.*
5. *Seseorang itu mempunyai reaksi-reaksi senang atau tidak senang,*
6. *Banyak faktor yang menentukan sikap dan perilaku seseorang.*

Selanjutnya, menurut Wirawan (2009:7), bahwa kinerja pegawai merupakan hasil sinergi dari sejumlah faktor, antara lain:

1. **Faktor internal pegawai**, yaitu faktor-faktor dari dalam diri pegawai yang merupakan faktor bawaan dari lahir (bakat, sifat pribadi, serta keadaan fisik dan kejiwaan), dan faktor yang diperoleh ketika ia berkembang (pengetahuan, keterampilan, etos kerja, pengalaman kerja, dan motivasi kerja). Setelah dipengaruhi oleh lingkungan internal dan eksternal organisasi, faktor internal pegawai ini menentukan kinerja pegawai. Jadi dapat diasumsikan bahwa makin tinggi faktor-faktor internal tersebut, makin tinggi pula kinerja pegawai, dan sebaliknya makin rendah faktor-faktor internal tersebut, makin rendah pula kinerjanya.
2. **Faktor lingkungan internal organisasi**. Dalam melaksanakan tugasnya pegawai, memerlukan dukungan organisasi tempat dia bekerja, misalnya:

strategi organisasi, dukungan sumber daya yang diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan, serta system manajemen dan kompensasi. Oleh karena itu, manajemen organisasi harus menciptakan lingkungan internal organisasi yang kondusif sehingga dapat mendukung dan meningkatkan produktivitas pegawai.

- 3. Faktor lingkungan eksternal organisasi,** *adalah keadaan, kejadian, atau situasi yang terjadi di lingkungan eksternal organisasi yang mempengaruhi kinerja pegawai, misalnya, krisis ekonomi dan keuangan, budaya masyarakat termasuk budaya kerja.*

Pencapaian kinerja aparatur yang sesuai dengan harapan organisasi ataupun masyarakat tidak terlepas dari beberapa faktor yang mempengaruhi, seperti yang dikemukakan oleh Armstrong and Baron (1998:168), sebagai berikut:

- 1. Personal factor, ditunjukkan oleh keterampilan, kompetensi yang dimiliki, motivasi, dan komitmen individu.*
- 2. Leadership factor, ditentukan oleh kualitas program, bimbingan dan dukungan yang diberikan pimpinan kepada individu,*
- 3. Team factor, ditunjukkan oleh dukungan yang diberikan oleh rekan kerja,*
- 4. System factor, ditunjukkan oleh adanya sistem kerja dan fasilitas yang diberikan organisasi*

kepada individu untuk melaksanakan pekerjaannya,

5. *Contextual/situasional factor, ditunjukkan oleh tingginya tekanan dan perubahan lingkungan internal dan eksternal organisasi.*

Dari uraian di atas, dapat digambarkan bahwa pelaksanaan kinerja akan sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor, baik yang bersumber dari individu (pegawai) itu sendiri maupun yang bersumber dari organisasi. Dari pegawai dipengaruhi oleh kemampuan dan kompetensinya, juga dukungan rekan kerja. Sementara dari segi organisasi dipengaruhi oleh seberapa mampu seorang pimpinan memberdayakan pegawainya, memberikan bimbingan dan dukungan, serta sistem kerja dan fasilitas kerja. Selain itu, pelaksanaan kinerja juga tidak terlepas dari pengaruh perubahan dalam dan luar lingkungan organisasi.

Kemudian, Hersey, et al (1996:75), merumuskan bahwa, ada tujuh faktor yang mempengaruhi kinerja yang dirumuskan dengan akronim ACHIEVE, yaitu:

A – Ability (knowledge and skill)

C – Clarity (understanding or role perception)

H – Help (organizational support)

I- Incentive (motivation or willingness)

E – Evaluation (coaching and performance feedback)

V – Validity (valid and legal personnel practices)

E – Environment (environmental fit)

Dari pandangan tersebut, tersirat kewajiban pimpinan untuk meningkatkan kemampuan pegawai, agar dapat memberikan prestasi kerja lebih tinggi bagi organisasinya dan memberikan penghargaan (reward) bagi pegawai berprestasi baik berupa benda maupun kata-kata pujian untuk memberi motivasi dan semangat lebih tinggi lagi, serta peringatan atau sanksi bagi yang melanggar ketentuan organisasi baik lisan maupun tertulis.

Fenomena rendahnya kinerja aparatur dalam melaksanakan tugas memberikan pelayanan kepada masyarakat, serta tuntutan masyarakat akan good governance membawa implikasi bagi perlunya dilakukan evaluasi terhadap kinerja aparatur dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sehingga didapatkan gambaran yang akurat mengenai keadaan kinerja aparatur yang sebenarnya sebagai titik tolak untuk melakukan perbaikan kinerja. Dengan demikian, melalui evaluasi terhadap kinerja aparatur ini, institusi pemerintah juga akan dapat menyusun grand design tentang langkah-langkah yang perlu dilakukan untuk meningkatkan kinerja aparatnya.

BAB IV

GOOD GOVERNANCE

Hadirnya sistem pemerintahan yang baik (good Governance), sesungguhnya merupakan idaman dan impian semua orang. Namun, harus disadari bahwa melahirkan sistem pemerintahan yang baik bukanlah pekerjaan yang mudah. Munculnya pandangan tersebut dapat dimengerti, karena melahirkan sistem pemerintahan yang baik membutuhkan kerja keras dan kerja cerdas, komitmen serta moralitas dari semua pemangku kepentingan, termasuk dukungan dari masyarakat secara luas.

Pada sisi lain, kejelasan visi, misi dan program yang dicanangkan oleh pemerintah juga harus benar-benar memiliki keberpihakan terhadap kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Oleh sebab itulah kemudian pemerintahan yang dianggap good, manakala ia mampu menghadirkan visi, misi dan program yang benar-benar menyentuh kepentingan masyarakat. Selain itu, perlu dicermati pula apakah visi, misi dan program yang telah dicanangkan tersebut mampu dimanifestasikan dalam bentuk kegiatan yang nyata, sehingga dapat dirasakan oleh masyarakat ?

Pertanyaan di atas, tentu menjadi sangat penting untuk dikemukakan karena tidak jarang

pemerintah membuat (baca: menjanjikan) banyak program yang kelihatan sangat bagus di atas kertas, namun tidak bisa diterjemahkan dalam bentuk kegiatan yang nyata. Implikasinya, masyarakat hanya mendapatkan manisnya janji dan tidak bisa “menikmati” janji yang sudah diucapkan tersebut. Lantas, apa sebenarnya yang mengilhami pentingnya (urgensi) pelaksanaan good governance tersebut? Kemudian apa konsep dan prinsip-prinsip dasar yang menjadi landasan pelaksanaan good governance? Sejauhmana pula konsep good governance mampu mengantisipasi dan mengatasi persoalan KKN ? Di bawah ini akan dijelaskan berbagai argumentasi dan pemikiran terkait dengan berbagai pertanyaan tersebut, sehingga diharapkan dapat memaknai good governance secara komprehensif.

A. Urgensi Pelaksanaan Good Governance

Sebagaimana di jelaskan di atas, bahwa good governance sesungguhnya merupakan sebuah konsep yang mendorong terciptanya sistem pemerintahan yang baik. Sistem pemerintahan yang baik tersebut, dimaknai sebagai sistem pemerintahan yang mampu menangkap pesan, harapan dan keinginan masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Lantas, mengapa good governance tersebut begitu penting untuk dilaksanakan, khususnya bagi pemerintahan di Indonesia? Menurut hemat penulis, ada beberapa alasan dan argumentasi yang

mengilhami pentingnya pelaksanaan good governance, khususnya bagi pemerintahan di Indonesia.

Pertama, sejak bergulirnya proses reformasi awal tahun 1998 bahkan hingga saat ini, sistem pemerintahan di Indonesia mengalami fluktuasi serta pergeseran yang luar biasa. Hal ini ditandai oleh terjadinya perubahan berbagai regulasi yang mengatur sistem pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun daerah (baca: pemerintahan lokal). Kondisi tersebut, secara langsung maupun tidak telah menyebabkan terjadi perubahan terhadap struktur dan pola yang diperankan oleh birokrat (aparatus) pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahan. Namun demikian, terjadinya berbagai perubahan regulasi yang mengatur sistem pemerintahan tampaknya belum sepenuhnya mampu, bahkan untuk sebagian tidak memberikan nilai tambah bagi kesejahteraan masyarakat.

Marjinalisasi kaum miskin, baik secara hukum, ekonomi, sosial maupun budaya masih menggejala. Konflik horizontal dan vertikal semakin mengalami penguatan seiring melemahnya kekuatan hukum serta merebaknya ketidakadilan dan lain-lain. Dalam konteks ini, sistem pemerintahan yang dibangun pasca reformasi seolah tidak mampu membawa pesan perubahan yang hakiki. Perubahan yang terjadi hanya sebatas berubah secara formal, bukan substansial. Sistem pemerintahan tampak seperti "kehilangan arah", sementara tuntutan masyarakat baik secara internal maupun global justru semakin mengalami percepatan

dan penguatan. Itulah sebabnya, reaktualisasi nilai-nilai pemerintahan yang baik (good governance) perlu ditanamkan kembali, agar berbagai persoalan yang menyelimuti kehidupan berbangsa dan bernegara dapat segera di atasi.

Kedua, semakin merebaknya kasus korupsi diberbagai level pemerintahan (baca: pemerintah pusat dan daerah) yang diduga kuat melibatkan sejumlah pejabat negara, merupakan suatu bukti bahwa penyelenggara pemerintahan hingga saat ini belum mampu menjalankan amanat rakyat yang telah digenggamnya. Potret buram penyelenggaraan pemerintahan ini juga diperparah oleh munculnya kejahatan korupsi yang melibatkan sejumlah aparat hukum, baik dikepolisian, kejaksaan maupun di lingkungan kehakiman. Carut marut penyelenggaraan pemerintahan semakin tampak, ketika sejumlah elite politik dan anggota DPR serta pengusaha tersandung kasus korupsi yang jumlahnya sangat fantastis. Kasus Wisma Atlet dan Hambalang telah menjadi saksi bisu, betapa kejahatan korupsi di negeri ini memang sudah semakin masif dan tak terkendali. Oleh karena itu, sudah tidak pada tempatnya jika bangsa ini membiarkan dan menunda pelaksanaan good governance.

Ketiga, argumentasi lain yang juga harus menjadi perhatian penting dalam pelaksanaan good governance adalah munculnya berbagai konflik, baik secara vertikal maupun horizontal. Munculnya berbagai

konflik tersebut, ditengarai sebagai implikasi dari berbagai ketidakadilan dan ketidakpuasan masyarakat atas layanan dan perlakuan aparat pemerintah. Selain itu, konflik juga seringkali “meledak” akibat perbedaan masalah keyakinan, etnis, aliran politik (dukungan politik), maupun budaya yang kemudian bisa menjelma menjadi kerusuhan sosial. Terjadinya konflik ini, semakin menggelisahkan, manakala konflik tersebut sudah mengancam terhadap keutuhan bangsa. Dengan perkataan lain, konflik yang terjadi saat ini, jika dibiarkan akan semakin membuka peluang terjadinya disintegrasi bangsa. Itu sebabnya, pemerintah dengan segenap perangkat yang ada di dalamnya sejatinya mampu menangkap isyarat berbagai gejala yang mengarah pada ancaman disintegrasi bangsa. Salah satu solusi yang bisa mengantisipasi dan mengatasi ancaman tersebut, adalah melakukan penataan dan pengelolaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan secara baik dan benar sesuai dengan nilai-nilai keadilan, keterbukaan, partisipasi dan kesamaan hak. Pada posisi inilah, kemudian pelaksanaan good governance menempati posisi yang strategis untuk menjawab berbagai persoalan tersebut.

Keempat, urgensi mewujudkan good governance, baik pada pemerintah tingkat pusat maupun daerah bukan hanya dipandang cocok untuk mengatasi masalah kemiskinan dan ketimpangan, tetapi juga sangat relevan dengan kebutuhan untuk proses pemulihan dan stabilitas ekonomi serta krisis

politik yang kian memburuk. Argumentasi ini diilhami oleh fenomena yang mengisyaratkan, ketika semua negara Asia yang terkena krisis ekonomi mulai menunjukkan gejala pulih, perekonomian Indonesia justru belum menampakkan gejala perbaikan yang signifikan. Rendahnya kualitas governance yang memadai diduga kuat menjadi salah satu penyebab berlaut-larutnya krisis ekonomi dan politik yang kita hadapi hingga saat ini.

Kelima, melimpahnya sumber daya alam dan sumber daya manusia, yang dimiliki bangsa Indonesia saat ini, sudah tidak menjadi keunggulan yang menjamin keberhasilan lagi, apabila tidak diiringi oleh kemampuan untuk mengolahnya secara efektif, efisien dan berkualitas. Salah satu faktor yang mempengaruhi daya saing ini adalah efisiensi dan inovasi dalam manajemen perekonomian pemerintahan dan swasta. Persoalan ini akan dipandang efisien dan inovatif manakala kondisi pemerintahan pada berbagai level birokrasi mampu merespon dan mengakomodasi serta memberikan iklim yang kondusif bagi bekerjanya kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal inilah yang kemudian menjadi salah pendorong pentingnya pelaksanaan good governance secara konsisten dan komprehensif.

Keenam, semakin menguatnya arus globalisasi, liberalisasi dan iklim demokrasi yang menyapa seluruh negara di berbagai belahan dunia, termasuk Indonesia. Kondisi tersebut, secara langsung maupun tidak telah

mengakibatkan munculnya etika baru dalam tatanan kehidupan dunia tentang demokrasi, sistem ekonomi, hak asasi manusia, dan kelestarian lingkungan, melahirkan berbagai tantangan baru yang tidak mungkin bisa dihindari. Fenomena tersebut, kemudian mendorong bangsa-bangsa di seluruh dunia untuk menampilkan berbagai keunggulan kompetitif agar mereka mendapatkan tempat yang memadai dalam konstelasi persaingan global tersebut. Dalam konteks inilah pemerintah kemudian dituntut untuk mampu menghadirkan sebuah model menajamen pemerintahan yang adaptif, responsive, inovatif dan akuntabel. Dengan demikian, pemerintah diharapkan dapat mengantisipasi dan mampu menjawab menguatnya arus globalisasi, liberalisasi dan iklim demokrasi.

B. Esensi dan Konsep Good Governance

Konsep good governance (pemerintahan yang baik) di lingkungan global, sesungguhnya merupakan konsep yang sudah cukup lama dikenal, seiring dengan pertumbuhan dan perkembangan kebutuhan manusia akan adanya layanan yang berkualitas. Dalam bahasa lain, keinginan untuk melaksanakan good governance ini diilhami oleh dorong untuk menghadirkan suatu pengelolaan pemerintahan yang berpihak pada kepentingan masyarakat. Sedangkan di Indonesia, Istilah 'good governance' kembali mengemuka sejalan dengan merebaknya arus reformasi yang dimotori oleh

kalangan mahasiswa dan kaum intelektual. Khasanah teoritis dan praktis dari konsep tersebut kemudian merambah keberbagai wilayah termasuk kalangan aparatur negara yang dianggap sebagai ujung tombak dari pelaksanaan pemerintahan. Wacana tersebut kemudian menjadi sangat menarik untuk dicermati ketika persoalan krisis bangsa yang cukup berkepanjangan: seperti merebaknya kasus Korupsi, terpuruknya ekonomi, ketimpangan sosial yang semakin menggejala, fenomena kemiskinan yang semakin merata, krisis politik yang berkepanjangan, konflik antar warga bangsa yang semakin mengkhawatirkan dan lain-lain dianggap sebagai persoalan nasional yang urgen untuk diselesaikan. Lalu, apakah good governance itu?

Menurut Bank Dunia (World Bank) Good governance merupakan cara kekuasaan yang digunakan dalam mengelola berbagai sumber daya sosial dan ekonomi untuk pengembangan masyarakat. Pada sisi lain Masyarakat Transparansi Indonesia (2003) mengemukakan bahwa kunci utama memahami good governance, adalah pemahaman atas prinsip-prinsip yang mendasarinya. Bertolak dari prinsip-prinsip ini didapat tolok ukur kinerja suatu pemerintah. Adapun prinsip-prinsip tersebut meliputi:

*Pertama, **partisipasi masyarakat**. Hal ini mengandung makna bahwa semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga*

perwakilan yang sah yang mewakili kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat, serta kepastian untuk berpartisipasi secara konstruktif.

*Kedua, **tegaknya supremasi hukum.** Hal ini mengandung arti bahwa kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu, termasuk didalamnya hukum-hukum yang menyangkut hak asasi manusia.*

*Ketiga, **transparasi.** Hal ini mengandung arti bahwa transparansi dibangun atas dasar informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintah, lembaga-lembaga, dan informasi dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau.*

*Keempat, **peduli pada stakeholder.** Hal ini mengandung makna bahwa lembaga-lembaga dan seluruh proses pemerintah harus berusaha melayani semua pihak yang berkepentingan.*

*Kelima, **berorientasi pada konsensus.** Hal ini mengandung arti bahwa tata pemerintahan yang baik akan mampu menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu consensus menyeluruh. Dalam konteks ini hal apa yang terbaik bagi kelompok-kelompok masyarakat, dan bila mungkin, konsensus dalam hal kebijakan-kebijakan dan prosedur-prosedur.*

*Ketujuh, **kesetaraan**. Hal ini mengandung arti bahwa semua warga masyarakat mempunyai kesempatan dan hak yang sama untuk memperbaiki atau mempertahankan kesejahteraan mereka.*

*Kedelapan, **efektivitas dan efisiensi**. Hal ini mengandung arti bahwa proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuah hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin.*

*Kesembilan, **akuntabilitas**, maksudnya para pengambil keputusan di pemerintah, sektor swasta, dan organisasi masyarakat bertanggungjawab, baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan.*

*Kesepuluh, **visi strategis**. Mengandung arti, para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jauh ke depan atas tata pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, serta kepekaan akan apa saja yang dibutuhkan untuk mewujudkan perkembangan tersebut. Selain itu mereka juga harus memiliki pemahaman atas kompleksitas kesejarahan, budaya, dan sosial yang menjadi dasar bagi perspektif tersebut*

*Sementara UNDP (1997) mengemukakan bahwa *good governance* diterjemahkan sebagai "governance can be seen as the exercise of outhority to manage all aspects of a country's affair at all levels in all*

spheres (public, private, civic)...it comprises the mechanisms, proces.

Konsep di atas dibangun di atas dasar fakta empiris bahwa pertama, adanya korelasi positif antara dinamika dan kinerja pembangunan sumber daya manusia dengan kualitas governance, seperti yang ditunjukkan oleh suksesnya negara-negara maju. Kualitas governance yang baik ternyata menghasilkan kinerja pembangunan yang baik dan sustainable.

Kedua, kebijakan dan instrumen yang dikembangkan untuk mengentaskan kemiskinan dan ketimpangan sosial yang hingga saat ini belum menunjukkan perbaikan yang signifikan. Artinya, persoalan kemiskinan hingga saat ini masih menjadi problem krusial yang menyelimuti kehidupan berbangsa dan bernegara. Menguatnya fenomena kemiskinan dan ketimpangan sosial, dan terpuruknya perekonomian serta krisis politik yang berkepanjangan sebagaimana dilukiskan di atas, menunjukkan masih rendahnya efektivitas kebijakan dan buruknya perilaku aparatur dalam menterjemahkan pelayanan yang diberikan pada masyarakat.

Lebih lanjut UNDP (1997) menjelaskan bahwa sebuah governance disebut 'good', manakala ia memiliki karakteristik sebagai berikut: Partisipatif, Rule of law, Transparan, Responsif, Berorientasi pada konsensus, Equity, Efektif, dan Efisien, Akuntable, bervisi strategis, Legitimasi, Resources prudence, Empowering

dan *Enabling*, *Kemitraan* dan *Berorientasi pada masyarakat*.

Partisipatif mengandung arti bahwa, *kepentingan laki-laki dan perempuan dapat diartikulasikan dalam setiap proses pengambilan keputusan, secara langsung atau melalui institusi intermidier yang sah. Partisipasi itu hendaknya dibangun atas dasar kebebasan berorganisasi dan berbicara.*

*Dari segi hukum maka harus ada **rule of law** yang jelas, artinya negara mesti membangun kerangka hukum yang adil dan tidak memihak terutama menyangkut Hak Asasi Manusia (HAM), Undang-undang keamanan dan keselamatan publik. Selain itu, sebuah entitas governance yang good harus mempunyai basis legitimasi yang kuat. Artinya baik produk hukum maupun kerangka kelembagaan dan keputusan-keputusan tertentu yang dihasilkan harus sesuai dengan prosedur, proses dan kriteria kelembagaan yang bisa diterima dan syah.*

*Prinsip **transparansi** menuntut adanya kebebasan arus informasi dimana proses, institusi dan informasi secara langsung bisa diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Informasi yang memadai harus tersedia sehingga bisa dipahami dan dimonitoring oleh masyarakat dan pihak yang berkepentingan.*

*Dalam hal **akuntabilitas**, maka setiap pengambil keputusan baik di lingkungan*

pemerintahan, sektor swasta dan organisasi masyarakat sipil harus akuntabel terhadap masyarakat luas, konstituen khusus dan kelembagaan stakeholder. **Empowering** dan **enabling** artinya semua sektor dalam masyarakat kita harus diberdayakan sehingga upaya mewujudkan kesejahteraan bagi semua orang bisa dicapai secara optimal. Karena governance merupakan sistem pertanggungjawaban yang menyeluruh maka ia tidak bisa dieksekusi secara efektif hanya oleh pemerintah saja, maka ia harus melibatkan semua pihak –dalam hal ini publik, aktor swasta, dan masyarakat luas. Sedangkan prinsip **berbasis pada masyarakat** artinya governance itu diarahkan pada pengembangan kemandirian dan otonomi masyarakat lokal.

Dari perspektif pelayanan maka sebuah entitas governance yang baik, dilihat dari segi kelembagaan dan proses mestinya bisa melayani semua stakeholder. Dilihat dari aspek alokasi dan penggunaan sumber daya, maka ada tiga karakteristik yang sangat penting, yaitu: equity, efektivitas dan efisiensi, ramah lingkungan dan resources prudence.

Meskipun keempatnya menyangkut sumber daya manusia akan tetapi secara konseptual memang berbeda. **Equity**, terutama berkaitan dengan kesamaan peluang semua laki-laki, perempuan kelompok rawan untuk mempertahankan dan memperbaiki kesejahteraan. Karakteristik ramah lingkungan merujuk pada kondisi bahwa upaya

memproteksi dan memproduksi lingkungan yang bisa menjamin sustainability kemandirian.

*Dalam **resources prudence** ada upaya yang jelas bahwa sumber daya dikelola dan didayagunakan untuk mengoptimalkan kesejahteraan semua orang selama beberapa generasi kedepan, idealnya seabadi mungkin, tanpa menggadaikan masa depan. Sedangkan soal **efektivitas** dan **efisiensi** menghendaki supaya berbagai keputusan publik didasarkan pada penggunaan sumberdaya terbaik.*

*Ciri **berorientasi pada konsensus** artinya, semua perbedaan yang ada hendaknya diselesaikan melalui konsensus umum, malah kalau bisa konsensus itu juga menyangkut kebijakan dan prosedur, yang bisa memuaskan kepentingan kelompok, organisasi, masyarakat dan negara. Untuk mempunyai berbagai karakteristik tersebut jelaslah bahwa pemimpin dan masyarakatnya harus mempunyai **visi strategis** yang luas dan berjangka panjang baik mengenai *good society* maupun *good governance*. Tentu bervisi saja belum cukup, ia harus dibarengi dengan kemampuan mengeksekusi visi tersebut kedalam langkah-langkah nyata. Itulah mengapa kemudian *good governance* harus mempunyai ciri bervisi strategis.*

*Senada dengan pandangan di atas, Mustopadidjadja AR (1998) dan Riyas Rasyid (2002) merekomendasikan 6 (enam) karakteristik *good governance* yang harus menjadi acuan dalam mengarahkan kebijakan sistem pemerintahan yaitu*

pertama, adanya kepastian hukum, keterbukaan, profesional dan memiliki akuntabilitas. Kedua, menghormati hak asasi manusia. Ketiga, dapat meningkatkan pemberdayaan masyarakat dan mengutamakan pelayanan prima kepada masyarakat tanpa diskriminasi. Keempat, mampu mengakomodasi kontrol sosial masyarakat. Kelima, partisipasi, otoaktivitas dan desentralisasi dan keenam, berkembangnya sistem checks and balances.

Pertama, prinsip kepastian hukum yang dimaksud adalah prinsip kepastian hukum yang meliputi penciptaan sistem hukum yang benar dan adil dalam lingkup hukum nasional (dalam keseluruhan tatanan administrasi pemerintahan), hukum adat dan hukum kemasyarakatan, pemberdayaan pranata hukum, desentralisasi dan penyusunan peraturan perundang-undangan serta pengawasan masyarakat yang dilakukan oleh DPR.

Kedua prinsip keterbukaan yang meliputi penumbuhan iklim yang kondusif bagi terlaksananya pengakuan terhadap hak asasi manusia, transparansi informasi secara benar, jujur dan adil. Ketiga, prinsip akuntabilitas, yang meliputi kejelasan rencana kerja, prosedur dan mekanisme kerja, dengan sistem pertanggungjawaban yang jelas serta pemberlakuan sistem pemberian ganjaran dan sanksi yang konsisten. Keempat, prinsip profesionalitas yang meliputi kapabilitas, kompetensi dan integritas. Kelima, partisipasi, otoaktivitas dan desentralisasi sebagai

wujud komitmen terhadap nilai-nilai kemanusiaan dan demokrasi. Keenam, berkembangnya sistem *checks and balances*, pada akhirnya terwujud *good governance* memerlukan terlaksananya sistem *checks and balances* yang berkembang dari dan dalam keseluruhan unsur penyelenggara negara.

Dengan demikian, *good governance* merupakan sistem yang memungkinkan terjadinya mekanisme penyelenggaraan pemerintahan negara yang efisien dan efektif dengan menjaga sinergi yang konstruktif diantara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat.

Sementara itu, *Taschereau* dan *Compos* dalam *Simanjuntak* (1997: 87) juga menyatakan bahwa "Tata keperintahan yang baik merupakan suatu kondisi yang menjamin adanya proses kesejajaran, kesamaan, kohesi dan keseimbangan peran, serta adanya saling mengontrol yang dilakukan oleh tiga komponen, yaitu *Government*, *Civil Society*, dan *Business*".

Jadi tiga unsur itulah (*Government*, *Private Sector* dan *Civil Society*) yang menjadi komponen pelaku dalam negara, untuk menciptakan suatu sinergi sehingga tercipta suatu kesejahteraan dalam masyarakat. Negara berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sektor swasta mendorong terciptanya lapangan kerja dan pendapatan masyarakat, sedangkan masyarakat sendiri mewadahi interaksi sosial politik dan

berpartisipasi dalam berbagai aktivitas ekonomi, sosial dan politik.

Sejalan dengan dengan konteks di atas, Thoha (2010) menggaris bawahi pandangan Gutmann dan Thompson (1996) bahwa prinsip demokratis yang melekat pada good governance meletakkan urgensi untuk menempatkan kekuasaan ditangan rakyat bukan ditangan penguasa. Kemudian, tidak adanya rasa takut untuk memasuki suatu perkumpulan atau serikat sesuai dengan kebutuhan hati nurani, dan terakhir dihargainya moral perbedaan pendapat. Sementara itu, Gruber dalam Kartasapoetra (1994 : 132) mengemukakan bahwa demokrasi dalam tata pemerintahan itu berwujud "Control of government by the governed".

Sejalan dengan pemikiran, Rasyid dan Mostopadidjaja yang menempatkan aparatur pemerintah sebagai ujung tombak penyelenggaraan good governance yang bersih dari KKN tampaknya perlu juga ditelusuri sampai sejauh mana bahaya perbuatan kolusi, korupsi dan nepotisme bagi kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal ini sangat penting untuk dikaji mengingat perbuatan tersebut sangat inheren dengan perilaku aparatur itu sendiri.

C. Good Governance dan Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi

Mengamati berbagai gejala kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN) yang memiliki lingkup dan

kompleksitas yang sangat luas, pemerintahan tampaknya masih menghadapi persoalan yang sangat serius. Seberapa besarkah implikasi yang ditimbulkan dari tindak pidana KKN terhadap kehidupan masyarakat dan negara?, Sesungguhnya dapat dicermati dari berbagai gejala negatif yang ditimbulkan oleh perbuatan tersebut. Jika dicermati secara komprehensif, maka dapat dipastikan bahwa kejahatan korupsi, tidak saja merusak tatanan ekonomi bangsa, tetapi juga dapat meruntuhkan moral pejabat dan masyarakat. itulah sebabnya, kejahatan korupsi ditempatkan sebagai kejahatan yang khusus, seperti kejahatan narkoba dan terorisme.

Sejalan dengan konteks di atas, Kumorotomo (2005) mendeteksi sejumlah efek negatif akibat tindak pidana korupsi yang dialami oleh masyarakat dan negara, antara lain, pertama terjadinya efek metastarik yang melanda kalangan pejabat pemerintah. Dalam khasanah ilmu kedokteran, istilah Metastarik digunakan untuk menunjuk proses penyebaran sel-sel kanker, sejumlah sel yang tumbuh abnormal melalui proses yang tidak sehat. Pejabat-pejabat yang korup dapat diibaratkan sebagai sel kanker yang membesar ini. Dimata rakyat mereka tampak sebagai tuan besar yang ditakuti, tetapi sesungguhnya merekalah yang menggerogoti sumber daya dan dana masyarakat dan pada akhirnya menghancurkannya tanpa ampun.

Kedua, terjadinya efek perkomplotan yang diduga kuat melibatkan sejumlah pejabat negara, yang

kemudian melahirkan sindikat koruptor yang sangat “professional”. Implikasinya, pemerintahan cukup kerepotan menghadapi sindikat semacam ini.

Ketiga, munculnya efek pelepasan dalam kejahatan korupsi. Hal ini sesungguhnya merupakan konsekuensi logis dari kejahatan korupsi, karena korupsi senantiasa disertai dengan pemberian barang, bangunan atau jasa yang timbul dari transaksi yang korup, efek ini bisa merembet.

Keempat merebaknya efek penghilangan potensi. Efek ini terjadi karena besarnya biaya yang harus dikeluarkan untuk proyek-proyek pembangunan yang kemudian menghilangkan alternatif yang sehat dan lebih baik. Begitu banyak contoh kasus dimana korupsi telah melemahkan potensi negara dan masyarakat. Efek penghilangan potensi juga tidak hanya berkaitan dengan hal-hal kuantitatif melainkan bisa menyangkut segi kualitatif masyarakat; korupsi semacam ini terkadang bisa membuat masyarakat frustrasi sehingga terjadilah pergeseran nilai (transvaluation) yang membuat banyak orang lalu menganggap bahwa korupsi dapat dibenarkan.

Kelima, munculnya Efek Transmutasi. Efek ini merupakan implikasi psikologis terhadap kejahatan korupsi, dimana orang menganggap bahwa tindakan korupsi merupakan tindakan yang menguntungkan. Sehingga orang berlomba-lomba untuk melakukannya. Efek inilah yang tampaknya masih menggejala di kalangan pegawai negeri kita, walaupun keberadaan

sangat terselubung. Hal yang sama pernah terjadi di Nigeria, dimana para pegawai yang jujur kehilangan integritasnya; mereka malah menyesali nasib mereka yang buruk karena gajinya yang kecil, dan kemudian memuja para koruptor sebagai orang-orang yang berhasil dan mengembangkan sikap-sikap yang menjurus kearah budaya menjilat.

Keenam, merebaknya Efek Pamer di kalangan pejabat yang korup. Ini memberi kesan bahwa korupsi adalah usaha produktif dan bernilai, sehingga para isteri koruptor biasanya menghiasi diri mereka dengan mobil-mobil luks dan tinggal di rumah atau vila mewah bak istana. Keuntungan dan nilai korupsi jadi tampak mencolok sehingga orang lain pun ingin juga menjadi pejabat yang korup. Hal ini menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintahan untuk mengungkap para pejabat yang diduga kuat melakukan tindak pidana korupsi.

Ketujuh, munculnya Efek Psikosentris yang dialami oleh para koruptor dalam rangka menutupi kejahatannya. Efek ini merupakan sentralisasi dari motivasi, usaha dan respon-responnya sehubungan dengan tindakan-tindakan yang korup. Rasa tidak aman muncul dimana-mana. Pejabat-pejabat yang korup harus menyewa wartawan-wartawan yang mau memutarbalikan berita untuk menyelamatkan nama baiknya. Guru besar yang korup akan sulit memusatkan perhatian pada penelitian-penelitian yang kreatif. Para pegawai negeri akan khawatir siang

malam tentang laporan-laporan palsu yang dia berikan kepada atasannya, demikian pula atasannya.

Kedelapan, menggejalanya Efek Klimaktik menyangkut situasi yang berjalan dalam masyarakat yang korup. Barang-barang menjadi mahal karena ongkos angkutan yang naik sebagai akibat banyaknya pungli di jalanan, para orang tua putus asa karena anaknya ditolak masuk ke universitas walau nilainya baik, sedang anak-anak lain yang lebih bodoh dapat diterima melalui pintu belakang. Perasaan tak berdaya menyelimuti orang yang kalah perkara karena hakimnya telah disuap, masyarakat putus asa dan negara menjadi lembek. Kondisi semacam ini tampaknya masih menyelimuti pemerintahan SBY-Kalla yang sedang gencar-gencarnya melakukan pemberantasan korupsi.

Klasifikasi terakhir dari efek korupsi yang dialami oleh masyarakat dan negara saat ini adalah Efek Enonomisnya. Pencurian dari pembendaharaan sumber daya pemerintah oleh para pejabat yang korup telah mempengaruhi penjualan dan pembelian. Belum lagi aneka bentuk penggelapan pajak. Semua itu sama dengan menggerogoti masyarakat dan pemerintah demi kepentingan korupsi. Segudang efek derivatif korupsi yang bersifat kumulatif datang silih berganti dan masyarakat mengalami kerugian yang luar biasa besarnya.

Jika kita mencermati dampak negatif yang ditimbulkan oleh korupsi maka kita akan semakin

paham akan pelbagai kemungkinan buruk yang menimpa masyarakat jika korupsi dibiarkan menjadi penyakit. Oleh karena itu, apa pun bentuknya korupsi memang harus segera ditanggulangi.

Telaah kritis terhadap sebab-sebab yang mendorong seseorang untuk melakukan korupsi akan memberi dasar untuk menemukan alternatif-alternatif pemecahan masalah korupsi. Sesuai dengan sketsa pembahasan di atas yang menempatkan korupsi sebagai kejahatan yang sangat sistematis dan membahayakan berbagai dimensi kehidupan berbangsa dan bermasyarakat, maka pada sesi ini penulis akan mengulas berbagai alternatif pemecahan baik ditinjau dari segi struktur atau sistem sosial, yuridis, maupun segi etika aparatur atau ahlak.

Dengan memperhatikan berbagai faktor yang menjadi penyebab tindak pidana Kumorotomo (2005) merekomendasikan tiga alternatif pemecahan untuk menangkal terjadinya perbuatan korupsi, yaitu:

1) Cara Sistemik Struktural

Cara ini didasarkan pada pertimbangan bahwa korupsi dapat bersumber dari kelemahan-kelemahan yang terdapat pada sistem politik dan sistem administrasi negara dengan birokrasi sebagai perangkat pokoknya. Untuk itu, yang harus dilakukan adalah mendayagunakan segenap suprastruktur politik maupun infrastruktur politik dan pada saat yang sama membenahi birokrasi sehingga lubang-lubang yang dapat dimasuki tindakan-tindakan korup dapat ditutup. Yang dimaksud dengan "Suprastruktur Politik" adalah keseluruhan lembaga penyelenggara negara yang

mempunyai kewenangan hukum konstitusional yang bersumber dari UUD 1945 seperti Lembaga MPR, Presiden, DPR, BPK, MA, dan pemerintah daerah beserta jajarannya. Dengan demikian, aparat pemerintah atau administrasi negara merupakan aparat pelaksana dari suprastruktur politik. Sedangkan "Infrastruktur Politik" adalah organisasi-organisasi kekuatan sosial politik dan kemasyarakatan yang tidak mempunyai kewenangan hukum konstitusional tetapi dapat berperan sebagai kelompok penekan.

2) Cara Abolisionistik

Upaya yang kedua ini berangkat dari asumsi bahwa korupsi adalah suatu kejahatan yang harus diberantas dengan terlebih dahulu menggali sebab-sebabnya dan kemudian penanggulangan diarahkan pada usaha-usaha menghilangkan sebab-sebab tersebut. Maka jalan yang ditempuh adalah dengan mengkaji permasalahan-permasalahan yang tengah dihadapi masyarakat, mempelajari dorongan-dorongan individual yang mengarah ke tindakan-tindakan korupsi, meningkatkan kesadaran hukum masyarakat serta menindak orang-orang yang korup berdasarkan kodifikasi hukum yang berlaku. Jadi dalam menangkal korupsi kecuali menggunakan titik tekan metode kuratif, cara ini juga diharapkan menjadi perangkat preventif dengan menggugah ketaatan pada hukum.

3) Cara Moralistik

Cara yang ketiga ini didasari oleh pemikiran bahwa faktor yang terpenting dari tidak pidana korupsi adalah faktor Perilaku dan mental manusia. Oleh karena itu usaha penanggulangannya harus pula terarah pada faktor moral manusia sebagai pengawas aktivitas-aktivitas tersebut. Cara moralistik dapat dilakukan

secara umum melalui pembinaan mental dan moral manusia; seperti khotbah-khotbah, ceramah atau penyuluhan dibidang keagamaan, etika dan hukum. Disamping itu, pendidikan moral di sekolah-sekolah formal sejak jenjang pendidikan dasar hingga perguruan tinggi dengan memasukan pengajaran-pengajaran etika dan moral dalam kurikulum pendidikan merupakan langkah yang patut dipertahankan bahkan harus ditingkatkan.

Upaya lain yang dapat dilakukan untuk mencegah dan menanggulangi tindak pidana korupsi dapat dilakukan melalui langkah-langkah dibidang hukum sebagaimana disarankan oleh Romli Atmasasmita (2005). Dalam konteks ini ia merekomendasikan upaya penanggulangan tindak pidana korupsi melalui langkah-langkah antisipasi di bidang hukum sebagai berikut:

Pertama, Pembentukan undang-undang nomor 28 tahun 1999 tentang penyelenggaraan pemerintahan (negara) yang bersih dan bebas KKN adalah merupakan wujud dari langkah untuk menciptakan salah satu "good governance. Strategi besar pemberantasan KKN di Indonesia dimulai dengan pemberlakuan undang-undang nomor 28 tahun 1999 secara benar, konsekuen, konsisten dan berkesinambungan. Hal tersebut didasarkan pada pertimbangan :

a. Sasaran undang-undang nomor 28 tahun 1999 adalah para penyelenggara negara sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 yaitu termasuk penyelenggara negara, lembaga tinggi negara,

- hakim, polisi, jaksa, pejabat BUMN/D dan bendaharawan proyek.*
- b. Undang-undang nomor 28 tahun 1999 merupakan rambu-rambu universal yang dapat mencegah KKN dikalangan penyelenggara negara sehingga undang-undang tersebut sesungguhnya merupakan kebijakan hukum yang bersifat preventif dengan mengedepankan pengaturan-pengaturan (regulatif) yang bertujuan penataan tertib administratif dikalangan penyelenggara.*
 - c. Undang-undang nomor 28 tahun 1999 telah memerintahkan pembentukan komisi pemeriksa harta kekayaan penyelenggara negara (KPHKPN), yang merupakan suatu lembaga independen berlandaskan perintah dari masyarakat yang memiliki wewenang "sub prema" dan "inquiry" (penyelidikan).*
 - d. Undang-undang nomor 28 tahun 1999 telah mengatur partisipasi publik untuk memperoleh informasi dan menyampaikan informasi mengenai penyelenggaraan negara dan berkomunikasi dengan komisi pemeriksa Harta Kekayaan Penyelenggara Negara (KPHKPN).*
 - e. Undang-undang nomor 28 tahun 1999 mengkriminalisasikan kolusi dan nepotisme sehingga merupakan suatu tindak pidana yang berdiri sendiri. Penetapan kolusi dan nepotisme dengan suatu tindak pidana merupakan wujud nyata pemerintah untuk memberantas KKN.*

Langkah kedua, dalam bidang hukum adalah melaksanakan perubahan-perubahan undang-undang pemberantasan korupsi sejak tahun 1960 sampai dengan tahun 1999. Untuk mendalami latar belakang pembentukan undang-undang nomor 31 tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi, maka akan diuraikan tentang landasan filosofis penyusunan undang-undang nomor 31 tahun 1999, dan spirit moral yang tertuang didalamnya, serta karakteristik undang-undang tersebut.

Bangsa Indonesia masa kini tengah dilanda krisis kepercayaan dalam setiap segmen kehidupan berbangsa dan bernegara baik dalam bidang sosial, politik, ekonomi, keuangan, perdagangan dan industri. Dalam bidang sosial kita menyaksikan dan mengalami bagaimana bangsa ini tengah dilanda krisis kepercayaan terhadap lembaga perkawinan, lembaga musyawarah adat, lembaga pemerintah baik lembaga eksekutif, yudikatif maupun lembaga legislatif, lembaga keuangan bank dan non bank, lembaga kepartaian, lembaga usaha baik yang bersifat "Publikrechtelijke" maupun yang bersifat "Privatrechtelijke".

Krisis kepercayaan tersebut di atas, secara analisis makro (macro analysis) bermuara kepada satu penyebab besar yaitu belum dapat diciptakan suatu pemerintahan yang baik, bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme dalam kurun waktu hampir kurang lebih 60 tahun sejak diproklamasikannya kemerdekaan RI. Dalam sejarah bangsa-bangsa, tiga

kata kunci, yaitu korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) merupakan sumber penyebab runtuhnya suatu rezim dan ketiga kunci itulah juga yang menyebabkan Indonesia dikenal diseluruh dunia terutama dengan penempatannya sebagai "The Champion" atau sekurang-kurangnya menempati ranking ketiga dunia.

Melihat perkembangan KKN di negara ini, observasi penulis menunjukkan bahwa berangkat dari suatu fakta pemerintah, analog dengan manusia yaitu mengenai sosok tubuh seorang yang berusia enam puluh tahunan dan mengidap penyakit menahun sedangkan kondisinya sangat sulit untuk dilakukan operasi dalam. Ada bagian tubuhnya yang harus diamputasi dan membiarkan bagian tubuh lainnya tetap berkembang. Secara konkrit menurut observasi penulis bangsa ini sudah kehilangan dua generasi potensial akibat KKN (generasi 45 dan 66), dan sedang dalam pembinaan generasi penerus selanjutnya yang juga tidak ada langkah konkrit dan sungguh-sungguh untuk memberantas KKN, akan menjadi "Potential Victims" dimasa dekat ini.

Bertitik tolak pada deskripsi dan analisis tersebut di atas maka perlu diperkuat landasan hukum yang dapat menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN sejak kini dan untuk masa depan.

Sejalan dengan hal terserbut, spirit moral yang terkandung dalam undang-undang RI nomor 31 tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi tampaknya memberikan arahan yang jelas mengenai

bagaimana upaya yang harus dilakukan untuk mengatasi tindak pidana korupsi. Secara substansial UPTPK memuat tujuh spirit moral sebagai berikut:

- 1) Mengikis komunitas yang selalu mengedepankan "supremasi" paternalistik secara tidak benar melalui ketentuan tentang larangan suap terhadap pegawai negeri.*
- 2) Menghidupkan kembali kontrol internal sejak dini, dimulai dari lingkungan keluarga melalui ketentuan yang membolehkan jaksa penuntut umum untuk melaksanakan perampasan atas harta kekayaan yang terbukti berasal dari korupsi.*
- 3) Memberdayakan kontrol sosial eksternal melalui ketentuan tentang peran serta masyarakat dalam pemberantasan tindak pidana korupsi yang mengatur tentang perlindungan hukum untuk memberikan jawaban atas pelaporan dimaksud dalam jangka waktu 60 hari kerja sejak diterimanya permintaan atas pelaporan tersebut.*
- 4) Menumbuhkan budaya malu (Shame Culture) baik dalam kalangan masyarakat luas maupun kalangan penyelenggara negara melalui ketentuan tentang kewajiban tersangka/terdakwa kasus korupsi untuk menerangkan asal usul harta kekayaannya atau suami/isterinya atau korporasinya dihadapan penyidik.*
- 5) Menimbulkan hambatan-hambatan moral (moral restraints) untuk melakukan tindak pidana korupsi melalui ketentuan tentang ancaman pidana*

minimum khusus dan maksimum yang tinggi, bahkan sampai pada ancaman pidana mati dan adanya ketentuan mengenai pidana tambahan yang sangat berat bagi tersangka/terdakwa pelaku tindak pidana korupsi.

- 6) Melembagakan budaya anti korupsi secara terus menerus dan berkesinambungan dikalangan masyarakat maupun dikalangan penyelenggara negara mengenai ketentuan tentang perlunya pembentukan komisi pemberantasan korupsi yang harus dibentuk dengan undang-undang dan peran serta masyarakat dan kewajiban pemberian informasi yang benar dan transparan tentang kasus-kasus tindak pidana korupsi.*
- 7) Menumbuhkan budaya kooperatif dikalangan penegak hukum terutama kepolisian dan kejaksaan dalam pemberantasan kasus tindak pidana korupsi melalui ketentuan tentang pembentukan Tim Penyidik Gabungan di bawah koordinasi jaksa agung. Tim penyidik gabungan ini merupakan embrio dari komisi pemberantasan korupsi yang akan dibentuk dua tahun setelah berlakunya UUPTK, 1999.*

Karakteristik suatu produk perundang-undangan sangat dipengaruhi oleh baik aspek filosofi, yuridis dan sosiologis. Karakteristik yang hendak digambarkan dalam uraian ini adalah karakteristik dari aspek yuridis. Kemudian, undang-undang RI nomor 31 tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana

korupsi (UUPTK, 1999) dalam tatanan hukum pidana nasional, merupakan undang-undang pidana khusus yaitu undang-undang tindak pidana murni yang memuat ketentuan-ketentuan khusus yang berbeda atau menyimpang dari ketentuan umum sebagaimana telah diatur baik di dalam kitab undang-undang hukum pidana (KUHP) maupun di dalam undang-undang RI nomor 8 tahun 1981 tentang hukum acara pidana atau dikenal dengan KUHP.

Karakteristik pertama, yang membedakannya dengan undang-undang TPK 1971, tindak pidana korupsi dirumuskan secara formal (delik formal) bukan delik materil dimana pengembalian (kerugian) keuangan negara tidak menghapuskan penuntutan pidana terhadap terdakwa. Karakteristik kedua, pengaturan tentang korporasi sebagai subyek hukum, disamping perorangan. Karakteristik ketiga, pengaturan tentang wilayah berlakunya atau yurisdiksi kriminal yang dapat diberlakukan keluar batas teritorial Indonesia. Karakteristik keempat, pengaturan tentang sistem pembuktian terbalik terbatas atau berimbang atau "Balance Burden of Proof". Karakteristik kelima, pengaturan tentang ancaman pidana dengan minimum khusus, disamping ancaman maksimum. Karakteristik keenam, ancaman pidana mati sebagai unsur pemberatan. Karakteristik ketujuh, pengaturan tentang penyidikan gabungan dalam perkara tindak pidana korupsi yang sulit pembuktiannya di bawah koordinasi jaksa agung. Karakteristik kedelapan pengaturan

tentang penyidikan kedalam rahasia bank yang lebih luas dengan diawali dengan pembekuan rekening tersangka/terdakwa atau freezing yang dapat dilanjutkan dengan penyitaan atau seizure. Karakteristik kesembilan, pengaturan tentang peran serta masyarakat sebagai sarana kontrol sosial dipertegas dan diperluas sehingga perlindungan hukum terhadap saksi pelapor lebih optimal dan efektif, mirif dengan "Whistle Blower Act". Karakteristik kesepuluh, telah mengamanatkan pembentukan komisi pemberantasan korupsi (KPK) yang bersifat independen, dengan keanggotaan terdiri dari unsur pemerintah dan masyarakat serta pengangkatannya harus mendapat persetujuan DPR.

Langkah ketiga, yang tengah dilakukan pemerintah adalah mempersiapkan pembentukan Komisi Anti Korupsi Indonesia (KAKI) yang harus sudah dibentuk paling lambat tanggal 16 Agustus 2001. Hal ini sesuai dengan amanat pasal 43 ayat 1 undang-undang nomor 31 tahun 1999.

Dengan bantuan Asian Development Bank (ADB) Direktorat jenderal hukum dan perundang-undangan telah membentuk tim persiapan pembentukan Komisi Anti Korupsi Indonesia (KAKI) yang beranggotakan 17 (tujuh belas) orang yang terdiri dari instansi pemerintah, LSM, dan swasta nasional. Tim ini terdiri dari 3 (tiga) sub tim, yaitu sub tim diseminasi undang-undang nomor 31 tahun 1999, sub tim studi banding ke Singapura,

Malaysia dan Hongkong dan sub tim pembentukan lembaga KAKI.

Langkah kelima, adalah penyusunan rancangan undang-undang (RUU) tentang pemberantasan tindak pidana pencucian uang (Money Laundering). RUU ini merupakan langkah hukum pertama dan terakhir dalam menuntaskan kasus kejahatan yang menimbulkan kerugian bagi negara, seperti korupsi perbankan, penyelundupan narkoba, perdagangan wanita dan perjudian.

D. Mewujudkan Good Governance di Indonesia

Sebagaimana dilukiskan di atas, bahwa mewujudkan suatu pemerintahan yang baik, bukanlah pekerjaan yang mudah. Tantangan, kendala bahkan “godaan” yang tidak ringan senantiasa menyapa para penyelenggara negara, baik secara terbuka maupun terselubung. Implikasinya, pelaksanaan good governance tidak dapat berjalan dengan efektif dan efisien.

Mewujudkan konsep good governance, sesungguhnya dapat dilakukan melalui penguatan tiga pilar, yakni pemerintah, sektor swasta dan masyarakat sipil. Penguatan ketiga pilar yang dimaksud ditujukan untuk mendukung pengelolaan potensi sumber daya alam, sosial, lingkungan, budaya dan ekonomi. Sinergitas ketiga pilar good governance tersebut, tampaknya akan menghadapi kendala yang serius, manakala tidak ditopang oleh sejumlah prasyarat atau karakteristik.

Prasyarat yang dimaksud, antara lain adanya transparansi, akuntabilitas, partisipasi, pemberdayaan hukum, efektivitas dan efisiensi, dan keadilan. Kebijakan publik yang dikeluarkan oleh pemerintah harus transparan, efektif dan efisien, serta mampu menjawab ketentuan dasar keadilan. Sebagai bentuk penyelenggaraan negara yang baik maka harus keterlibatan masyarakat di setiap jenjang proses pengambilan keputusan.

Melalui penerapan konsep good governance yang berpangkal tolak dari karakteristik, penyelenggaraan sistem pemerintahan diharapkan mampu menjawab berbagai persoalan kebangsaan serta tantangan ke depan yang semakin kompleks dan kompetitif. Itulah sebabnya, bagi bangsa Indonesia sendiri, penerapan konsep good governance bukan saja menjadi suatu kewajiban atau keharusan, tetapi juga sudah merupakan kebutuhan yang tidak bisa dihindari. Pengabaian terhadap pelaksanaan konsep good governance pada akhirnya hanya akan membawa keterpurukan dan kesengsaraan, khususnya bagi masyarakat. Karena good governance pada haikatnya merupakan suatu konsep yang mengacu kepada proses pencapaian keputusan dan pengelolaan seluruh potensi bangsa yang dirahkan bagi kepentingan masyarakat.

Melalui pelaksanaan good governance secara konsisten, para penyelenggara negara tidak bisa seenaknya melakukan pengaturan dan pengelolaan potensi sumber daya negara. Dalam bahasa lain, para

penyelenggara negara akan melakukan pengelolaan berlandaskan pada prinsip dan karakteristik good governance yang menempatkan masyarakat sebagai pihak yang harus dilayani dan dihargai sesuai dengan martabat kemanusiaan. Pelaksanaan good governance juga mengisyaratkan adanya semangat saling berbagi melalui penguatan prinsip kebersamaan, toleransi, partisipasi dan tanggung jawab. Oleh karena itu, sinergitas ketiga pilar good governance, yakni pemerintah, swasta dan masyarakat dalam mendukung pengelolaan seluruh potensi sumber daya negara dapat dimanifestasikan dalam bentuk kegiatan yang nyata. Sudah tidak pada tempatnya, jika kerjasama yang dibangun oleh ketiga pilar tersebut hanya sebatas formalitas atau basa-basi. Komitmen dan kesungguhan dari semua pihak jelas sangat dibutuhkan, guna menjaga dan merealisasikan konsep good governance secara nyata dan bertanggung jawab.

*Namun demikian, perlu disadari bahwa mewujudkan konsep good governance ditengah melemahnya kepercayaan masyarakat yang disebabkan oleh rendahnya integritas dan moralitas para pengelola negara tentu bukan pekerjaan mudah. Dalam konteks ini, Kurniawan (2005) mengemukakan beberapa hal mendasar yang perlu diperbaiki guna menunjang pelaksanaan konsep clean and good governance, antara lain: Pertama, **Integritas Penyelenggara Pemerintahan**. Dalam konteks ini, peran pemerintah yang sangat berpengaruh terhadap keberhasilan*

pencapaian visi dan misi yang diusung oleh pemerintah. Untuk itu, integritas dari para pelaku pemerintahan akan menjadi salah satu bagian penting yang harus diperhatikan. Manakala integritas para penyelenggara pemerintahan tersebut melemah (baca: rendah), niscaya akan memberikan pengaruh terhadap tingkat kepercayaan masyarakat.

*Kedua, **kondusivitas politik dalam negeri.** Good governance tampaknya sulit untuk dilaksanakan secara efektif dan efisien, manakala politik dalam negeri berada dalam kondisi yang tidak stabil. Instabilitas politik dalam negeri, akan menimbulkan kegelisahan tidak saja bagi masyarakat, tetapi juga para penyelenggara negara. Oleh sebab itulah kemudian, stabilitas politik dalam negeri sangat menentukan tingkat keberhasilan pelaksanaan good governance.*

*Ketiga, **kondisi ekonomi masyarakat.** Krisis ekonomi yang berkepanjangan bisa melahirkan berbagai masalah sosial yang sangat krusial bila tidak segera teratasi. Manakala problem sosial ini dibiarkan berlarut-larut, boleh jadi akan menimbulkan keresahan sosial. Pada posisi ini, para penyelenggara negara akan menghadapi kesulitan pada saat melaksanakan konsep good governance. Bahkan merebaknya kondisi tersebut tidak jarang dapat mengganggu kinerja pemerintahan secara kelembagaan.*

*Keempat, **kondisi sosial masyarakat.** Kondisi sosial masyarakat menggambarkan dinamika kehidupan masyarakat dalam kehidupan berbangsa*

dan bernegara. Dalam konteks ini, kondusivitas kehidupan masyarakat akan mendorong adanya soliditas dan partisipasi dalam berbagai sektor pembangunan, termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan. Menguatnya tingkat partisipasi ini juga akan menentukan keberhasilan pelaksanaan *good governance*. Hal ini didasarkan pada argumentasi bahwa masyarakat yang aktif dan proaktif pada akhirnya dapat membantu dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap proses penyelenggaraan pemerintahan..

Kelima, **Sistem Hukum**. Penegakan hukum secara konsisten pada hakikatnya merupakan faktor penting dalam mendukung terwujudnya *good governance*. Terjadinya kelemahan dalam penegakan sistem hukum akan berpengaruh besar terhadap kinerja pemerintahan secara keseluruhan. *Good governance* tidak akan berjalan dengan baik di atas sistem hukum yang lemah. Oleh karena itu penguatan sistem hukum atau reformasi hukum merupakan kebutuhan yang tidak bisa dihindari bagi terwujudnya *good governance*. Persoalannya, sejauhmana pemerintah dengan segenap perangkatnya mau dan mampu menjalankan sistem hukum tersebut secara utuh dan konsisten. Hal ini sangat penting untuk diperhatikan, mengingat persoalan hukum hingga saat ini masih menjadi problem serius yang belum sepenuhnya dapat diatasi.

Kelima faktor di atas, sejatinya mendapat perhatian yang serius dari berbagai pihak, khususnya

dari pemerintah jika menginginkan konsep good governance dapat dilaksanakan secara nyata. Itulah sebabnya kemudian pemerintah juga harus melakukan langkah-langkah strategis guna mendukung pelaksanaan good governance secara nyata dan sustainable.

E. Strategi Penataan Aparatur Dalam Pelaksanaan Good Governance

Salah satu persoalan besar yang dihadapi oleh negara-negara berkembang, dalam pelaksanaan good governance adalah bagaimana menghadirkan para penyelenggara pemerintahan (baca: birokrasi) yang bersih dan akuntabel. Oleh sebab itu, diperlukan adanya konsep birokrasi yang diharapkan mampu menjawab tantangan masa depan sebagai manifestasi dari penciptaan good governance. Dalam konteks inilah kemudian David Obsorn dan Gaebler (1996) menyampaikan sepuluh konsep birokrasi sebagai berikut:

- 1) Catalytic government : Steering rather than rowing. Aparatur dan birokrasi berperan sebagai katalisator, yang tidak harus melaksanakan sendiri pembangunan tapi cukup mengendalikan sumber-sumber yang ada di masyarakat. Dengan demikian aparatur dan birokrasi harus mampu mengoptimalkan penggunaan dana dan daya sesuai dengan kepentingan publik.*
- 2) Community-owned government: empower communities to solve their own problems, rather than*

marely deliver services. Aparatur dan birokrasi harus memberdayakan masyarakat dalam pemberian pelayanannya.

Organisasi-organisasi kemasyarakatan seperti koperasi, LSM dan sebagainya, perlu diajak untuk memecahkan permasalahannya sendiri, seperti masalah keamanan, kebersihan, kebutuhan sekolah, pemukiman murah dan lain-lain.

- 3) *Competitive government : promote and encourage Competition, rather than monopolies". Aparatur dan birokrasi harus menciptakan persaingan dalam setiap pelayanan. Dengan adanya persaingan maka sektor usaha swasta dan pemerintah bersaing dan terpaksa bekerja secara lebih profesional dan efisien.*
- 4) *Mission-driven government: be driven by mission, rather than rules". Aparatur dan birokrasi harus melakukan aktivitas yang menekankan kepada pencapaian apa yang merupakan "misinya" dari pada menekankan pada peraturan-peraturan. Setiap organisasi diberi kelonggaran untuk menghasilkan sesuatu sesuai dengan misinya.*
- 5) *Result-oriented government: result oriented by funding outcomes rather than inputs. Aparatur dan birokrasi hendaknya berorientasi kepada kinerja yang baik. Instansi yang demikian harus diberi kesempatan yang lebih besar dibanding instansi yang kinerjanya kurang.*
- 6) *Customer-driver government: meet the needs of the customer rether than the bureaucracy. Aparatur*

dan birokrasi harus mengutamakan pemenuhan kebutuhan masyarakat bukan kebutuhan dirinya sendiri.

- 7) *“Enterprising government : concentrate on earning money rather than just spending it. Aparatur birokrasi harus memiliki aparat yang tahu cara yang tepat dengan menghasilkan uang untuk organisasinya, disamping pandai menghemat biaya. Dengan demikian para pegawai akan terbiasa hidup hemat.*
- 8) *Anticipatory government: invest in preventing problems rather than curing crises. Aparatur dan birokrasi yang antisipatif. Lebih baik mencegah daripada menanggulangi. Lebih baik mencegah terjadinya kebakaran daripada memadamkan kebakaran. Lebih baik mencegah epidemi daripada mengobati penyakit. Dengan demikian akan terjadi ‘mental swich’ dalam aparat daerah.*
- 9) *Decentralized government :decentralized authority rather than build hierarchy. Diperlukan desentralisasi dalam pengelolaan pemerintahan, dari berorientasi hirarki menjadi partisipatif dengan pengembangan kerjasama tim. Dengan demikian organisasi bawahan akan lebih leluasa untuk berkreasi dan mengambil inisiatif yang diperlukan.*
- 10) *Market-oriented government: solve problems by influencing market forces rather than by treating public programs. Aparatur dan birokrasi harus memperhatikan kekuatan pasar. Pasokan*

didasarkan pada kebutuhan atau permintaan pasar dan bukan sebaliknya. Untuk itu kebijakan harus berdasarkan pada kebutuhan pasar.

Dari kesepuluh prinsip tersebut sebenarnya ada tiga konsep utama yang sangat mungkin untuk diadopsi dan dikembangkan di Indonesia, agar proses transformasi aparatur dan birokrasi kinerjanya semakin menuju kepada merit system, yakni birokrasi pemerintahan yang representative dan accountable. Dengan demikian, aparatur dan birokrasi yang terbangun diharapkan mampu menangkap pesan dan responsive terhadap segala tuntutan, keluhan dan kebutuhan masyarakat. Selain itu, aparatur dan birokrasi juga diharapkan mampu dan mau bekerja keras dan cerdas (inovatif), sehingga dapat mengantisipasi setiap dinamika dan pergeseran teknologi yang berkembang saat ini.

Melengkapi konsep di atas, Obsorn dan Plastrik (1996) menyampaikan lima strategi untuk pengembangan konsep Reinventing Government yang dikenal dengan istilah "The Five C'S", sebagai berikut:

- 1) Strategi inti (Core Strategi), yaitu strategi merumuskan kembali tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan, termasuk otonomi daerah melalui penetapan visi, misi, tujuan dan sasaran, arah kebijakan serta peran-peran kelembagaan serta individu aparatur penyelenggara pemerintahan.*

- 2) *Strategi konsekuensi (Consekquency Strategi), dalam hal ini perlu dirumuskan dan ditata kembali pola-pola insentif kelembagaan maupun individual, baik melalui pendekatan manajemen kompetitif, manajemen bisnis (komporatisasi dan privatisasi), atau manajemen kinerja (performance management).*
- 3) *Strategi pemakai jasa (Customer Strategi) aparatur birokrasi dalam hal ini perlu melakukan reorientasi dari kepentingan politik pemerintahan , serta orientasi pada kepentingan kelembagaannya, kearah kepentingan pemenuhan kebutuhan berdasarkan pilihan-pilihan masyarakat (pemakai jasa publik), peningkatan kualitas layanan, serta kompetisi pasar yang sehat.*
- 4) *Strategi pengendalian (Control Strategy), yaitu adanya perumusan kembali dalam upaya pengendalian organisasi, mulai dari: (a) Pengendalian strategis yang merupakan proses perumusan dan penetapan organisasi, (b) Pengendalian manajemen, yang merupakan pengendalian dalam menjaga agar pelaksanaan tugas (actuating) sesuai dengan strategi yang telah ditetapkan, (c) Pengendalian tugas sebagai pengendalian yang sifatnya pelaksanaan (operasional). Ketiga pengendalian ini bisa dikembangkan melalui pengembangan struktur organisasi kelembagaan yang bertumpu pada*

kekuatan aparatur seperti gugus kendali mutu (Total quality control)

- 5) *Strategi budaya/kultur (Cultur Strategi), yaitu adanya upaya reorientasi perilaku dan budaya aparatur serta birokrasi yang lebih terbuka dan mampu me-revitalisasi dan mengadopsi nilai-nilai budaya (baik budaya lama maupun baru), yang lebih menyentuh nilai-nilai keadilan dan hati nurani.*

Lebih lanjut Obsorn dan Plastrik (1996) mengemukakan agar lembaga pemerintah lebih mampu melaksanakan fungsi pemerintahan yang baik (good governance), perlu diciptakan suatu sistem birokrasi yang adaptable. Adapun ciri-ciri yang harus dimiliki, antara lain dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) *Memiliki struktur yang sederhana, dengan sumber daya manusia yang memiliki kompetensi melaksanakan tugas-tugas pemerintahan (pengembangan kebijakan dan pelayanan) secara arif, efisien dan efektif.*
- 2) *Mengembangkan hubungan kemitraan (Partnership) antara pemerintah dengan setiap unsur dalam masyarakat yang bersangkutan (tidak sekedar kemitraan internal diantara sesama jajaran instansi pemerintahan saja).*
- 3) *Memahami dan komit akan manfaat dan arti pentingnya tanggung jawab bersama dan kerjasama dalam suatu keterpaduan serta sinergisme dalam pencapaian tujuan.*

- 4) *Adanya dukungan dan sistem imbalan yang memadai untuk mendorong terciptanya motivasi, kemampuan dan keberanian menanggung resiko (risk taking) bernisiatif, partisipatif, yang telah diperhitungkan secara realistik dan rasional.*
- 5) *Adanya kepatuhan dan ketaatan terhadap nilai-nilai internal (kode etik) administrasi publik, juga terhadap nilai-nilai etika dan moralitas yang diakui dan dijunjung tinggi secara bersama-sama dengan masyarakat yang dilayani. Adanya pelayanan administrasi publik yang berorientasi kepada masyarakat yang dilayani (client centered) inklusif (mencerminkan layanan yang mencakup secara merata seluruh masyarakat bangsa yang bersangkutan, tanpa ada pengecualian); administrasi pelayanan publik yang mudah dijangkau (accessible) masyarakat dan bersifat bersahabat (user friendly); berasaskan pemerataan yang berkeadilan (equitable) dalam setiap tindakan dan layanan yang diberikan kepada masyarakat; mencerminkan wajah pemerintah yang sebenarnya (tidak bermuka dua) atau tidak menerapkan standar ganda (double standards) dalam menentukan kebijakan dan memberikan layanan terhadap masyarakat; berfokus pada kepentingan masyarakat dan bukannya kepentingan internal organisasi pemerintah (outwardly focused); bersikap profesional dan bersikap tidak memihak (non-partisan).*

BAB V

AKUNTABILITAS PUBLIK

Akuntabilitas publik pada hakikatnya merupakan sebuah konsep etika yang sangat inheren dengan administrasi publik dan pemerintahan. Konsep akuntabilitas publik ini, senantiasa disandingkan dengan penyelenggaraan pemerintahan, baik pada lembaga eksekutif, lembaga legislatif maupun lembaga yudikatif. Hal ini dapat dipahami, mengingat penyelenggaraan pemerintahan memang banyak diperankan oleh ketiga kelembagaan tersebut, sehingga tingkat keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan pun akan sangat tergantung kepada bagaimana ketiga lembaga tersebut mampu menjalankan amanatnya sesuai dengan tugas masing-masing.

Dilihat dari perspektif administrasi publik dan kepemimpinan, akuntabilitas publik merupakan pengetahuan dan pertanggungjawaban terhadap setiap tindakan, produk, keputusan dan kebijakan termasuk pula di dalamnya pelaksanaan dalam lingkup peran atau posisi masing-masing. Dengan bahasa lain, akuntabilitas publik mencakup suatu kewajiban untuk melaporkan, menjelaskan dan mempertanyakan terhadap setiap tindakan serta konsekuensi yang dihasilkan. Oleh sebab itu, setiap aparatur pemerintah

(baca: birokrat) dituntut untuk mengetahui dan memahami setiap beban kerja yang menjadi tanggung jawabnya. Kesalahan dalam memaknai tugas dan pekerjaan akan berimplikasi luas, bahkan tidak jarang mengakibatkan seorang birokrat menjadi terjerumus sebagai tersangka. Itulah sebabnya, akuntabilitas publik harus dikelola secara benar dan profesional. Lantas apakah sebenarnya esensi dan konsep akuntabilitas publik tersebut?

A. Konsep dan Esensi Akuntabilitas Publik

Sebagaimana dilukiskan di atas bahwa, akuntabilitas merupakan suatu istilah yang terkait dengan tata kelola pemerintahan yang esensinya ditujukan untuk menjaga agar tata kelola tersebut dapat berjalan dengan efektif dan efisien. Dengan bahasa lain, akuntabilitas bersentuhan dengan masalah pelaporan dan pertanggungjawaban, baik secara individu, kelompok maupun institusi. Oleh sebab itu, akuntabilitas sering digambarkan sebagai hubungan antara unsur, elemen atau bagian-bagian dalam suatu organisasi terkait dengan bidang tugas yang menjadi kewenangan dan tanggung jawabnya.

*Secara etimologis istilah Akuntabilitas berasal dari [bahasa Latin](#) : *accomptare* yang mengandung arti **mempertanggungjawabkan**. Adapun *accomptare* sendiri merupakan bentuk kata dasar dari *computare* yang berarti **memperhitungkan**, yang juga berasal*

dari kata *putare* berarti **mengadakan perhitungan**. Sedangkan kata *putare* sendiri tidak pernah digunakan dalam bahasa Inggris secara sempit, tetapi dikaitkan dengan berbagai istilah dan ungkapan seperti istilah **keterbukaan** (*openness*), **transparansi** (*transparency*), **aksesibilitas** (*accessibility*), dan **Berhubungan kembali dengan publik** (*reconnecting with the public*).

Secara historis penggunaan istilah akuntabilitas mulai dikenal pada ke-13. Konsep akuntabilitas tersebut kemudian dimaknai sebagai pertanggungjawaban terhadap kegiatan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah sesuai dengan tugas yang telah diamanatkan kepada yang bersangkutan. Konsep akuntabilitas publik yang berhubungan dengan sistem pertanggungjawaban keuangan untuk pertama kalinya dikembangkan di Babylon, Mesir, Yunani dan Israel.

B. Jenis dan Elemen Akuntabilitas Publik

Untuk memahami akuntabilitas publik secara komprehensif, dibutuhkan adanya pemahaman terhadap jenis atau tipe akuntabilitas publik. Dalam konteks ini Wiranto (2012) mengemukakan tiga jenis akuntabilitas, yakni akuntabilitas politik, akuntabilitas finansial dan akuntabilitas administratif.

Akuntabilitas Politik, biasanya dihubungkan dengan proses dan mandat pemilu, yaitu mandat yang diberikan masyarakat kepada para politisi yang

menduduki posisi legislatif dan eksekutif dalam suatu pemerintahan. Masa jabatan kedua kekuasaan tersebut bersifat temporer karena mandat pemilu sangat tergantung pada hasil pemilu yang dilakukan pada interval waktu tertentu. Untuk negara-negara di mana mandat pemilu mendapat legitimasi penuh (pemilu bersifat bebas dan hasilnya diterima oleh semua pihak), masyarakat menggunakan hak suaranya untuk mempertahankan para politisi yang mampu menunjukkan kinerja yang baik serta menjatuhkan pemerintahan yang berunjuk prestasi buruk. Mandat elektoral yang kuat memberikan legitimasi kepada pemerintah dan membantu menjamin kredibilitasnya, di samping stabilitas dan prediktibilitas kebijakan yang diformulasikannya.

Akuntabilitas Finansial, fokus utamanya adalah pelaporan yang akurat dan tepat waktu tentang penggunaan dana publik, yang biasanya dilakukan melalui laporan yang telah diaudit secara profesional. Tujuan utamanya adalah untuk memastikan bahwa dana publik telah digunakan untuk tujuan-tujuan yang telah ditetapkan secara efisien dan efektif. Masalah pokoknya adalah ketepatan waktu dalam menyiapkan laporan, proses audit, serta kualitas audit. Perhatian khusus diberikan pada kinerja dan nilai uang serta penegakan sanksi untuk mengantisipasi dan mengatasi penyalahgunaan, mismanajemen, atau korupsi. Jika terdapat bantuan finansial eksternal, misalnya dari

pinjaman lembaga keuangan multilateral atau melalui bantuan pembangunan oleh lembaga donor, maka standar akuntansi dan audit dari berbagai lembaga yang berwenang harus diperhatikan. Hal inilah yang kiranya dapat menjelaskan besarnya perhatian pada standar akuntansi dan audit internasional dalam menegakkan akuntabilitas finansial. Hasil dari akuntabilitas finansial yang baik akan digunakan untuk membuat keputusan yang berkaitan dengan mobilisasi dan alokasi sumber daya serta mengevaluasi tingkat efisiensi penggunaan dana. Hasil tersebut juga dapat digunakan oleh masyarakat umum dan stakeholders (seperti donor) untuk menilai kinerja pemerintah berdasarkan sasaran tertentu yang telah disepakati sebelumnya.

Akuntabilitas administratif, merujuk pada kewajiban untuk menjalankan tugas yang telah diberikan dan diterima dalam kerangka kerja otoritas dan sumber daya yang tersedia. Dalam konsepsi yang demikian, akuntabilitas administratif umumnya berkaitan dengan pelayan publik, khususnya para direktur, kepala departemen, dinas, atau instansi, serta para manajer perusahaan milik negara. Mereka adalah pejabat publik yang tidak dipilih melalui pemilu tetapi ditunjuk berdasarkan kompetensi teknis. Kepada mereka dipercayakan sejumlah sumber daya yang diharapkan dapat digunakan untuk menghasilkan barang atau jasa tertentu.

Sedangkan Chandler and Plano (1982 : 107) membedakan akuntabilitas ke dalam lima macam, yakni: **Pertama**, *fiscal accountability*, yakni merupakan tanggung jawab atas dana publik yang digunakan, **kedua**, *legal accountability*, yakni tanggungjawab atas ketaatan terhadap peraturan perundangan, **ketiga**, *program accountability*, yakni tanggung jawab atas pelaksanaan program, **keempat**, *process accountability*, yakni tanggung jawab atas pelaksanaan prosedur dan **kelima**, *outcome accountability*, yakni tanggung jawab atas hasil pelaksanaan tugas.

Pandangan lain dikemukakan oleh Jabra dan Dwivedi dalam *Islamy* (1988 : 17-18) yang mengemukakan lima macam akuntabilitas, yakni: **pertama**, akuntabilitas administratif, yakni pertanggungjawaban yang berkaitan dengan masalah hubungan yang bersifat hirarkis. Untuk ini diperlukan adanya hubungan hirarkis yang tegas antara pusat-pusat pertanggungjawaban dengan unit-unit di bawahnya. Hubungan hirarkis ini biasanya telah ditetapkan dengan jelas baik dalam bentuk aturan organisasi yang disampaikan secara formal maupun dalam bentuk jaringan hubungan informal. **Kedua**, akuntabilitas legal. Akuntabilitas ini adalah bentuk pertanggungjawaban setiap tindakan administratif dari aparat pemerintah di badan legislative dan atau di depan mahkamah. Dalam hal ini pelanggaran

kewajiban hukum ataupun ketidakmampuannya memenuhi keinginan badan legislative, maka pertanggungjawaban aparat atas tindakan-tindakan dapat dilakukan di depan pengadilan ataupun lewat proses revisi peraturan yang dianggap bertentangan dengan undang-undang. **Ketiga**, akuntabilitas politik. Akuntabilitas politik berkaitan dengan tanggung jawab pemegang kekuasaan politik sesuai dengan kewenangan yang dimiliki. Dalam konteks ini, para administrator publik harus dapat memahami dan memiliki kepatuhan terhadap tanggung jawab administratif dan legal sesuai dengan kewenangannya. **Keempat**, akuntabilitas professional. Akuntabilitas professional diilhami oleh semakin menguatnya sikap profesionalisme di kalangan organisasi publik. Dalam konteks ini, aparat publik yang professional, seperti dokter, insinyur, pengacara, ekonom, akuntan dan sebagainya dituntut untuk dapat menyeimbangkan antara kode etik profesinya dengan kepentingan publik dan dalam hal kesulitan mempertemukan keduanya. Oleh sebab itulah kemudian mereka juga dituntut untuk mengedepankan akuntabilitasnya kepada kepentingan publik. **Kelima** akuntabilitas moral. Akuntabilitas moral merupakan pertanggung jawaban secara moral atas tindakan atau perbuatan setiap aparatur pemerintah dalam menjalankan tugasnya. Dalam konteks ini, landasan moral dan etika menjadi pedoman bagi setiap aparatur dalam melaksanakan tugasnya. Oleh sebab itu, dapat dipahami apabila para politisi dan

aparatur pemerintah dituntut untuk melaksanakan tugasnya berlandaskan pada nilai-nilai moral dan etika. Pada posisi inilah kemudian akuntabilitas moral menjadi semakin penting untuk diperhatikan.

*Sementara Lembaga Administrasi Negara dalam Widodo (2007 : 154) membedakan akuntabilitas menjadi tiga macam, yakni: **pertama**, akuntabilitas keuangan, merupakan pertanggungjawaban mengenai integritas keuangan, pengungkapan dan ketaatan terhadap peraturan perundangan. **Kedua**, akuntabilitas manfaat, pada dasarnya memberi perhatian kepada hasil kegiatan pemerintah. **Ketiga**, akuntabilitas prosedural, yaitu merupakan pertanggungjawaban mengenai apakah suatu prosedur penetapan dan pelaksanaan suatu kebijakan telah mempertimbangkan masalah moralitas, etika, kepastian hukum, dan ketaatan pada keputusan politis untuk mendukung pencapaian tujuan akhir yang telah ditetapkan.*

Secara substantif akuntabilitas publik jelas harus dilakukan oleh organisasi sektor publik yang secara operasional membutuhkan berbagai dimensi strategis. Sejalan dengan konteks tersebut, Ellwood dalam Widodo (2007) menjelaskan empat dimensi akuntabilitas yang harus dipenuhi oleh organisasi sektor publik, yaitu:

- 1. Akutabilitas Kejujuran dan Akuntabilitas Hukum** (*Accountability for Probity and Legality.*) Akuntabilitas kejujuran terkait dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan (*abuse of power*), sedangkan akuntabilitas hukum terkait

dengan jaminan adanya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang disyaratkan dalam penggunaan sumber dana publik.

2. **Akuntabilitas Proses.** Akuntabilitas proses terkait dengan apakah prosedur yang digunakan dalam melaksanakan tugas sudah cukup baik dalam hal kecukupan sistem informasi akuntansi, sistem informasi manajemen, dan prosedur administrasi. Akuntabilitas proses termanifestasi melalui pemberian pelayanan publik yang cepat, responsif, dan murah biaya. Pengawasan dan pemeriksaan terhadap pelaksanaan akuntabilitas proses dapat dilakukan, misalnya dengan memeriksa ada tidaknya mark up dan pungutan-pungutan lain di luar yang ditetapkan, serta sumber-sumber inefisiensi dan pemborosan yang menyebabkan mahal biaya pelayanan publik dan kelambanan dalam pelayanan. Pengawasan dan pemeriksaan akuntabilitas proses juga terkait dengan pemeriksaan terhadap proses tender untuk melaksanakan proyek-proyek publik. Yang harus dicermati dalam kontrak tender adalah apakah proses tender telah dilakukan secara fair melalui *Compulsory Competitive Tendering (CCT)*, ataukah dilakukan melalui korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).
3. **Akuntabilitas Program.** Akuntabilitas program terkait dengan pertimbangan apakah tujuan yang ditetapkan dapat dicapai atau tidak, dan apakah telah mempertimbangkan alternatif program yang memberikan hasil yang optimal dengan biaya yang minimal.
4. **Akuntabilitas Kebijakan.** Akuntabilitas kebijakan terkait dengan pertanggungjawaban pemerintah,

baik pusat maupun daerah, atas kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintah terhadap DPR/DPRD dan masyarakat luas.

Dalam perspektif yang berbeda, Sulistoni dalam Nasucha (2004) mengemukakan bahwa pemerintahan yang accountable memiliki ciri-ciri sebagai berikut: (1) Mampu menyajikan informasi penyelenggaraan pemerintah secara terbuka, cepat, dan tepat kepada masyarakat, (2) Mampu memberikan pelayanan yang memuaskan bagi publik, (3) Mampu memberikan ruang bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses pembangunan dan pemerintahan, (4) Mampu menjelaskan dan mempertanggungjawabkan setiap kebijakan publik secara proporsional, dan (5) Adanya sarana bagi publik untuk menilai kinerja pemerintah. Melalui pertanggungjawaban publik, masyarakat dapat menilai derajat pencapaian pelaksanaan program dan kegiatan pemerintah.

Pada posisi lain, Polidano dalam Rasyid (1998) menawarkan kategorisasi baru yang disebutnya sebagai akuntabilitas langsung dan akuntabilitas tidak langsung. Akuntabilitas tidak langsung merujuk pada pertanggung jawaban kepada pihak eksternal seperti masyarakat, konsumen, atau kelompok klien tertentu, sedangkan akuntabilitas langsung berkaitan dengan pertanggung jawaban vertikal melalui rantai komando tertentu.

Lebih lanjut Polidano dalam Rasyid (1998) mengidentifikasi tiga elemen utama akuntabilitas publik, yaitu:

- 1. Adanya kekuasaan, untuk mendapatkan persetujuan awal sebelum sebuah keputusan dibuat. Hal ini berkaitan dengan otoritas untuk mengatur perilaku para birokrat dengan menundukkan mereka di bawah persyaratan prosedural tertentu serta mengharuskan adanya otorisasi sebelum langkah tertentu diambil. Tipikal akuntabilitas seperti ini secara tradisional dihubungkan dengan badan/lembaga pemerintah pusat (walaupun setiap departemen/lembaga dapat saja menyusun aturan atau standarnya masing-masing).*
- 2. Akuntabilitas peran, yang merujuk pada kemampuan seorang pejabat untuk menjalankan peran kuncinya, yaitu berbagai tugas yang harus dijalankan sebagai kewajiban utama. Ini merupakan tipe akuntabilitas yang langsung berkaitan dengan hasil sebagaimana diperjuangkan paradigma manajemen publik baru (new public management). Hal ini mungkin saja tergantung pada target kinerja formal yang berkaitan dengan gerakan manajemen publik baru.*
- 3. Peninjauan ulang secara retrospektif yang mengacu pada analisis operasi suatu departemen setelah berlangsungnya suatu kegiatan yang dilakukan oleh lembaga eksternal seperti kantor audit, komite parlemen, ombudsmen, atau lembaga peradilan. Bisa juga termasuk badan-badan di luar negara seperti media massa dan kelompok penekan. Aspek subyektivitas dan ketidak terprediksikan dalam proses peninjauan ulang itu seringkali bervariasi, tergantung pada kondisi dan aktor yang menjalankannya.*

C. Problem Pengawasan dan Akuntabilitas Publik

Pada umumnya, pemerintah baik pada level pusat maupun daerah masih menghadapi persoalan yang cukup serius terkait dengan pelaksanaan pengawasan dan akuntabilitas publik. Terjadinya kecenderungan tersebut boleh jadi merupakan salah satu kendala yang menyebabkan pengelolaan sistem pemerintahan menjadi tidak efektif. Itulah sebabnya kemudian aspek pengawasan dan akuntabilitas ini menjadi salah satu focus of interest dalam pengelolaan sistem pemerintahan yang bersih dan akuntabel.

Untuk mendeteksi berbagai kelemahan, seputar pengawasan dan akuntabilitas dapat dicermati dari fenomena-fenomena sebagai berikut:

1) Problem Pengawasan

- a) Belum terbangunnya mental dan budaya kejujuran dalam melaksanakan pengawasan yang mengakibatkan hasil pengawasan tidak berjalan dengan efektif dan efisien*
- b) Belum tersedianya indikator kinerja (performance indicator) yang memadai sebagai dasar untuk mengukur kinerja pemerintah,*
- c) Belum adanya standar akuntansi keuangan pemerintah yang adaptable,*

- d) Masih lemahnya aparat pengawasan di lingkungan pemerintah, baik pada pemerintah pusat maupun daerah*
- e) Masih adanya overlapping antara lembaga pemeriksa fungsional yang menyebabkan pelaksanaan pengauditan kurang berjalan dengan efisien*
- f) Masih terbatasnya sarana atau fasilitas pengawasan yang mengakibatkan pengawasan kurang berjalan dengan efektif*

2) Problem Akuntabilitas Publik

- a) Semakin melemahkan kehirauan Masyarakat terhadap pemerintah. Harus disadari bahwa dampak globalisasi telah menghantarkan masyarakat pada sikap individualistik yang cenderung hanya memikirkan diri sendiri tanpa mau hirau pada situasi dan kondisi lingkungan sekitarnya. Dalam kondisi seperti ini, sebagian besar masyarakat kemudian lupa terhadap berbagai aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah. Implikasinya, aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah kurang mendapat perhatian yang berujung pada rendahnya tingkat akuntabilitas publik.*
- b) Masih relatif rendahnya standar gaji pegawai. Pegawai dengan standar gaji yang kurang, memiliki kecendrungan untuk berusaha mencari penghasilan tambahan agar dapat menghidupi*

keluarganya. Dalam kondisi yang demikian, setiap usaha pemenuhan kebutuhan tersebut dianggap normal –normal saja bahkan dinilai wajib mesti harus mengorbankan pelayanan publik yang mestinya menjadi prioritas. Kemiskinan, kelangkaan dan job insecurity memicu orang untuk menganggap normal bukan hanya persoalan korupsi akan tetapi juga masalah sogok-menyogok.

- c) Rendahnya moralitas dan integritas pegawai. Moralitas dan integritas sesungguhnya sangat menentukan dalam membedakan antara nilai yang baik dan buruk. Sikap konsumerisme yang terbentuk di lingkungan pegawai secara perlahan telah menurunkan moralitas dan integritas pegawai di lingkungan pemerintahan. Hal inilah yang kemudian mendorong para pegawai untuk mencari uang/ penghasilan melalui cara-cara yang “tidak wajar” bahkan sering kali merugikan pihak lain. Pada posisi ini akuntabilitas publik menjadi dikesampingkan dan terabaikan.*
- d) Faktor budaya (Culture Factors). Budaya yang berkembang dalam masyarakat dimana para pejabat pemerintah lebih mendahulukan pelayanan terhadap keluarga dan kerabat dari pada publik merupakan budaya yang tidak mendukung akuntabilitas. Hal –hal yang*

demikian ini diakui atau pun tidak telah mendorong suburnya suasana korupsi, kolusi dan nepotisme. Kondisi budaya masyarakat yang kurang baik biasanya banyak didukung oleh buruknya perekonomian mereka. Kuatnya budaya kemiskinan yang melekat pada mereka mengakibatkan sebagian besar mereka menjadi kurang sabar dan tidak menyukai antrian dalam mendapatkan sesuatu.

- e) *Birokrasi yang terlalu besar. Diakui atau pun tidak, struktur birokrasi di lingkungan pemerintah (baca: pusat dan daerah) masih dipandang terlalu besar. Besarnya organisasi birokrasi ini mengakibatkan pekerjaan menjadi berbelit-belit dan sulit untuk dikontrol. Pada sisi ini, proses akuntabilitas publik mengalami kendala yang cukup serius.*
- f) *Masih buruknya sistem akuntansi (Deficiencies in The Accounting System). Buruknya sistem akuntansi di lingkungan pemerintah baik pusat maupun di daerah, merupakan salah satu faktor penyebab tidak dapat diperolehnya informasi yang handal dan dapat dipercaya untuk dipergunakan dalam penerapan akuntabilitas secara penuh. Kondisi tersebut dapat dimengerti, karena secara operasional akuntabilitas sangat membutuhkan dukungan sistem informasi akuntansi yang memadai untuk terselenggaranya pelaporan yang baik.*

Kelemahan ini meliputi: sistem informasi yang tidak memadai dan tidak dapat diandalkan, sistem internal control dan internal check yang tidak memadai, manajemen yang tidak profesional dan tidak kompeten.

- g) Tidak peduli terhadap kepentingan akuntabilitas (Lack of will in Enforcing Accountability). Kondisi tersebut sesungguhnya merupakan hasil langsung dari sikap pasif para pegawai yang tidak peduli terhadap kepentingan akuntabilitas. Hal ini juga diakibatkan oleh para pejabat yang seharusnya melakukan tindakan koreksi atas penyimpangan juga telah banyak menumpuk kesalahan-kesalahan besar, sehingga mana mungkin dia melaksanakan akuntabilitas yang akan membuka semua tindakan dan kegiatan mereka. Karena pada akhirnya akan bermuara pada penghancuran dirinya sendiri.*
- h) Masih relatif rendahnya kualitas pejabat (Quality of Officers). Secara substansial, kualitas pejabat/ pegawai mencakup dua permasalahan dalam akuntabilitas. Pertama, dengan besarnya jumlah capital yang terjadi untuk membiayai semua program pemerintah, maka dibutuhkan jumlah pegawai pemerintah yang banyak. Namun, sayangnya kualitas sebagian besar mereka relative rendah, sehingga dengan kualitas yang rendah tersebut telah*

menyebabkan masalah serius terutama pemborosan, in-efisiensi dan tidak berjalannya akuntabilitas. Masalah yang kedua, adalah material yang tersedia kurang menunjang efisiensi dan tidak mendorong motivasi para birokrat sebagai akibat kurang tersedianya fasilitas pendidikan dan pelatihan (diklat) dan peningkatan profesionalisme.

- i) Terbatasnya teknologi yang digunakan. Tidak tersedianya teknologi yang dapat mendukung kelancaran kerja merupakan faktor penghambat yang cukup serius bagi terselenggaranya akuntabilitas. Teknologi yang telah usang, terutama teknologi informasi sulit untuk mendapatkan informasi yang akurat, tepat, handal dan dapat dipercaya, akan sangat merugikan pelaksanaan akuntabilitas publik.
- j) Kelemahan hukum. Kelemahan hukum yang paling mendasar adalah pernyataan dimana seseorang dianggap tidak bersalah sebelum dapat dibuktikan bahwa dia memang bersalah. Sedangkan untuk membuktikan apakah seseorang bersalah atau tidak sangat tergantung pada proses peradilan yang membutuhkan waktu dan biaya yang besar. Inilah yang sering terjadi dipengadilan dimana yang bersalah menjadi bebas karena keahliannya menyembunyikan berbagai

kesalahan. Hal ini jelas telah mendorong tidak terselenggaranya akuntabilitas publik

D. Strategi Untuk Meningkatkan Pengawasan dan Akuntabilitas Publik

Untuk mengantisipasi dan mengatasi berbagai persoalan pengelolaan pemerintahan, khususnya terkait dengan masalah pengawasan dan akuntabilitas, dibutuhkan adanya sejumlah strategi. Sehubungan dengan hal tersebut, ada beberapa strategi yang bisa diterapkan, antara lain:

1) Strategi Untuk Meningkatkan Aspek Pengawasan

Terselenggaranya penyelenggaraan dan pengelolaan pemerintahan yang akuntabel, jelas membutuhkan adanya pengawasan, baik yang bersifat internal maupun eksternal. Dalam konteks inilah dibutuhkan strategi dan langkah-langkah yang tepat untuk melaksanakannya. Sehubungan dengan hal ini, penulis merekomendasikan beberapa pemikiran untuk meningkatkan aspek pengawasan dalam konteks peningkatan akuntabilitas publik sebagai berikut:

- a) Perlu adanya reformasi lembaga pengawasan di lingkungan pemerintah, melalui perubahan pola dan sistem pengawasan, kalau memungkinkan dibentuk semacam lembaga pengawas tingkat kota yang lebih independent,*

- b) *Pemberian kepercayaan yang lebih besar kepada auditor untuk melakukan pemeriksaan terhadap kelembagaan pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah,*
- c) *Perlu adanya reposisi lembaga pengawasan melalui pemisahan tugas dan fungsi yang jelas dari lembaga-lembaga pengawasan, baik di tingkat pusat maupun daerah,*
- d) *Perlu adanya optimalisasi peran dan fungsi lembaga pengawasan melalui peningkatan kualitas sumber daya aparatur pengawasan di lingkungan pemerintah yang meliputi:*
 - (1) Pengawasan internal,*
 - (2) Pengawasan fungsional,*
 - (3) Pengawasan legislative,*
 - (4) Pengawasan masyarakat, dan*
 - (5) Pengawasan hukum*
- e) *Pengawasan yang dilakukan harus merupakan bagian integral dari manajemen sebagai satu kesatuan yang utuh,*
- f) *Pengawasan yang dilakukan harus merupakan bagian integral dari program pendayagunaan aparatur pemerintah,*
- g) *Pengawasan harus dilaksanakan secara terus-menerus dan berkesinambungan (sustainability) oleh setiap pimpinan di lingkungan pemerintah secara sadar dan wajar*

h) Pengawasan yang dilaksanakan harus bersifat komprehensif dan mendalam agar hal-hal yang 'tersembunyi' dapat dideteksi secara jelas.

2) Strategi Untuk Meningkatkan Akuntabilitas

Untuk menghindari terjadinya distorsi terhadap tujuan yang ingin dicapai dalam melaksanakan akuntabilitas publik, Pemerintah dapat menerapkan konsep-konsep sebagai berikut:

- a) Akuntabilitas harus utuh dan menyeluruh, dalam arti bahwa tanggung jawab terhadap tugas pokok dan fungsi instansi/lembaga di lingkungan pemerintah serta program pembangunan yang dipercayakan kepadanya, termasuk pengelolaan BUMD yang berada di bawah wewenangnya.*
- b) Mencakup aspek yang menyeluruh (komprehensif) mengenai aspek integritas keuangan, ekonomis dan efisien, efektivitas dan prosedur*
- c) Akuntabilitas merupakan bagian dari sistem manajemen untuk menilai kinerja individu maupun unit organisasi*
- d) Akuntabilitas harus dibangun berdasarkan sistem informasi yang handal, untuk menjamin keabsahan, akurasi, obyektivitas dan ketepatan waktu penyampaian informasi*
- e) Adanya penilaian yang obyektif dan independen terhadap akuntabilitas suatu instansi*

f) Adanya tindak lanjut terhadap laporan penilaian terhadap laporan penilaian atas akuntabilitas.

Selain itu, Pemerintah juga mungkin bisa menerapkan prinsip-prinsip akuntabilitas sebagai berikut:

- a) Harus ada komitmen yang kuat dari pimpinan dan seluruh staf instansi untuk melakukan pengelolaan pelaksanaan misi dan visi pemerintah, agar akuntabilitas yang diharapkan dapat tercapai,*
- b) Akuntabilitas yang dilaksanakan harus merupakan sistem yang dapat menjamin penggunaan sumber-sumber daya secara konsisten dengan peraturan yang berlaku,*
- c) Akuntabilitas yang akan dilaksanakan harus dapat menunjukkan tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan*
- d) Akuntabilitas yang dilaksanakan juga harus berorientasi pada pencapaian visi dan misi serta hasil dan manfaat yang akan diperoleh pemerintah.*
- e) Pelaksanaan akuntabilitas harus jujur, obyektif, transparan dan inovatif sebagai katalisator perubahan manajemen pemerintah dalam bentuk pemutahiran metode dan teknik pengukuran kinerja serta penyusunan laporan akuntabilitas publik.*
- f) Akuntabilitas publik yang dilaksanakan seharusnya juga menyajikan penjelasan tentang*

deviasi antara realisasi kegiatan dengan rencana serta keberhasilan atau kegagalan dalam pencapaian sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan

Adapun metode yang bisa diterapkan untuk menegakan akuntabilitas publik secara tepat dan benar menurut Polidano dalam Rasyid (1998) dapat dilakukan melalui metode sebagai berikut:

Kontrol Legislatif: *Di banyak negara, legislatif melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan melalui diskusi dan sejumlah komisi di dalamnya. Jika komisi-komisi legislatif dapat berfungsi secara efektif, maka mereka dapat meningkatkan kualitas pembuatan keputusan (meningkatkan responsivitasnya terhadap kebutuhan dan tuntutan masyarakat), mengawasi penyalahgunaan kekuasaan pemerintah melalui investigasi, dan menegakkan kinerja.*

Akuntabilitas Legal: *Ini merupakan karakter dominan dari suatu negara hukum. Pemerintah dituntut untuk menghormati aturan hukum, yang didasarkan pada badan peradilan yang independen. Aturan hukum yang dibuat berdasarkan landasan ini biasanya memiliki sistem peradilan, dan semua pejabat publik dapat dituntut pertanggung jawabannya di depan pengadilan atas semua tindakannya. Peran lembaga peradilan dalam menegakan akuntabilitas berbeda secara signifikan antara negara, antara negara yang memiliki sistem peradilan administratif khusus seperti perancis,*

hingga negara yang yang memiliki tatanan hukum di mana semua persoalan hukum diselesaikan oleh badan peradilan yang sama, termasuk yang berkaitan dengan pernyataan tidak puas masyarakat terhadap pejabat publik. Dua faktor utama yang menyebabkan efektivitas akuntabilitas legal adalah kualitas institusi hukum dan tingkat akses masyarakat atas lembaga peradilan, khususnya yang berhubungan dengan biaya pengaduan. Institusi hukum yang lemah dan biaya yang mahal (tanpa suatu sistem pelayanan hukum yang gratis) akan menghambat efektivitas akuntabilitas legal.

Ombudsman: *Dewan ombudsmen, baik yang dibentuk di dalam suatu konstitusi maupun legislasi, berfungsi sebagai pembela hak-hak masyarakat. Ombudsmen mengakomodasi keluhan masyarakat, melakukan investigasi, dan menyusun rekomendasi tentang bagaimana keluhan tersebut diatasi tanpa membebani masyarakat. Sejak diperkenalkan pertama kali di Swedia pada abad 19, Ombudsmen telah menyebar ke berbagai negara, baik negara maju maupun negara berkembang. Secara umum, masyarakat dapat mengajukan keluhannya secara langsung kepada lembaga ini, baik melalui surat maupun telepon. Di beberapa negara, misalnya Inggris, Ombudsmen dilihat sebagai perluasan kontrol parlemen terhadap eksekutif dan keluhan masyarakat disalurkan melalui anggota parlemen. Pada hampir semua kasus, Ombudsmen melakukan tugas investigatifnya tanpa memungut biaya dari masyarakat.*

Desentralisasi dan Partisipasi: *Akuntabilitas dalam pelayanan publik juga dapat ditegakkan melalui struktur pemerintah yang terdesentralisasi dan partisipasi. Terdapat beberapa situasi khusus di mana berbagai tugas pemerintah didelegasikan ke tingkat lokal yang dijalankan oleh para birokrat lokal yang bertanggung jawab langsung kepada masyarakat lokal. Legitimasi elektoral juga menjadi faktor penting seperti dalam kasus pemerintah pusat. Tetapi cakupan akuntabilitas di dalam sebuah sistem yang terdesentralisasi lebih merupakan fungsi otonomi di tingkat lokal. Itupun sangat bervariasi secara signifikan sesuai derajat otonomi yang diperoleh, dari otonomi yang sangat luas seperti di AS hingga otonomi terbatas yang umum dijumpai di negara-negara berkembang. Ketergantungan yang tinggi terhadap NGO dan berbagai organisasi dan koperasi berbasis masyarakat dalam penyediaan pelayanan publik menjadi salah satu perkembangan yang menjanjikan bagi terwujudnya manajemen publik yang terdesentralisasi dan bertanggung jawab.*

Kontrol Administratif Internal: *Pejabat publik yang diangkat sering memainkan peran dominan dalam menjalankan tugas pemerintahan karena relatif permanennya masa jabatan serta keterampilan teknis. Biasanya, kepala-kepala unit pemerintahan setingkat menteri diharapkan dapat mempertahankan kontrol hirarkis terhadap para pejabatnya dengan dukungan*

aturan dan regulasi administratif dan finansial dan sistem inspeksi. Untuk negara-negara dengan struktur administratif yang lemah, terutama di negara-negara berkembang dan beberapa negara komunis, metode kontrol tersebut memiliki dampak yang terbatas. Masalah ini disebabkan karena hubungan yang kurang jelas antara kepemimpinan politik yang bersifat temporer dan pejabat publik yang diangkat secara permanen. Jika mereka melakukan persekongkolan, akuntabilitas tidak bisa diwujudkan (hal ini juga terjadi sejak lama di negara-negara maju) dan jika mereka terlibat dalam konflik, maka yang menjadi korban adalah kepentingan publik.

Media massa dan opini publik: *Hampir di semua konteks, efektivitas berbagai metode dalam menegakkan akuntabilitas sebagaimana diuraikan di atas sangat tergantung tingkat dukungan media massa serta opini publik. Tantangannya, misalnya, adalah bagaimana dan sejauhmana masyarakat mampu mendayagunakan media massa untuk memberitakan penyalahgunaan kekuasaan dan menghukum para pelakunya. Terdapat 3 faktor yang menentukan dampak aktual dari media massa dan opini publik. Pertama, kebebasan berekspresi dan berserikat harus diterima dan dihormati. Di banyak negara, kebebasan tersebut dilindungi dalam konstitusi. Derajat penerimaan dan rasa hormat umumnya dapat diukur dari peran media massa (termasuk perhatian terhadap pola kepemilikan) dan pentingnya peran kelompok kepentingan, asosiasi*

dagang, organisasi wanita, lembaga konsumen, koperasi, dan asosiasi profesional. Kedua, pelaksanaan berbagai tugas pemerintah harus transparan. Kuncinya adalah adanya akses masyarakat terhadap informasi. Hal ini harus dijamin melalui konstitusi (misalnya, UU Kebebasan Informasi) dengan hanya mempertimbangkan pertimbangan keamanan nasional (dalam pengertian sempit) dan privasi setiap individu. Informasi yang dihasilkan pemerintah yang seharusnya dapat diakses secara luas antara lain meliputi anggaran, akuntansi publik, dan laporan audit. Tanpa akses terhadap berbagai informasi tersebut, masyarakat tidak akan sepenuhnya menyadari apa yang dilakukan dan tidak dilakukan pemerintah dan efektivitas media massa akan sedikit dibatasi. Ketiga, adanya pendidikan sipil yang diberikan kepada warga negara, pemahaman mereka akan hak dan kewajibannya, disamping kesiapan untuk menjalankannya.

BAB VI

PERILAKU BIROKRASI

Perilaku birokrasi merupakan salah satu bagian penting dalam mewujudkan penyelenggaraan sistem pemerintahan yang baik. Hal ini dipandang penting mengingat, perilaku birokrasi sangat inheren dengan tingkat laku aparat pemerintah dalam menjalankan tugasnya sebagai pelayan publik. Dengan perkataan lain, perilaku aparat yang baik, pada akhirnya akan dicerminkan melalui suatu produk pelayanan yang berkualitas. Itulah sebabnya, perilaku birokrasi sejatinya ditempatkan sebagai fokus perhatian bagi pemerintah dalam menjalankan visi dan misinya, yakni public service .

A. Perkembangan Konsep Perilaku

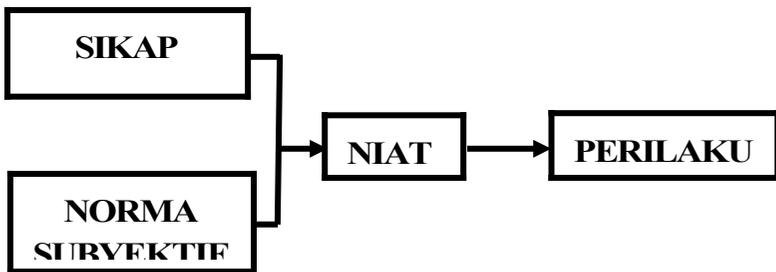
Terjadinya pergeseran paradigma organisasi yang semakin menguat, telah menempatkan faktor manusia sebagai focus of interest dalam tatanan kehidupan berorganisasi. Oleh karena itu, konsep perilaku semakin mendapat perhatian yang serius dari berbagai kalangan, baik para pakar maupun masyarakat secara umum. Tingginya perhatian ini, semakin menegaskan betapa pentingnya kajian aspek perilaku dalam sebuah organisasi.

Perdebatan konsep perilaku, sesungguhnya telah berlangsung cukup lama, yakni pada permulaan abad ke XX, tepatnya sekitar tahun 1940-an. Perhatian terhadap perilaku ini semakin mendapatkan tempat ketika pasca perang dunia kedua. Hal ini tercermin dari munculnya buah karya Simon yang berjudul "Administrative Behavior" yang di dalamnya mengupas tentang pentingnya aspek manusia dalam suatu organisasi. Karya ini dianggap sebagai landmark dari perkembangan ilmu perilaku organisasi. Sejalan dengan hal ini, Fishborn Theory dalam Rivai (2006 : 154) mengemukakan sebuah pengertian tentang perilaku sebagai berikut:

"Perilaku adalah fungsi sikap, perilaku erat kaitannya dengan niat, sedangkan niat akan ditentukan oleh sikap dan norma subyektif. Niat seseorang untuk melakukan sesuatu ditentukan oleh dua hal pertama, sesuatu yang datang dari dalam dirinya, yaitu sikap; kedua, sesuatu yang datang dari luar, yakni persepsi tentang pendapat orang lain terhadap dirinya dalam kaitannya dengan perilaku yang diperbincangkan."

Pandangan di atas, mencerminkan bahwa aspek perilaku sangat terkait dengan dengan niat seseorang yang secara empirik ditentukan oleh sikap dan norma-norma yang bersifat subyektif. Sementara niat sendiri sesungguhnya, merupakan keinginan yang datang secara internal (baca: dalam hati seseorang) yang

biasanya dimanifestasikan melalui tindakan atau sikap. Dengan demikian, perilaku seseorang akan terbangun dari niat yang kemudian tercermin dari sikap yang didukung norma atau kaidah yang berlaku. Adapun esensi teori tersebut, secara substantif dapat diilustrasikan sebagaimana terlihat pada gambar 6.1 di bawah ini:



Gambar: 6.1

Teori Fishborn Tentang Perilaku

Pandangan lain dikemukakan oleh Hersey dan Blanchard yang diterjemahkan oleh Dharma (2008 : 15) menyatakan bahwa "perilaku pada dasarnya berorientasi pada tujuan, artinya perilaku orang pada umumnya dimotivasi oleh keinginan untuk meraih tujuan-tujuan tertentu".

Pandangan di atas mencerminkan bahwa perilaku seseorang juga akan dipengaruhi oleh seberapa besar motivasi dan keinginan seseorang untuk meraih atau mencapai suatu tujuan tertentu. Lebih lanjut Hersey dan Blanchard (1995 : 16) mengemukakan bahwa "untuk

memperkirakan perilaku yang tercermin dari aktivitas-aktivitas, perlu diketahui motif atau kebutuhan seseorang yang menimbulkan sesuatu aktivitas pada saat tertentu". Memperkuat pandangan tersebut, Hersey dan Blanchard (1995 : 16) mengemukakan bahwa "Motif adakalanya diartikan sebagai kebutuhan, keinginan, dorongan, atau pun gerak hati dalam diri seseorang. Dengan demikian, esensi motif merupakan dorongan utama aktivitas yang merupakan satuan terkecil dari perilaku".

Pada sisi lain, Winardi (2000 : 140) mengemukakan bahwa : "Perilaku pada dasarnya berorientasi pada tujuan. Dengan perkataan lain, perilaku kita pada umumnya dimotivasi oleh suatu keinginan untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Tujuan spesifik tersebut tidak selalu diketahui secara sadar oleh individu yang bersangkutan". Pandangan tersebut, mengisyaratkan bahwa motivasi yang dimiliki oleh seseorang secara fungsional juga ikut memberikan kontribusi terhadap sikap dan perilaku seseorang dalam mencapai tujuannya.

Sedangkan konsep motivasi yang mempengaruhi perilaku ditandaskan oleh Ndraha (2005 : 66) yang menyatakan bahwa "perilaku dipengaruhi oleh kondisi yang datang dari lingkungan dan kepentingan yang didasari (dari dalam) oleh yang bersangkutan." Lebih lanjut, Ndraha (2005 : 33), mengatakan bahwa : "Dalam ilmu jiwa perilaku didefinisikan sebagai kegiatan organisme yang dapat diamati oleh organisme lain atau

oleh berbagai instrumen penelitian. Yang termasuk dalam perilaku adalah verbal mengenai pengalaman subyektif dan disadari". Untuk itu, Ndraha (2005 : 34) : mengemukakan bahwa "nilai perilaku dapat diibaratkan sebagai software. Supaya perilaku dapat diamati, dihayati dan diaktualisasikan, ia harus direkam. Melalui rekaman itu ia diperagakan, ia meraga. Dalam bahasa sejarah, raga disebut juga artifak (artifact).

Pada posisi lain, perilaku dapat mempengaruhi lingkungan dan sebaliknya pada kondisi tertentu lingkungan dapat mempengaruhi perilaku, yang oleh Siagian (2002 : 174) disebut sebagai kondisi interdependensi. Sejalan dengan hal tersebut, Siagian (2002 : 174) mengemukakan bahwa :

"Terdapat hubungan yang sangat erat antara perilaku dengan berbagai akibatnya. Dalam kenyataan, perilaku tertentu akan semakin diperkuat atau semakin sering ditampilkan, apabila bersifat positif dan menyenangkan. Merupakan hal yang wajar bagi manusia, apabila dalam perjalanan hidupnya seseorang mempertahankan perilaku yang demikian. Demikian pula dengan manajemen, akan mempertahankan perilaku individu dalam organisasi itu untuk mempunyai konsekuensi positif, yang oleh para ahli disebut hubungan ketergantungan."

Pandangan di atas semakin memperkuat argumentasi bahwa secara organisatoris perilaku seseorang memiliki kecenderungan untuk berinteraksi dengan lingkungan sekitar. Dari proses interaksi inilah yang kemudian melahirkan adanya sinergitas, antara seseorang dengan lingkungan sekitarnya. Oleh karena itu, Ibrahim (2004 : 135) berpendapat bahwa : "Perilaku juga dapat dipandang sebagai kegiatan organisme yang dapat diamati oleh organisme lain atau oleh instrumen penelitian."

Dalam perspektif organisasi, Thoha (2010 : 185) menandakan bahwa "organisasi merupakan kumpulan orang yang mempunyai sikap dan perilaku tertentu dalam usaha bekerja sama mencapai suatu tujuan tertentu." Pandangan tersebut, mengisyaratkan bahwa dalam konteks organisasi, sikap dan perilaku sesungguhnya merupakan bagian integral dalam usaha mencapai tujuan yang hendak dicapai.

Mengikuti berbagai pandangan di atas, maka dapat dikemukakan bahwa perilaku manusia pada hakikatnya dapat tercermin dalam berbagai bentuk sesuai dengan situasi dan kondisi. Manakala aktivitas yang dilakukannya bersifat personal, maka perilaku yang ditampilkannya akan berwujud perilaku individu. Namun, jika aktivitas yang dilakukannya berada pada lingkaran kelompok, maka perilaku yang ditampilkannya pun akan berupa perilaku kelompok. Begitupun jika aktivitas yang dilakukan oleh seseorang berada pada lingkungan

organisasi, maka perilaku yang diperlihatkannya akan berupa perilaku organisasi.

Dengan demikian, perilaku pada hakikatnya juga merupakan fungsi interaksi antara seseorang dengan lingkungannya, seperti yang dilukiskan oleh Siagian (2002 : 29) sebagai berikut:

"Perilaku pada hakikatnya merupakan fungsi interaksi antara seseorang dengan lingkungannya. Interaksi tersebut melibatkan kepribadian manusia yang kompleks dengan lingkungannya yang memiliki tatanan tertentu. Proses terjadinya perilaku, pada umumnya timbul karena rangsangan lingkungannya, sehingga perilaku manusia memiliki sifat yang berbeda. Perbedaan tersebut disebabkan oleh adanya kemampuan, kebutuhan, cara berfikir untuk menentukan pilihan, pengalaman dan reaksi terhadap sesuatu".

Pandangan di atas, menunjukkan bahwa proses perilaku sesungguhnya sangat inheren dengan lingkungan yang ada disekitarnya. Dengan demikian, perilaku akan melahirkan suatu pola tertentu dari hubungan antara dorongan untuk bertindak dengan tanggapan dari tidakan atau perilaku seseorang menurut cara tertentu yang dilakukannya.

B. Konsep Birokrasi

Berkaitan dengan konsep birokrasi, penulis dapat mengemukakan bahwa terminologi birokrasi sesungguhnya berasal dari dua akar kata, yakni "Bureau" atau "Burra", artinya kain kasar penutup meja, dan "cracy". Kedua kata tersebut, kemudian membentuk kata "Bureaucracy". Berpijak dari kata tersebut, maka sekurang-kurangnya terdapat tiga macam arti birokrasi, yaitu : **pertama**, birokrasi diterjemahkan sebagai *government by bureaus*, artinya pemerintahan biro oleh aparat yang diangkat oleh pemegang kekuasaan, pemerintah atau atasan dalam organisasi formal, baik publik maupun privat. Dengan demikian, pemerintahan birokratik adalah pemerintahan tanpa partisipasi pihak yang diperintah. **Kedua**, birokrasi dimaknai sebagai sifat atau perilaku pemerintahan, yaitu sifat kaku, macet, berliku-liku dan segala tuduhan negatif terhadap instansi yang berkuasa. **Ketiga**, birokrasi diartikan sebagai tipe ideal organisasi.

Konsep birokrasi sebagaimana dilukiskan di atas, dianggap berasal dari teori Weber yang secara substantif dapat dijelaskan sebagai berikut : ada dua macam konsekuensi, yaitu konsekuensi yang dapat diantisipasi (*anticipated consequences*) dan konsekuensi yang tidak dapat diantisipasi (*unanticipated consequences*). Kedua konsekuensi ini dipengaruhi oleh dua kekuatan, yaitu: pertama, karakteristik birokrasi dan kedua, karakteristik individu para pejabat (warga) organisasi. Dalam konteks ini, dapat dikemukakan bahwa birokrasi dalam lingkungan tertentu, terbentuk atau dibentuk seperti

mesin (machine model) yang pada gilirannya mengontrol kedua macam konsekuensi tersebut

Pandangan yang lebih komprehensif, tampaknya dikemukakan oleh Warwick (1981 : 4), yang menterjemahkan birokrasi sebagai berikut:

- (1) Rational organization (organisasi rasional),*
- (2) Organizational inefficiency (ketidakefisienan organisasi),*
- (3) Public administration (pemerintahan oleh para pejabat),*
- (4) Administration by official (administrasi oleh para pejabat),*
- (5) Bentuk organisasi dengan ciri dan kualitas tertentu seperti hierarki serta peraturan-peraturan,*
- (6) An essential quality of modern society (salah satu ciri masyarakat modern yang mutlak)*

Berangkat dari pendapat di atas, dapat diketahui bahwa ciri organisasi yang rasional pada prinsipnya merupakan pondasi bagi pembentukan organisasi pemerintah yang kemudian dikenal dengan istilah "birokrasi pemerintah". Namun demikian, tidak dipungkiri bahwa dalam perkembangannya istilah birokrasi seringkali mendapatkan kritik, bahkan cercaan dari masyarakat, sehingga kemudian tidak jarang

memunculkan kesalahan dalam penafsiran, seperti yang dilukiskan oleh Kumorotomo (2005 : 61) sebagai berikut:

“Hampir semua lapisan sosial mengenal sebutan birokrasi,...sayangnya persepsi yang muncul ketika orang mendengar perkataan birokrasi seringkali menyesatkan. Yang tergambar dibenak orang jika membicarakan birokrasi adalah urusan-urusan yang menjengkelkan berkenaan dengan pengisian formulir, proses perolehan perijinan yang melalui banyak kantor secara berantai, aturan-aturan yang ketat, adanya sekat-sekat yang rumit dan berbelit-belit, dan sebagainya..”

Munculnya kesalahan dalam penafsiran terhadap istilah birokrasi tersebut, sesungguhnya merupakan cermin betapa birokrasi saat ini sedang mengalami degradasi pencitraan yang sangat parah. Buruknya pandangan terhadap birokrasi belakangan ini, boleh jadi merupakan kegagalan birokrat dalam menempatkan dan melaksanakan kegiatan-kegiatan birokrasi yang semestinya memberikan kemudahan terhadap masyarakat yang dilayani. Kondisi faktual semacam ini juga mengindikasikan buruknya perilaku para birokrat dalam menjalankan peran dan fungsinya sebagai public service. Pandangan tersebut, sesungguhnya juga menegaskan pentingnya pelaksanaan prinsip birokrasi secara konsisten, sesuai dengan tipologi birokrasi yang menekankan efisiensi, efektivitas, kecepatan pelayanan, dan berkeadilan.

Mempertegas pandangan di atas, Alfian (1991 : 228) kemudian memberikan pengertian birokrasi sebagai berikut: "Birokrasi dimaksudkan sebagai orang-orang bergaji yang menjalankan fungsi pemerintah. Tentu saja termasuk di dalamnya para perwira tentara dan birokrasi militer. Birokrasi yang dimaksudkan tidak selalu sesuai dengan gagasan Weber tentang birokrasi yang rasional". Dalam konteks struktur organisasi, baik pemerintah maupun swasta, Afian (2003 : 228) lebih jauh merumuskan pengertian birokrasi sebagai berikut:

"Definisi yang digunakan sebagai adalah definisi birokrat sebagai orang-orang dalam kepegawaian negara yang dapat disamakan dengan jenjang "atas" atau "menengah" manajemen bisnis. Mereka merupakan bagian hierarki jabatan tersebut yang memiliki wewenang yang berasal dari kepala eksekutif, kepala Negara atau jabatan yang sederajat".

Hal senada dikemukakan oleh La Palombara (1967 : 7) yang menandakan sebagai berikut:

"More necessarily, bureaucrats are usually those play a role of managerial, charging in both central committees and individual sectors, generally it seems described in a public administrative manner to be both intermediate and top management".

Pandangan di atas mengandung makna bahwa birokrat yang paling penting bagi kita adalah mereka yang

umumnya melaksanakan peran manajerial, yang memerintahkan baik di badan-badan sentral maupun di bidang masing-masing, yang umumnya dideskripsikan dalam bahasa administrasi negara sebagai manajemen tingkat menengah atau atas.

Berangkat dari pengertian di atas, dapat dikemukakan bahwa birokrasi sesungguhnya merupakan organisasi pemerintah yang bertugas untuk melaksanakan peran dan fungsinya sebagai publik. Berdasarkan peran dan fungsinya sebagai pelayan publik, maka Alfian (2003 : 229) membedakan birokrasi ke dalam tiga kategori, yakni :

- 1) *Birokrasi pemerintahan umum, yaitu rangkaian organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum termasuk memelihara ketertiban dan keamanan, dari tingkat pusat sampai daerah (Pemerintah Provinsi, Kabupaten, Kecamatan, dan Desa). Tugas-tugas tersebut, lebih bersifat mengatur (regulative function),*
- 2) *Birokrasi pembangunan, yaitu organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang atau sektor khusus, guna mencapai tujuan pembangunan seperti pertanian, kesehatan, pendidikan, industri dan lain-lain. Fungsi pokoknya adalah fungsi pembangunan (development function) atau fungsi adaptasi (adaptive function),*

- 3) *Birokrasi pelayanan, yaitu unit organisasi yang pada hakikatnya merupakan bagian atau langsung berhubungan dengan masyarakat. Dalam kategori ini dapat disebutkan, antara lain: rumah sakit, sekolah, kantor koperasi, bank rakyat tingkat desa, kantor atau unit departemen sosial, transmigrasi dan berbagai unit organisasi lainnya yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat atas nama pemerintah. Fungsi utamanya adalah pelayanan (service) langsung kepada masyarakat. Termasuk dalam konsep ini adalah apa yang disebut oleh Michael Lipsky sebagai birokrasi di lapangan (street level bureaucracy), yaitu birokrasi yang menjalankan tugas berhubungan langsung dengan warga masyarakat.*

Keberhasilan birokrasi dalam menjalankan tugasnya sebagai pelayan publik, sesungguhnya tidak terlepas dari kinerja aparatnya yang berperan sebagai perangkat birokrasi dalam menjalankan tugas tersebut. Untuk itu, adanya akselerasi dalam menumbuhkan peningkatan kinerja aparat menjadi semakin penting seiring dengan tantangan dan percepatan dinamika kehidupan masyarakat yang semakin kompleks serta membutuhkan penanganan yang memadai.

Pada sisi lain, pemahaman yang komprehensif terhadap esensi birokrasi juga menjadi bagian penting

dalam menunjang peningkatan kinerja aparatur, karena melalui pemahaman terhadap esensi birokrasi pemerintah setidaknya akan mengetahui mekanisme dan prosedur kerja yang akan dilakukan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Sejalan dengan pandangan di atas, Weber dalam Kumorotomo (2005 : 63-64) mengemukakan bahwa suatu birokrasi mempunyai berbagai sifat yang sangat penting, antara lain: (1) adanya spesialisasi atau pembagian kerja, (2) adanya hierarki yang berkembang, (3) adanya suatu system dari sebuah prosedur atau aturan-aturan, (4) adanya hubungan kelompok yang bersifat impersonalitas, (5) adanya promosi dan jabatan berdasarkan atas kecakapan. Berbagai karakteristik tersebut, mengisyaratkan bahwa birokrasi tidak hanya dipandang sebagai prosedur semata, tetapi juga terkait dengan aspek-aspek lain yang secara fungsional dapat membantu dalam mendukung terhadap penciptaan sosok birokrasi yang responsif dan adaptif terhadap kebutuhan serta aspirasi masyarakat yang akan tercermin dari peningkatan kinerja aparat, khususnya dalam konteks pemberian layanan kepada masyarakat.

Sesuai dengan tipologi pemerintahan di Indonesia, Abdullah dalam Afian (2003 : 38-39) mengemukakan beberapa karakteristik birokrasi yang melekat pada tubuh pemerintahan Indonesia, antara lain:

- 1) Pada umumnya aparatur Negara (terutama aparatur pemerintah), masih belum efisien dan*

efektif. Produktivitas aparat pemerintah masih rendah, termasuk keterampilan etos kerja sumber daya manusia masih jauh ketinggalan dibandingkan dengan Negara-negara tetangga yang sudah maju,

- 2) Walaupun telah dilancarkan debirokratisasi dan deregulasi, namun beberapa fungsi birokrasi seperti ; perijinan masih berbelit-belit. Hal ini dikarenakan perijinan masih dianggap lamban dan berorientasi pada kekuasaan, bukan didasarkan pada fungsi pengaturan dan pelayanan yang cepat dan adil. Bahkan dalam proses kerja tidak.*
- 3) Koordinasi, integritas dan sinkronisasi antara aparat pemerintah terutama dalam perumusan politik pemerintah (public policy) masih lemah. Seharusnya dalam era globalisasi dan liberalisasi mutlak adanya kebijakan (politik) pemerintah yang serasi satu sama lain (muttually consistent policies).*
- 4) Disamping korupsi dan kolusi masih terjadi pemborosan keuangan negara, karena kekurangmampuan pejabat (pegawai negeri) dan belum berkembangnya profesionalisme secara tepat. Aparatur pemerintah belum bersih, belum cakap, belum berwibawa dan belum menjadi pengayom serta pelayan*

masyarakat. Bahkan masih kurang tanggap terhadap aspirasi masyarakat.

- 5) Sistem karier dengan sistem prestasi juga belum mapan, antara lain masih adanya pengangkatan eselon I departemen dari unsur Badan Usaha Milik Negara yang bukan pegawai negeri sipil. Di samping pemberian gaji yang layak, sistem karier juga dapat menjadi penopang tingkat kesejahteraan aparat birokrasi pemerintah.*
- 6) Aparat pemerintah masih terlalu sentralisasi dan usaha desentralisasi baru dalam tahap uji coba, sedangkan birokrasi masih terdapat di semua tingkatan aparat pemerintah. Padahal budaya birokratis memiliki kontradiksi dengan sistem sosial industrial yang sedang kita kembangkan. Sistem kepribadian yang memungkinkan seseorang menjadi aktif dalam mencari pemenuhan kepuasan memerlukan lingkungan simbolis tertentu.*
- 7) Jumlah pegawai negeri sipil yang besar, tidak dapat membedakan antara pegawai negeri sipil yang melaksanakan tugas pemerintahan (government function) dan bukan pegawai negeri di lembaga pendidikan dan rumah sakit milik pemerintah. Ditambah lagi kesejahteraan pegawai negeri sipil dan TNI – POLRI yang*

masih rendah dibanding dengan negara-negara tetangga.

Senada dengan pernyataan di atas, Supriatna (2004 : 104) mengemukakan kriteria birokrasi pusat dan lokal dari tiga aspek penting, yaitu :

- 1) Memiliki tanggung jawab yang tinggi selaku abdi negara dan abdi masyarakat*
- 2) Responsif terhadap masalah yang dihadapi masyarakat, khususnya yang membutuhkan pelayanan masyarakat dalam arti luas,*
- 3) Komitmen dan konsisten terhadap nilai standar moralitas dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan.*

Mengikuti berbagai pandangan di atas, maka secara substantif birokrasi sesungguhnya dapat dikategorikan ke dalam berbagai tingkatan, yang oleh Afian (2003 : 42) dibedakan menjadi tiga kategori, sebagai berikut:

"Pertama, sebagai sesuai yang baik atau rasional. Kedua, sebagai suatu penyakit (bureaucracy-pathology), dan ketiga, sebagai sesuatu yang netral. Birokrasi sebagai sesuatu yang baik, karena birokrasi digunakan untuk mencapai tujuan dan kepentingan oleh negara dengan struktur yang diatur secara normatif-formal, sehingga pencapaian tujuan dan kepentingan tersebut dapat dilakukan secara efektif dan

efisien. Birokrasi dikatakan sebagai sesuatu penyakit (patologi), manakala kehadiran birokrasi justeru menyebabkan permasalahan, sehingga pelayanan publik yang prima menjadi terganggu. Kemudian birokrasi, dikatakan sebagai sesuatu yang netral, bila dikaitkan dengan birokrasi pemerintahan. Birokrasi merupakan sekumpulan tugas dan jabatan yang terorganisasi secara formal, berkaitan dengan jenjang yang kompleks dan tunduk pada pembuat peran formal”.

Dalam perspektif lain, Weber dalam Kumorotomo (2005 : 82) mengemukakan adanya tujuh konsep modern tentang birokrasi, yaitu :

(1) Birokrasi sebagai organisasi rasional, (2) Birokrasi sebagai inefisiensi organisasi, (3) Birokrasi sebagai kekuasaan yang dijalankan oleh pejabat, (4) Birokrasi sebagai administrasi negara (public), (5) Birokrasi sebagai administrasi yang dijalankan oleh pejabat, (6) Birokrasi sebagai sebuah organisasi, dan (7) Birokrasi sebagai masyarakat modern.

Sesuai dengan perkembangan iklim globalisasi dan demokrasi belakangan ini, hampir dapat dipastikan tidak terdapat lagi negara yang tidak adaaktif dengan sistem birokrasi. Bahkan dalam batas tertentu, keberhasilan pemerintahan sebagai besar ditentukan oleh kemampuan birokrasinya. Semakin berkembangnya kekuasaan pada

birokrasi justeru semakin dirasakan perlu adanya ketentuan yang membatasi agar wewenang pemilik kekuasaan tidak dilewati oleh birokrasi. Oleh karena itu, diadakan aturan-aturan yang menghubungkan kelompok birokrasi yang satu dengan yang lainnya serta aturan tentang disiplin dan kualitas personal.

Pernyataan di atas, tampaknya relevan dengan apa yang dikemukakan oleh Heady dalam Supriatna (2004 : 100) yang mengatakan bahwa :

"Birokrasi selalu dihubungkan dengan personil sebagai 'kebijakan politik' dan berkenaan dengan pemerintahan yang besar atau kesejahteraan rakyat. Birokrasi merupakan fenomena yang dihubungkan dengan skala organisasi yang mempunyai ciri tertentu. Birokrasi dalam istilah organisasi mempunyai ciri struktur herarki kekuasaan, spesialisasi, dan pembagian kerja. Ciri perilaku birokrasi atau struktur merupakan hasil dari pola perilaku atau birokrasinya. Birokrasi mempunyai pencapaian tujuan."

Hal senada dikemukakan oleh Santoso (1997 : 39) yang menandakan bahwa: "birokrasi adalah organisasi yang bersifat hierarkis yang ditetapkan secara rasional untuk mengkoordinasikan pekerjaan orang-orang untuk kepentingan pelaksanaan tugas-tugas administratif". Tugas-tugas administratif yang dimaksud, seringkali dihubungkan dengan aktivitas organisasi pemerintahan

yang secara fungsional memiliki tugas dan fungsi untuk memberikan pelayanan pada masyarakat.

Istilah pemerintah sendiri menurut Santoso (1997 : 56) diterjemahkan sebagai orang, badan atau aparat yang mengeluarkan atau memberi perintah". Hal senada dikemukakan oleh Ndraha (2005 : 6) yang menterjemahkan sebagai berikut:

"Pemerintah adalah organ yang berwenang memproses pelayanan publik untuk dan berkewajiban memproses pelayanan sipil bagi setiap orang melalui hubungan pemerintahan, sehingga setiap masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan sesuai dengan tuntutan (harapan) yang diperintah. Dalam hubungan itu, bahkan warga negara atau siapa saja yang pada suatu saat berada secara sah (legal) di wilayah Indonesia, berhak menerima layanan sipil tertentu dan pemerintah wajib melayaninya."

Berpijak dari berbagai pandangan di atas, maka dapat diketahui bahwa pemerintah merupakan aparat yang menyelenggarakan tugas dan kewenangan negara, sedangkan pemerintahan adalah menyangkut tugas dan kewenangan. Dengan demikian, pemerintah dalam arti luas berarti seluruh aparat yang melaksanakan fungsi-fungsi negara, sedangkan pemerintah dalam arti sempit hanya menyangkut aparat eksekutif. Hal tersebut mengandung makna bahwa pemerintahan dalam arti luas

berarti seluruh fungsi negara, seperti legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit adalah hanya meliputi lembaga eksekutif saja. Penguatan terhadap pandangan tersebut, dapat dicermati dari pendapat Ndraha (2005 : 5) yang mengemukakan bahwa "pemerintahan merupakan sebuah sistem multiproses yang bertujuan memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan yang diperintah akan jasa publik dan layanan sipil".

Dari berbagai uraian di atas, maka secara komprehensif penulis berpendapat bahwa, konsep pemerintahan dapat ditinjau dari tiga aspek, yaitu :

- 1) Dari segi dinamika, pemerintahan berarti segala kegiatan atau usaha yang terorganisasikan, bersumber ada kedaulatan dan berlandaskan pada dasar negara, mengenai rakyat dan wilayah negara itu demi tercapainya tujuan negara,*
- 2) Dari segi struktural fungsional, pemerintahan berarti seperangkat fungsi negara, yang satu sama lain saling berhubungan secara fungsional dan melaksanakan fungsinya atas dasar-dasar tertentu demi tercapainya tujuan negara,*
- 3) Dari aspek tugas dan wewenang negara, maka pemerintahan berarti seluruh tugas dan kewenangan negara.*

C. Esensi Perilaku Birokrasi

Pemahaman terhadap konsep perilaku birokrasi, sebenarnya dapat ditelusuri dari berbagai perspektif. Hal ini mengandung makna bahwa untuk memahami konsep perilaku birokrasi, setiap orang bisa melihatnya dari berbagai sudut pandang dan sangat tergantung pada latar belakang, persepsi, motivasi, bahkan kepentingan dalam menterjemahkan istilah perilaku birokrasi tersebut.

Secara organisatoris misalnya, perilaku birokrasi sesungguhnya tidak berdiri sendiri, tetapi bersentuhan dengan berbagai elemen yang menurut Thoha (2010 : 187) terkait dengan dua karakteristik, yakni karakteristik individu dan karakteristik birokrasi. Manakala kedua karakteristik tersebut berinteraksi dan berjalan secara sinergis, maka timbullah apa yang disebut dengan "perilaku organisasi". Pandangan tersebut, mengisyaratkan adanya dua faktor penting yang memiliki karakteristik yang berbeda-beda, tetapi secara kelembagaan kemudian membangun perilaku organisasi, yang dalam perspektif birokrasi pemerintahan dapat diterjemahkan sebagai perilaku birokrasi. Konsep tersebut, secara substantif dapat diilustrasikan dalam Gambar 6.2 sebagai berikut :





Gambar 6.2

Model Umum Perilaku Dalam Organisasi

Dari model perilaku di atas, maka dapat dikemukakan bahwa perilaku birokrasi pada hakikatnya merupakan hasil interaksi birokrasi sebagai kumpulan individu dengan lingkungannya. Dalam konteks tersebut, perilaku seorang individu (aparatur pemerintah) akan terbentuk melalui proses interaksi antara individu sendiri dengan lingkungannya. Namun demikian, perlu dipahami bahwa setiap individu pada hakikatnya memiliki karakteristik yang berbeda-beda, yang kemudian akan berimplikasi pada lingkungan dimana yang bersangkutan beraktivitas, seperti dalam organisasi atau birokrasi. Karakteristik yang dimaksud, berupa kemampuan,

kebutuhan, kepercayaan, pengalaman, pengharapan dan sebagainya.

Pada sisi lain, organisasi yang berperan sebagai lingkungan dimana orang-orang (setiap individu) melakukan aktivitasnya, juga memiliki karakteristik tertentu yang secara langsung maupun tidak akan mempengaruhi perilaku individu dalam organisasi yang bersangkutan. Karakteristik yang dimaksud, antara lain; hierarki, tugas-tugas, wewenang, tanggung jawab, sistem reward, sistem kontrol dan sebagainya. Jika kedua karakteristik tersebut, berinteraksi maka akan terbangunlah apa yang disebut dengan perilaku individu dalam organisasi yang secara umum diistilahkan sebagai perilaku organisasi.

Konsep birokrasi sebagaimana dilukiskan oleh Thoha di atas, sesungguhnya diilhami oleh pemikiran Weber dalam Kumorotomo (1999 : 65) yang secara substantif dapat dijelaskan sebagai berikut : ada dua macam konsekuensi, yaitu konsekuensi yang dapat diantisipasi (*anticipated consequences*) dan konsekuensi yang tidak dapat diantisipasi (*unanticipated consequences*). Kedua konsekuensi ini dipengaruhi oleh dua kekuatan, yaitu: pertama, karakteristik birokrasi dan kedua, karakteristik individu para pejabat (warga) organisasi. Dalam konteks ini, dapat dikemukakan bahwa birokrasi dalam lingkungan tertentu, terbentuk atau dibentuk seperti mesin (*machine model*) yang pada

gilirannya mengontrol kedua macam konsekuensi tersebut.

Senada dengan uraian di atas, Muchlas (2008 : 12) mengatakan bahwa "perilaku organisasi terutama mempelajari apa saja yang dikerjakan orang-orang dalam sebuah organisasi dan bagaimana perilaku atau tindakan itu bisa mempengaruhi penampilan organisasi". Pendapat tersebut, mengandung makna bahwa performance sebuah organisasi sesungguhnya juga tidak terlepas dari perilaku orang-orang yang ada dalam organisasi tersebut. Dengan perkataan lain, baik buruknya tampilan sebuah organisasi sebenarnya akan sangat tergantung pada baik buruknya perilaku yang ditampilkan oleh orang-orang yang ada dalam organisasi tersebut. Oleh karena itu, dapat dipahami apabila dalam perspektif organisasi pemerintahan, tampilan perilaku birokrasi pemerintah juga sangat tergantung kepada perilaku yang ditampilkan oleh aparatur pemerintah (birokrat) yang secara fungsional sangat berperan dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, khususnya menyangkut pelayanan publik.

Pemahaman terhadap esensi perilaku birokrasi, sebenarnya dapat ditelusuri dan dipengaruhi oleh disiplin ilmu yang bervariasi. Penguatan atas pandangan ini dapat dicermati dari pendapat Heady (1991 : 76) yang mengemukakan bahwa :

Public bureacracy behavior in performing function of objective, discesion, consitent administrative is determined by cultural,

sociological, and psychological factors, thereby creating pathological functions between internally and externally bureaucracy authorities and public interest through a variety of policies, services, buildings, and society protection.

Pendapat di atas mengandung makna bahwa perilaku birokrasi pemerintahan sesungguhnya dapat melaksanakan fungsi administratif secara obyektif, diskreasi, presisi, dan konsisten. Pelaksanaan fungsi tersebut, tidak terlepas dari factor budaya, sosiologis dan psikologis, sehingga terciptanya patologi fungsi antara kekuasaan birokrasi secara internal maupun eksternal dengan kepentingan rakyat melalui berbagai kebijakan, pelayanan, pembinaan dan pengayoman masyarakat.

Sejalan dengan pendapat di atas, Syafii (1999 : 137) mengemukakan pandangan mengenai perilaku birokrasi dalam perspektif antropologis, dimana secara substantive dapat dijelaskan sebagai berikut:

"Perilaku birokrasi akan berkaitan atau dibentuk oleh budaya yang melatari atau preferensi individu pejabat publik. Artinya, kecenderungan perilaku seorang birokrat dapat dibentuk oleh budaya kedaerahan, baik yang bersifat kawula gusti maupun bersifat partisan. Budaya kawula gusti sendiri biasanya ditandai oleh sifat-sifat nepotisme, primordialisme dan feodalisme. Sementara budaya partisan, akan bercirikan

egalitarianisme, progresif, dan aktif dalam menggunakan hak dan kewajibannya”.

Pandangan di atas, mencerminkan bahwa perilaku birokrasi akan bersentuhan dengan budaya yang secara langsung maupun tidak akan mempengaruhi perilaku birokrat dalam menjalankan tugasnya, termasuk juga budaya kedaerahan yang mengintarinya. Boleh jadi perilaku seorang birokrat pemerintah, pada mulanya memiliki karakteristik yang baik dan sesuai dengan harapan masyarakat. Namun karena lingkungan dan budaya yang menyelimutinya kurang atau tidak kondusif, maka kemudian terjadi pergeseran atau perubahan dari birokrat yang bersangkutan, baik atas nama “adaptasi”, atau “menghindari konflik dengan birokrat” yang lain. Implikasinya birokrat yang bersangkutan “terpaksa” harus mengubah perilaku awal, yang sebenarnya sudah sejalan dengan harapan dan kehendak masyarakat.

Budaya nepotisme, kolusi, dan feodalisme yang sebagian telah mempengaruhi lingkungan birokrasi pemerintahan, merupakan salah satu bukti empiris bahwa masalah budaya dan kebiasaan birokrasi pemerintah memang tidak mudah untuk dihindari. Tinggal bagaimana membangun budaya birokrasi yang justeru dapat memberikan kontribusi serta mampu menampilkan perilakunya yang sejalan dengan amanat dan harapan masyarakat. Hal inilah yang oleh Soemardjan (1984 : 45) di sebut sebagai “pendekatan sosiologis dalam memahami perilaku birokrasi”. Lebih lanjut, Soemardjan (1984 : 45)

mengemukakan bahwa secara sosiologis perilaku birokrasi dilukiskan sebagai berikut:

"Perilaku birokrasi dalam konteks pelayanan publik harus dipandang sebagai usaha penataan masyarakat. Artinya, sejauhmana para administrator mampu dalam melakukan pendekatan dengan masyarakat. Selain itu, perlu juga dilihat sejauhmana yang diperintah (rakyat) bersedia dipimpin, diurus dan diatur dalam hubungan antara manusia dalam masyarakat negara. Dengan perkataan lain, pemerintah juga dianggap sebagai salah satu dari kelompok manusia. Bedanya, pemerintah merupakan kelompok manusia yang memiliki kekuasaan untuk mengatur dan memerintah".

Dari pandangan di atas, dapat diketahui bahwa perilaku birokrasi juga sangat melekat dengan pelayanan publik yang secara operasional dapat diwujudkan melalui upaya penataan masyarakat. Dalam konteks tersebut, birokrasi pemerintah dituntut untuk melakukan pendekatan dengan masyarakat agar mereka mau diatur dan diurus sehingga masyarakat dapat memberikan dukungan terhadap kebijakan dan program yang akan dijalankan oleh pemerintah.

Pada sisi lain, Ahmadi (1975 : 47) mengemukakan bahwa "secara psikologis perilaku birokrasi akan berkaitan dengan perilaku pribadi (personal behavior), yang berintikan jiwa atau daya hidup rohani yang bersifat

abstrak". Hal senada dikemukakan oleh Alfian (1991 : 247) yang menandakan sebagai berikut: "perilaku birokrasi merupakan pencerminan sikap yang terbentuk berdasarkan kepercayaan dan nilai-nilai yang dihayati oleh birokrasi".

Pendapat di atas menunjukkan, bahwa perilaku birokrasi sesungguhnya dapat dipelajari dari sudut pandang jiwa seseorang. Mengingat jiwa seseorang sifatnya sangat abstrak dan tidak bisa dilihat oleh indera penglihatan, maka dalam konteks perilaku brokrasi yang dipelajari adalah gejala jiwa, yakni apa yang dapat dicermati dan dirasakan dalam bentuk tingkah laku sehari-hari. Dalam konteks tersebut, terjadinya perbedaan setiap orang dalam bertingkah laku, secara kasat mata memang sulit untuk diukur, namun dapat dicermati dari karakteristik atau sifat individu yang kemudian dikenal dengan istilah watak (character) dan kepribadian (personality). Penguatan atas pandangan di atas dikemukakan oleh Gibson, Ivanovich dan Donelly (1986 : 51-52), yang menyebutkan bahwa:

"Setiap usaha untuk mengetahui mengapa orang berperilaku seperti yang dilakukannya dalam organisasi, memerlukan pemahaman tentang variabel yang mempengaruhi perilaku dan prestasi dan dibedakan atas tiga variabel, yaitu variabel individu, variabel organisasi dan variabel psikologi"

Pendapat di atas, mengisyaratkan bahwa perilaku setiap orang dalam organisasi dipengaruhi oleh berbagai variabel, antara lain; individu, organisasi dan psikologi. Ketiga variabel tersebut, secara simultan memberikan pengaruh yang signifikan terhadap perilaku orang dalam suatu organisasi dan prestasi yang diharapkan. Dengan perkataan lain, ketiga variabel tersebut memiliki keterkaitan yang sangat erat dalam membentuk perilaku seseorang dalam suatu organisasi.

Sebagai organisasi yang besar dan berorientasi pada kepentingan publik, birokrasi pemerintahan sudah selayaknya menampilkan perilaku yang baik dan mampu menampilkan kinerja yang tinggi sehingga diharapkan dapat memberikan pelayanan yang prima terhadap masyarakat. Hal ini seharusnya juga menjadi komitmen bagi semua elemen dalam pemerintahan, karena secara fungsional pemerintah memiliki tugas dan kewenangan untuk memberikan pelayanan pada masyarakat. Kondisi tersebut mencerminkan bahwa tingkat keberhasilan layanan yang diberikan oleh birokrasi pemerintah akan sangat ditentukan oleh seberapa tinggi komitmen aparat dalam menjalankan tugas dan kewenangannya sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing. Hal ini sesuai dengan pernyataan Ndraha (2005 : 6) yang mengemukakan bahwa:

"Pemerintah adalah organ yang berwenang memproses pelayanan publik untuk dan berkewajiban memproses pelayanan sipil bagi

setiap orang melalui hubungan pemerintahan, sehingga setiap masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan sesuai dengan tuntutan (harapan) yang diperintah. Dalam hubungan itu, bahkan warga negara atau siapa saja yang pada suatu saat berada secara sah (legal) di wilayah Indonesia, berhak menerima layanan sipil tertentu dan pemerintah wajib melayaninya."

Dengan demikian, perilaku birokrasi yang ditampilkan juga diharapkan dapat memenuhi harapan masyarakat. Oleh karena itu, dalam konteks peningkatan kinerja aparatur pemerintah, perilaku birokrasi harus memiliki parameter yang jelas sehingga ia dapat menampilkan sosok birokrasi yang dapat memberikan layanan yang optimal kepada masyarakat. Dalam konteks tersebut, Siagian (1997 : 91) menyatakan bahwa : "Perilaku pelayanan yang diberikan oleh birokrasi kepada masyarakat dapat dilihat dari perilaku yang bersifat adil, peduli, disiplin, peka dan tanggung jawab". Lebih lanjut Siagian (1997 : 99) mengatakan bahwa :

"Bertindak adil dan tidak diskriminatif, juga berarti bahwa harus terpelihara keseimbangan antara hak dan kewajiban para warga yang membutuhkan pelayanan. Dengan transparansi birokrasi, yang membutuhkan pelayanan akan merasa jelas kewajiban apa yang harus dipenuhinya. Dengan demikian, ia akan

memperoleh haknya. Di lain pihak, pejabat/pegawai yang memberikan pelayanan akan mudah dinilai apakah bertindak adil atau tidak.”

Pandangan lain dikemukakan oleh Ndraha (2005 : 35) yang mengemukakan bahwa “perilaku birokrasi pemerintahan adalah menempatkan pegawai sebagai konsumen produk pemerintahan yang bekerja dengan penuh ketaatan, ketekunan kerja, pertanggungjawaban, kepuasan dan kedisiplinan.” Pendapat tersebut, mengandung makna bahwa apa yang dikemukakan oleh Ndraha di atas, sesungguhnya mencerminkan perilaku birokrasi yang berorientasi pada konsep good governance yang selama ini diharapkan oleh masyarakat.

BAB VII

KEPEMIMPINAN

Secara hakiki, manajemen publik senantiasa akan bersentuhan dengan masalah manajerial. Hal ini mengisyaratkan bahwa proses manajemen publik tidak bisa dilepaskan dari faktor kepemimpinan. Agaknya sulit, manakala proses manajemen publik tidak menempatkan aspek kepemimpinan sebagai salah satu faktor penting yang mempengaruhi dan mewarnai keberhasilan pelaksanaan manajemen publik. Itulah sebabnya, kemudian aspek kepemimpinan menjadi bagian penting dalam pembahasan manajemen publik.

Urgensi kepemimpinan ini, sesungguhnya diilhami oleh peran dan fungsi yang kepemimpinan dalam mendukung terbangunnya iklim kerja yang kondusif dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Dengan perkataan lain, sejauhmana peran dan fungsi kepemimpinan dalam membangun budaya organisasi, sehingga mampu mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Lantas, apa sebenarnya esensi dan konsep kepemimpinan itu? Selanjutnya, model seperti apakah yang bisa diterapkan untuk mendukung pelaksanaan manajemen publik? Kemudian, parameter atau kriteria seperti apa pula yang menjadi barometer

untuk menentukan keberhasilan seseorang menjadi pemimpin? Berbagai pertanyaan itulah yang sesungguhnya menjadi pembahasan utama pada bab ini.

A. Esensi dan Konsep Kepemimpinan

Dilihat dari sisi bahasa kepemimpinan berasal dari istilah leadership yang diambil dari asal kata leader. Kata leader sendiri muncul sekitar tahun 1300 an, sedangkan kata leadership muncul kemudian yaitu sekitar tahun 1700 an. Perlu diketahui bahwa Literature tentang konsep dan teori kepemimpinan jumlahnya sangat banyak. Oleh sebab itu, untuk memahami tentang konsep dan esensi kepemimpinan terkadang membingungkan. Mana konsep dan esensi kepemimpinan yang bisa dijadikan rujukan untuk memetakan kepemimpinan secara komprehensif.

Untuk memudahkan pemahaman tentang konsep dan esensi kepemimpinan dibutuhkan berbagai pendekatan yang secara fungsional sangat membantu dalam menterjemahkan makna dan esensi kepemimpinan tersebut. Sejalan dengan konteks tersebut, Rivai (2006 : 8) mengemukakan empat pendekatan dalam memahami konsepsi kepemimpinan yaitu:

“Pertama, pendekatan berdasarkan sifat-sifat kepribadian umum yang dimiliki seorang pemimpin. Kedua, pendekatan berdasarkan tingkah laku pemimpin. Ketiga, pendekatan

berdasarkan kemungkinan (situasional). Keempat pendekatan berdasarkan sifat dari suatu perspektif yang berbeda artinya mencoba mengidentifikasi seperangkat ciri pemimpin yang menjadi acuan orang lain”.

Pandangan di atas, mengisyaratkan bahwa untuk memahami esensi dan konsep kepemimpinan membutuhkan pendekatan dari berbagai perspektif, baik pendekatan yang bersifat pribadi, tingkah laku, karakteristik maupun pendekatan lainnya. Pemahaman terhadap berbagai pendekatan tersebut, pada akhirnya dapat membantu dalam menelusuri makna kepemimpinan secara hakiki.

Terkait dengan esensi dan konsep kepemimpinan, Benis dalam Kartono, (2004 : 57) menterjemahkan kepemimpinan sebagai berikut : “... The process by which an agent induces a subordinate to behave in a desired manner”. Pendapat tersebut mengandung makna bahwa seorang agen (baca: pimpinan) dapat menyebabkan para bawahan bertingkah laku menurut satu cara tertentu.

Hal senada dikemukakan oleh Odway Tead dalam Kartono (2004 : 57) yang menandakan bahwa kepemimpinan adalah “kegiatan mempengaruhi orang-orang agar mereka mau bekerjasama untuk mencapai tujuan yang diinginkan”.

Pendapat lain dikemukakan oleh Stogdill (1974 : 7) yang menandakan bahwa : “Leadership as the proces of directing and influencing the task-related

activities of group member". Pandangan tersebut menunjukkan bahwa kepemimpinan merupakan proses memberikan pengarahan dan pemberian pengaruh terhadap anggota kelompok.

Pandangan yang lebih komprehensif dikemukakan oleh Rivai (2006 : 3) yang mengemukakan konsepsi kepemimpinan dari dua perspektif, yaitu :

"Pertama, kepemimpinan diterjemahkan sebagai kekuatan untuk menggerakkan dan mempengaruhi orang lain. Kedua, kepemimpinan diartikan sebagai proses mengarahkan dan mempengaruhi aktivitas-aktivitas yang ada hubungannya dengan pekerjaan para anggota kelompok. Dengan demikian ada tiga implikasi penting yang terkandung dalam makna kepemimpinan tersebut yaitu, (1) Kepemimpinan itu melibatkan orang lain baik bawahan maupun pengikut, (2) Kepemimpinan melibatkan pendistribusian kekuasaan antara pemimpin dan kelompok secara seimbang (3) Adanya kemampuan untuk menggunakan berbagai bentuk kekuasaan yang berbeda-beda untuk mempengaruhi tingkah laku pengikutnya dengan berbagai cara".

Senada dengan pendapat Rivai, Stoner (1982 : 468 -469) memberikan penekanan pada tiga hal penting berkaitan dengan konsep kepemimpinan, yaitu:

First, leadership must involve-subordinates or followers. Second, leadership an unigual distribution of power among leaders and group members. Third, in addition to being legitimately able to give their subordinates of followers directions, leaders can also weild influence.

Mengacu kepada berbagai pandangan di atas, dapat diketahui bahwa unsur-unsur penting bagi kepemimpinan adalah: pertama, adanya bawahan atau pengikut, tanpa adanya bawahan atau pengikut kepemimpinan tidak ada artinya. Kedua, kepemimpinan menyangkut pembagian kekuasaan atau wewenang diantara pemimpin dengan anggota kelompok. Ketiga, adanya pengakuan atau pengesahan (legitimasi), dalam hal ini pemimpin dapat memberikan pengarahan dan dapat memberikan pengaruh kepada bawahan atau pengikut.

Selanjutnya, Koontz (1993 : 661) menterjemahkan konsep kepemimpinan sebagai berikut: " Leadership is generally defined simply as influence, the art or process of influencing people so that they will strive willingly toward the achievement of group goals".

Sementara Pfifner memberikan definisi kepemimpinan sebagai berikut: "Leadership is the art of coordinating and motivating individuals and group to achieving the desired end"

Berangkat dari berbagai pendapat di atas, penulis kemudian dapat memberikan beberapa rumusan terkait dengan esensi kepemimpinan, yang secara konseptual dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1. Kepemimpinan merupakan proses mempengaruhi atau memberi contoh oleh pemimpin kepada pengikutnya dalam upaya mencapai tujuan organisasi,*
- 2. Kepemimpinan sesungguhnya merupakan seni untuk mempengaruhi, mengkoordinasi dan mengarahkan orang dengan cara kepatuhan, kepercayaan, kehormatan dan kerjasama yang bersemangat dalam mencapai tujuan bersama,*
- 3. Kepemimpinan merupakan kemampuan untuk mempengaruhi, memberi inspirasi dan mengarahkan tindakan seseorang atau kelompok untuk mencapai tujuan yang diharapkan,*
- 4. Kepemimpinan juga akan senantiasa melibatkan tiga hal, yaitu pemimpin, pengikut dan situasi tertentu.*

Berdasarkan pemahaman serta fenomena yang berkembang saat ini, maka penulis sendiri berpendapat bahwa kepemimpinan dapat diterjemahkan sebagai berikut:

Kepemimpinan merupakan kemampuan seseorang dalam mempengaruhi, mendorong (memotivasi), membimbing, dan mengarahkan

serta menggerakkan para bawahannya, sehingga mereka mau mengikuti apa yang dikehendaki pemimpin, khususnya terkait dengan pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.

Mengenai konsep pengaruh (influence) dalam konteks kepemimpinan suatu organisasi sesungguhnya merupakan salah satu sasaran (focus of interest) dari seorang pimpinan organisasi dalam menjalankan kepemimpinannya. Pengaruh ini juga merupakan salah satu alat bagi seorang pimpinan organisasi untuk melaksanakan berbagai tindakan yang mengarah pada pencapaian tujuan.

Senada dengan pandangan di atas, Stoner (1982 : 469) menandakan bahwa kekuatan pengaruh seorang pemimpin sesungguhnya bersumber dari :

- 1) Reward power,*
- 2) Coersive power,*
- 3) Legitimate power,*
- 4) Referent power,*
- 5) Expert power.*

Penguatan terhadap konsep kekuatan pengaruh seorang pimpinan sebagaimana dilukiskan Stoner di atas, disampaikan oleh Kartono (2004 : 122-123), yang mendeskripsikan kekuatan pengaruh seorang pimpinan sebagai berikut:

- 1) Kekuatan Coersive power, mengandung arti bahwa seorang pemimpin berupaya*

memaksakan kehendak kepada bawahan atau pengikutnya,

- 2) *Kekuatan dalam memberikan penghargaan (reward power) merupakan upaya pemimpin dalam memberikan penghargaan,*
- 3) *Kekuatan karena pengesahan (legitimate power), kekuatan ini merupakan posisi yang sah,*
- 4) *Expert power, mengandung arti kekuatan karena keahlian,*
- 5) *Referent power, mengandung arti kekuatan karena penyamaan diri pada pemimpin yang dikagumi.*

Mencermati berbagai konsepsi di atas, penulis dapat mengemukakan bahwa kepemimpinan seseorang sesungguhnya tidak terlepas dari berbagai faktor yang tumbuh, baik dalam diri maupun lingkungan organisasinya. Dengan demikian berbagai potensi yang dimiliki oleh seorang pimpinan secara empirik akan memberikan dukungan secara signifikan terhadap keberhasilan kepemimpinan yang bersangkutan dalam menjalankan peran dan fungsi kepemimpinannya.

B. Model Kepemimpinan

Sekalipun dalam khasanah ilmu kepemimpinan telah banyak dikembangkan model-model atau teori

yang membahas tentang kepemimpinan, namun pada bagian ini penulis akan mencoba menguraikan berbagai model kepemimpinan sebagai penguatan atas perkembangan teori kepemimpinan yang menjadi focus dalam bab ini. Sehubungan dengan hal tersebut, ada berbagai model kepemimpinan yang bisa dijadikan acuan untuk memahami lebih dalam tentang esensi kepemimpinan. Dari sekian banyak model kepemimpinan yang dikemukakan oleh para pakar, penulis dapat mengemukakan berbagai model kepemimpinan sebagai berikut:

1. Model Kepemimpinan Kontingensi

Model ini dikembangkan oleh Fiedler. Model ini memiliki pandangan (dalil) bahwa prestasi kelompok tergantung pada interaksi antara gaya kepemimpinan dan situasi yang mendukung. Pada posisi tersebut, kepemimpinan dilihat sebagai suatu hubungan yang didasari oleh kekuatan dan pengaruh.

Sejalan dengan hal tersebut, Fiedler kemudian memberikan perhatian mengenai pengukuran orientasi kepemimpinan dari seorang individu yang secara teoritik Ia kembangkan melalui konsep Least-Preferred Co-Worker (LPC) Scale. Konsep tersebut diarahkan untuk mengukur dua gaya kepemimpinan. Adapun substansi dari teori tersebut antara lain:

- (1) Gaya kepemimpinan yang berorientasi tugas, artinya konsep kepemimpinan yang lebih mementingkan tugas atau otoritatif,*

(2) *Gaya kepemimpinan yang berorientasi hubungan, artinya konsep kepemimpinan yang lebih mementingkan hubungan kemanusiaan,*

Sedangkan kondisi situasi yang mendukung terhadap keberhasilan kepemimpinan menurut Fiedler dalam Rivai, (2006 : 13) terdiri dari tiga faktor, yaitu:

- (1) Hubungan pemimpin-anggota, yaitu derajat baik/buruknya hubungan antara pemimpin dan bawahan,*
- (2) Struktur tugas, yaitu derajat tinggi/rendahnya strukturisasi, standarisasi dan rincian tugas pekerjaan,*
- (3) Kekuasaan posisi, yaitu derajat kuat/lemahnya kewenangan dan pengaruh pemimpin atas variabel-variabel kekuasaan, seperti memberikan penghargaan dan mengenakan sanksi.*

Lebih lanjut Fiedler dalam Rivai (2006 : 14) menandakan Situasi akan menyenangkan seorang pemimpin, apabila ketiga dimensi di atas mempunyai derajat yang tinggi. Dengan perkataan lain situasi akan dipandang menyenangkan apabila:

- (1) Pemimpin diterima oleh para pengikutnya,*
- (2) Tugas-tugas dan semua yang berhubungan dengannya ditentukan secara jelas,*
- (3) Penggunaan otoritas dan kekuasaan secara formal diterapkan pada posisi pemimpin.*

Dalam perkembangan berikutnya, model teori kepemimpinan ini mengalami dinamika dan perubahan yang signifikan, hal ini ditandai oleh perubahan nama model menjadi teori sumber daya kognitif. Kemudian secara substansial, teori tersebut mengalami penambahan dua situasi yang memungkinkan akan mempengaruhi model kepemimpinan, yaitu kecerdasan yang tinggi dan adanya komunikasi pimpinan pada rencana, strategi dan keputusannya pada anggota. Dalam konteks tersebut, Fiedler dalam Rivai, (2006 : 15) menyimpulkan bahwa : “Dalam teori sumber daya kognitif kepemimpinan akan memperoleh kinerja kelompok yang efektif apabila terlebih dahulu ia membuat rencana keputusan dan strategi yang efektif, selanjutnya mengkomunikasikannya lewat perilaku pengarah direktif”.

2. Model Partisipasi Pemimpin

Model teori ini dikembangkan Vroom dan Yetton. Model teori ini memberikan pemahaman bahwa pemimpin harus lebih luwes untuk mengubah gaya kepemimpinan agar sesuai dengan situasi. Substansi model teori ini memberikan gambaran bahwa seperangkat aturan untuk menentukan ragam dan banyaknya pengambilan keputusan partisipatif dilakukan dalam situasi yang berlainan. dalam konteks tersebut, Vroom dan Yetton dalam Rivai, (2003 : 15) berasumsi bahwa:

- 1) Model tersebut harus bermanfaat bagi pemimpin atau manajer dalam menentukan gaya kepemimpinan yang harus mereka gunakan dalam berbagai situasi,
- 2) Tidak ada gaya kepemimpinan tunggal dapat diterapkan dalam berbagai situasi,
- 3) Perhatian utama terletak pada masalah yang harus dipecahkan dan situasi dimana terjadi permasalahan,
- 4) Gaya kepemimpinan yang digunakan dalam suatu situasi tidak boleh bertentangan dengan gaya yang digunakan dalam situasi yang lain,
- 5) Terdapat sejumlah proses sosial yang mempengaruhi keikutsertaan bawahan dalam pemecahan masalah.

Senada dengan pandangan di atas, Rivai (2006 : 16) menandakan bahwa: "Model teori partisipasi pemimpin tampaknya lebih menekankan 5 gaya kepemimpinan yang menggambarkan kontinum dari pendekatan otoriter ke-konsultatif sampai pendekatan yang sepenuhnya partisipatif". Lebih lanjut Rivai mendeskripsikan bahwa kelima gaya kepemimpinan yang dimaksud sebagai berikut:

- (1) Pemimpin menyelesaikan masalah atau membuat keputusan menggunakan informasi yang tersedia pada saat itu,

- (2) *Pemimpin memperoleh informasi yang diperlukan bawahan dan kemudian memutuskan sendiri penyelesaian atas masalah sebenarnya ketika mereka meminta informasi. Peran yang dimainkan bawahan dalam membuat keputusan jelas menyediakan informasi yang perlu kepada pimpinan bukannya membuat atau mengevaluasi penyelesaian alternatif,*
- (3) *Pemimpin berbagi masalah dengan bawahan yang relevan secara individual, mendapatkan ide dan saran mereka tanpa mengumpulkan mereka sebagai sebuah kelompok. Kemudian pemimpin membuat keputusan yang bisa mencerminkan atau tidak pengaruh bawahan,*
- (4) *Pemimpin berbagi masalah dengan bawahan sebagai suatu kelompok, secara kolektif memperoleh ide dan saran mereka kemudian mereka akan membuat keputusan yang bisa mencerminkan atau tidak pengaruh bawahan,*
- (5) *Pemimpin berbagi masalah dengan bawahan sebagai suatu kelompok. Pemimpin dan bawahan bersama-sama membuat dan mengevaluasi alternatif serta berusaha mencapai persetujuan (consensus) penyelesaian. Pemimpin tidak mencoba mempengaruhi kelompok untuk*

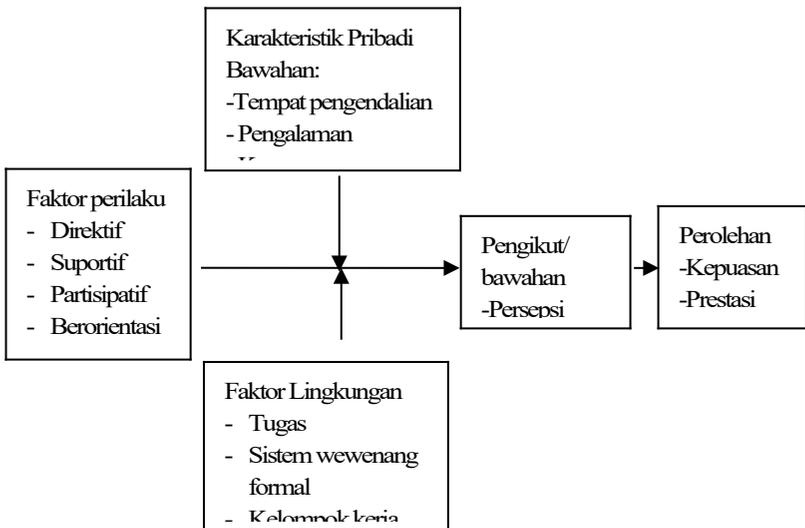
mengadopsi penyelesaian yang mereka sukai dan mereka menerima serta mengimplementasikan penyelesaian yang mendapat dukungan seluruh kelompok.

3. Model Jalur Tujuan (*Path Goal Model*)

Model teori ini dikembangkan oleh Robert J. House. Adapun substansi teori ini berusaha meramalkan efektivitas kepemimpinan dalam berbagai situasi. Artinya, pemimpin menjadi efektif karena pengaruh motivasi mereka yang positif, kemampuan untuk melaksanakan, dan kepuasan pengikutnya. Penyebutan terhadap model teori jalur tujuan didasarkan pada pertimbangan bahwa teori ini lebih memfokuskan pada bagaimana pemimpin mempengaruhi persepsi pengikutnya pada tujuan kerja, tujuan pengembangan diri, dan jalan untuk mencapai tujuan. Dengan perkataan lain, sejauhmana talenta dan kepiawaian seorang pemimpin dalam mempengaruhi pengikutnya (baca: para bawahannya), sehingga mereka termotivasi untuk melaksanakan tugasnya secara optimal. Optimalisasi pelaksanaan tugas tersebut, kemudian tercermin dari pencapaian tujuan yang dapat diraih sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.

Untuk memahami lebih dalam mengenai model jalur-tujuan ini, peneliti perlu kiranya memberikan gambaran yang komprehensif tentang model tersebut. Dengan meminjam teori yang dikemukakan oleh

Robert J. House dalam Rivai, (2006) penulis dapat menggambarkan model jalur-tujuan sebagaimana di lukiskan pada gambar 7.1 di bawah ini:



Gambar 71 : Model Jalur –Tujuan

4. Model Kepemimpinan Situasional Harsey-Blanchard

Model teori ini dikembangkan oleh Harsey dan Blanchard. Penekanan model ini diproyeksikan pada pengikut-pengikut dan tingkat kematangan mereka. Pada posisi ini pemimpin harus menilai secara benar atau secara intuitif mengetahui tingkat kematangan pengikut-pengikutnya dan kemudian menggunakan gaya kepemimpinan yang sesuai dengan tingkatan tersebut.

Menurut Hersey dan Blancard dalam Rivai, (2006 : 18) untuk mengembangkan gaya kepemimpinan yang dimiliki pimpinan/ manajer setidaknya ada kriteria yang harus dipahami, yaitu: "(1) Mengatakan (telling), (2) Menjual (selling), (3) Partisipasi (participating) dan (4) Delegasi (delegating)".

Lebih lanjut Hersey dan Blanchard menandakan bahwa kepemimpinan situasional didasarkan pada saling hubungannya diantara hal-hal sebagai berikut:

"(a) Jumlah petunjuk dan pengarahan yang diberikan oleh pimpinan, (b) Jumlah dukungan sosio emosional yang diberikan oleh pimpinan, (c) Tingkat kesiapan atau kematangan para pengikut yang ditunjukkan dalam melaksanakan tugas khusus, fungsi atau tujuan tertentu".

Kecuali itu model teori ini juga menyatakan bahwa gaya kepemimpinan yang paling efektif bervariasi dengan kesiapan karyawan yang mendefinisikan sebagai keinginan karyawan untuk berprestasi, kemauan untuk bertanggung jawab, kemampuan yang berhubungan dengan tugas, keterampilan dan pengalaman. Dengan demikian, sasaran dan pengetahuan dari pengikut merupakan variabel penting dalam menentukan gaya kepemimpinan yang efektif.

Ditinjau dari hubungan antara pimpinan dan anggotanya Hersey dan Blanchard dalam Rivai (2006 : 19) mengemukakan empat tingkatan/fase yang diperlukan bagi pimpinan untuk mengubah gaya kepemimpinan, yaitu:

- (1) Pada kesiapan awal perhatian pimpinan pada tugas-tugas sangat tinggi, anggota diberi instruksi yang jelas dan dibiasakan dengan peraturan, struktur dan prosedur kerja.*
- (2) Tahap selanjutnya adalah dimana anggota sudah mampu menangani tugasnya perhatian pada tugasnya sangat penting karena bawahan belum dapat bekerja tanpa struktur. Kepercayaan pimpinan pada bawahan semakin meningkat.*
- (3) Tahap ketiga dimana anggota mempunyai kemampuan lebih besar dan motivasi berprestasi mulai tampak dan mereka*

secara aktif mencari tanggung jawab yang lebih besar, pemimpin masih harus mendukung dan memberikan perhatian tetapi tidak perlu lagi memberikan pengarahan.

- (4) *Tahap yang terakhir adalah tahap dimana anggota mulai percaya diri, dapat mengarahkan diri dan berpengalaman, pemimpin dapat mengurangi jumlah perhatian dan pengarahan.*

Berpijak dari pandangan model kepemimpinan di atas, dapat dikemukakan bahwa: Pertama, model kepemimpinan merupakan sebuah kajian yang mengatur interaksi antara pimpinan dengan bawahan. Kedua, model kepemimpinan memberikan gambaran tentang situasi yang memungkinkan seorang pimpinan menggunakan gaya kepemimpinan sesuai dengan situasi dan kondisi yang ada. Ketiga, model kepemimpinan juga mendeskripsikan tentang bagaimana seorang pimpinan mengambil keputusan secara cepat dan tepat. Keempat, model kepemimpinan menggambarkan berbagai pendekatan yang tepat dalam memecahkan sebuah permasalahan. Kelima, model kepemimpinan juga memberikan gambaran mengenai arah penilaian seorang pimpinan terhadap bawahan tentang aspek perilaku, prestasi kerja, tanggung jawab, kemampuan pegawai, keterampilan dan pengalaman seorang pegawai.

Dengan demikian, pemahaman model kepemimpinan secara empiris sangat dibutuhkan oleh seorang pimpinan dalam menjalankan kosep kepemimpinannya. Karena melalui pemahaman terhadap model kepemimpinan secara mendalam, seorang pimpinan akan mengetahui secara komprehensif mengenai langkah-langkah yang tepat serta keputusan apa yang harus dilakukan.

C. Kriteria Kepemimpinan Yang Ideal

Sebagaimana diketahui bahwa kepemimpinan merupakan masalah manusia yang bersifat unik dan kompleks. Hal tersebut sangat dipahami mengingat masalah yang terkait tidak hanya menyentuh kehidupan manusia sebagai individu, tetapi juga menyentuh aspek manusia sebagai makhluk sosial. Karena kompleksnya kehidupan manusia, maka hadirnya seorang pemimpin dalam sebuah komunitas sosial tak pelak lagi menuntut berbagai kelebihan dari individu lainnya. Dengan perkataan lain, keberhasilan seseorang dalam memimpin suatu komunitas senantiasa membutuhkan kriteria sesuai dengan kebutuhan yang ada.

Dari sekian banyak pandangan tentang kriteria kepemimpinan, pada umumnya pakar sepakat melihat kriteria kepemimpinan dari sudut pandang sifat kepribadian, keterampilan, bakat, dan kewenangan yang dimiliki pemimpin yang oleh Tead dan Terry dalam Kartono, (2004 :43) disebut sebagai 'The traitist

theory of leadership' (Baca: teori tentang sifat atau kesifatan dari seorang pemimpin). Jika demikian halnya, maka setiap orang yang disebut sebagai pemimpin harus selalu berusaha untuk memiliki sebanyak mungkin sifat-sifat kepemimpinan yang baik.

Sehubungan dengan pandangan di atas, Rivai (2006 : 27-28) mengemukakan bahwa pemimpin yang memiliki sifat kepribadian dapat dilihat dari ciri-ciri sebagai berikut:

"Vitalitas dan stamina fisik yang kuat, kecerdasan dan kearifan dalam bertindak, kemauan menerima tanggung jawab, kompeten dalam menjalankan tugas, memahami kebutuhan pengikutnya, memiliki keterampilan dalam berhubungan dengan orang lain, kebutuhan untuk berprestasi, mampu memotivasi dan memberi semangat, mampu memecahkan masalah, meyakinkan, memiliki kapasitas untuk menang, memiliki kapasitas untuk mengelola-memutuskan-menentukan skala prioritas, mampu memegang kepercayaan, memiliki pengaruh, mampu beradaptasi atau memiliki fleksibilitas".

Pandangan berbeda dikemukakan oleh Tead dalam Kartono, (2004 : 44) yang mengemukakan karakteristik kepribadian seorang pemimpin sebagai berikut;

- 1) *Energi Jasmaniah dan mental (physical and nervous energy),*
- 2) *Kesadaran akan tujuan dan arah (A sense of purpose and direction),*
- 3) *Atausiasme (semangat, kegairahan, kegembiraan yang besar),*
- 4) *Keramahan dan kecintaan (friendliness and affection),*
- 5) *Integritas (integrity, keutuhan, kejujuran, ketulusan hati),*
- 6) *Pengusaan teknis (technical mastery),*
- 7) *Ketegasan dalam mengambil keputusan (decisiveness),*
- 8) *Kecerdasan (intelligence),*
- 9) *Keterampilan mengajar (teaching skill),*
- 10) *Kepercayaan (faith)*

Pandangan yang lebih komprehensif dikemukakan oleh Liddle (1996 : 70) yang mengemukakan sifat-sifat kepemimpinan sebagai berikut:

- 1) *Jujur,*
- 2) *Berpengetahuan,*
- 3) *Berani (baik secara fisik maupun moral),*
- 4) *Mampu mengambil keputusan,*
- 5) *Dapat dipercaya,*
- 6) *Berinisiatif,*
- 7) *Bijaksana,*
- 8) *Tegas,*
- 9) *Adil,*

- 10) Menjadi tauladan,
- 11) Tahan uji (ulet),
- 12) Loyalitas,
- 13) Tidak mementingkan diri sendiri,
- 14) Antusias,
- 15) Simpatik, dan
- 16) Rendah hati.

Sedangkan karakteristik pemimpin dari sudut pandang keterampilan menurut Rivai (2003 : 28) memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

“Dapat beradaptasi dengan situasi, peka terhadap lingkungan sosial, ambisius serta berorientasi pada hasil, tegas, dapat bekerjasama, meyakinkan, mandiri, mampu mempengaruhi orang lain, energik, tekun, percaya diri, tahan stress dan memikul tanggung jawab”.

Sementara itu Stogdill dalam Kartono, (2004 : 36) mengemukakan beberapa keterampilan (kelebihan) kepemimpinan sebagai berikut:

- a) Kapasitas: kecerdasan, kewaspadaan, kemampuan berbicara atau verbal facility, keaslian, dan kemampuan menilai,
- b) Prestasi/achievement : gelar kesarjanaan, ilmu pengetahuan, perolehan dalam olah raga dan sebagainya,
- c) Tanggung jawab: mandiri, berinisiatif, tekun, ulet, percaya diri, agresif, dan punya hasrat untuk unggul,

- d) *Partisipasi: aktif, memiliki solidaritas tinggi, mampu bergaul, kooperatif, suka bekerja sama, mudah menyesuaikan diri, dan punya rasa humor,*
- e) *Status: meliputi kedudukan sosial-ekonomi yang cukup tinggi, populer atau tenar.*

Dari sudut pandang bakat, Rivai (2006 : 29) mengemukakan kriteria seorang pemimpin sebagai berikut:

“Kekuatan fisik dan susunan syaraf, penghayatan terhadap arah dan tujuan organisasi, antausiasme, keramahtamahan, integritas, keahlian teknis, kemampuan mengambil keputusan, kecerdasan, keterampilan mengajar, kepercayaan, kepribadian, hubungan sosial, kesehatan, serta mempunyai keinginan yang kuat”.

Hal senada dikemukakan oleh Terry (1993 : 54) yang menyampaikan 10 sifat kepemimpinan sebagai berikut:

- 1) *Kekuatan,*
- 2) *Stabilitas emosi,*
- 3) *Pengetahuan tentang relasi insani,*
- 4) *Kejujuran,*
- 5) *Obyektif,*
- 6) *Dorongan pribadi,*
- 7) *Keterampilan berkomunikasi,*
- 8) *Kemampuan mengajar,*
- 9) *Keterampilan sosial,*

10) *Kecakapan teknis atau kecakapan manajerial.*

Sementara itu, dari sudut pandang kewenangan Rivai (2006 : 29) melihat bahwa kriteria seorang pemimpin dapat dideteksi dari hal-hal sebagai berikut:

“Legitimate power (otoritas formal), yang memiliki ciri kontrol terhadap sumber daya dan penghargaan, kontrol terhadap hukuman, kontrol terhadap informasi dan kontrol terhadap lingkungan. Kemudian, kekuasaan personal (personal power) memiliki ciri sebagai berikut: kepakaran, loyalitas, kesetiakawanan dan kharisma. Sedangkan dari sudut kekuasaan politik (political power) memiliki ciri; kontrol terhadap proses pengambilan keputusan, koalisi, kerjasama dan pelebagaan”.

Sedangkan dalam perspektif kepemimpinan yang demokratis, Rivai (2003 : 112) merekomendasikan 4 karakteristik sebagai berikut:

- a. Keputusan yang diambil merupakan hasil keputusan bersama (kelompok),*
- b. Penentuan langkah-langkah aktivitas atau kegiatan organisasi diperoleh dari hasil diskusi dengan anggota organisasi,*
- c. Para anggota organisasi memiliki kebebasan dalam menyampaikan aspirasinya, baik yang berkaitan dengan penyampaian saran, kritik dan sebagainya,*

- d. *Pemimpin bersifat obyektif dalam menilai atau memberikan pujian serta kritik dari bawahan.*

D. Fungsi Kepemimpinan

Secara sederhana 'fungsi' merupakan kegunaan dari sesuatu hal atau kerja suatu bagian tubuh. Dengan demikian, fungsi kepemimpinan merupakan kegunaan dari konsep kepemimpinan dalam membantu seseorang yang dianggap/menjadi seorang pimpinan. Untuk memahami tentang fungsi kepemimpinan secara teoritik, di bawah ini penulis kemukakan berbagai pendapat atau pandangan para pakar mengenai fungsi kepemimpinan sebagai berikut:

Menurut Kartono (2004 : 117) fungsi kepemimpinan meliputi hal-hal sebagai berikut:

- 1) *Memelihara struktur kelompok, menjamin interaksi yang lancar, dan memudahkan pelaksanaan tugas-tugas,*
- 2) *Menyinkronkan ideology, ide, pikiran dan ambisi anggota-anggota kelompok dengan pola keinginan pimpinan,*
- 3) *Memberikan rasa aman dan status yang jelas kepada setiap anggota sehingga mereka bersedia memberikan partisipasi penuh,*
- 4) *Memanfaatkan dan mengoptimalkan kemampuan, bakat dan produktivitas*

semua anggota kelompok untuk berkarya dan berprestasi,

- 5) Menegakan peraturan, larangan, disiplin dan norma-norma kelompok agar tercapai kepaduan kelompok; meminimalisir konflik dan perbedaan,*
- 6) Merumuskan nilai-nilai kelompok, dan memilih tujuan-tujuan kelompok, sambil menentukan sarana dan cara-cara operasional guna mencapainya,*
- 7) Mampu memenuhi harapan, keinginan, dan kebutuhan-kebutuhan para anggota, sehingga mereka merasa puas.*

Sedangkan Katz sebagaimana dikutip oleh Kartono (2004 : 64-65) membuat sintesa tentang fungsi kepemimpinan sebagai berikut:

“Pertama, fungsi konseptional (conceptual skill) yaitu kemampuan mengetahui kebijakan organisasi secara keseluruhan. Kedua kecakapan kemanusiaan (human skill), yaitu kemampuan untuk bekerja di dalam kelompok atau dengan kelompok. hal ini dimaksudkan untuk membangun suatu usaha koordinasi di dalam suatu tim, dimana ia bertindak sebagai pemimpin. Ketiga, fungsi teknis yaitu kecakapan terhadap kegiatan-kegiatan yang bersifat teknis seperti menggunakan metode, proses, prosedur dan penggunaan alat-alat”.

Menurut Rivai (2006 : 118-119) fungsi kepemimpinan secara operasional dibedakan menjadi dua fungsi yaitu: "pertama fungsi yang berhubungan dengan tugas atau pemecahan masalah dan kedua fungsi pemeliharaan kelompok atau sosial". Sehubungan dengan hal tersebut, ia menguraikan secara komprehensif sebagai berikut:

- (2) Fungsi memberitahukan kebijakan pimpinan organisasi kepada staf pembantu dan merumuskannya menjadi pekerjaan staf termasuk implikasinya,
- (3) Fungsi memimpin dan mengkoordinasikan pelaksanaan pekerjaan staf serta membantu anggota staf yang mendapat kesukaran dalam masalah yang dihadapi,
- (4) Fungsi mengadakan pengecekan terhadap kegiatan yang telah dan sedang dilaksanakan oleh staf yang mempunyai kewajiban utama dalam penyelesaiannya serta staf lain yang harus turut serta dalam kegiatan bantuan,
- (5) Fungsi mengadakan integrasi daripada pekerjaan staf dalam arti menyatukan hasil-hasil pekerjaan staf menjadi suatu kebulatan yang siap diajukan sebagai saran kepada pimpinan untuk mendapatkan keputusan berdasarkan system dan tata cara kerja yang berlaku dalam organisasi,

- (6) Jika perlu memberikan keterangan dan penjelasan kepada pimpinan tentang perkembangan tugas staf serta keadaan staf sepanjang menyangkut faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan tugas,
- (7) Menerima petunjuk dan keputusan dari pimpinan untuk selanjutnya diolah sebagai tugas staf,
- (8) Mengambil langkah-langkah yang diperlukan agar keputusan pimpinan dapat terlaksana dengan efektif,
- (9) Mengumpulkan laporan-laporan tentang pelaksanaan dari unit-unit lini dan staf,
- (10) Secara teratur dan terus-menerus menggerakkan staf untuk mempelajari keadaan dan kemungkinan untuk perencanaan yang inovatif.

Berpijak dari pendapat-pendapat di atas, penulis dapat mengemukakan bahwa fungsi kepemimpinan dapat memberikan gambaran tentang tugas atau kemampuan apa yang harus dimiliki oleh seorang pimpinan dalam menjalankan konsep kepemimpinannya. Melalui kemampuannya tersebut, seorang pemimpin/pimpinan diharapkan mampu mencapai tujuan organisasi sesuai dengan rencana dan target yang ditetapkan.

BAB VIII

REFORMASI BIROKRASI DAN PENATAAN KELEMBAGAAN

Reformasi birokrasi dan penataan kelembagaan pemerintah merupakan dua isu penting yang menjadi perhatian publik, menjelang dan sesudah peristiwa reformasi nasional tahun 2008 lalu. Menguatnya kedua isu tersebut, sesungguhnya diilhami oleh carut-marutnya kondisi bangsa yang dipicu oleh semakin meluasnya berbagai krisis bangsa, baik politik, ekonomi, sosial, moral maupun krisis budaya.

Menguatnya krisis bangsa tersebut, ditengarai akibat lemahnya integritas dan kemampuan birokrasi pemerintah dalam melakukan pengelolaan terhadap sektor-sektor publik, sehingga mengakibatkan kerugian, tidak saja bagi masyarakat tetapi juga pemerintah secara kelembagaan. Pada sisi lain, rendahnya kredibilitas dan moralitas sebagian pejabat publik semakin memperkuat argumentasi bahwa, pengelolaan sektor-sektor publik memang sangat membutuhkan adanya perubahan dan penataan secara serius, sistematis dan berkesinambungan. Hal ini mengisyaratkan adanya kebutuhan akan terjadinya perubahan dan adaptasi aparatur pemerintah dalam menjalankan tugasnya sebagai pelayan publik.

*Dalam konteks inilah kemudian, reformasi birokrasi dan penataan kelembagaan pada sektor publik menjadi suatu keharusan atau *Conditio Sine Quanon*, yang tidak bisa dihindari. Itulah sebabnya, kemudian pemerintah dituntut untuk melakukan reformasi birokrasi dan penataan kelembagaan dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan yang responsive, bersih, akuntabel, dan berwibawa.*

Secara substantif, reformasi birokrasi dan penataan kelembagaan sesungguhnya diproyeksikan untuk mengatasi masalah-masalah publik, baik terkait dengan lingkungan administrasi publik, perubahan struktural dan institusi, perubahan tingkah laku aparatur baik individu maupun kelompok atau kombinasi dari keduanya. Lantas, apakah konsep dan esensi reformasi birokrasi dan penataan kelembagaan tersebut? Kemudian, parameter apa yang dilakukan untuk menterjemahkan reformasi birokrasi dan penataan kelembagaan? Pembahasan di bawah ini, hendak mencoba, mendeskripsikan pelbagai aspek yang terkait dengan pertanyaan di atas.

A. Esensi dan Konsep Reformasi Birokrasi

Hingga saat ini, konsep dan esensi reformasi birokrasi memiliki pengertian yang sangat beragam. Hal ini mencerminkan bahwa dalam memaknai konsep tersebut, setiap orang memiliki persepsi, pandangan, bahkan kepentingan yang berbeda-beda. Oleh sebab itu, dapat dipahami apabila pengertian yang dilekatkan

pada reformasi birokrasi, mempunyai fungsi yang sangat beragam. Itu sebabnya, kemudian tidak jarang menimbulkan terjadinya perbedaan persepsi bahkan friksi diantara para ahli, praktisi, politisi maupun masyarakat secara luas.

Terlepas dari munculnya berbagai perbedaan dan friksi tersebut, namun reformasi birokrasi senantiasa “menebarkan pesona” yang cukup menarik, sehingga hampir setiap orang merasa tertarik untuk memperbincangkannya. Menguatnya fenomena tersebut, boleh jadi merupakan respon dari publik atas pelaksanaan birokrasi pemerintahan yang dinilai sudah tidak mampu memenuhi kebutuhan dan kepentingan publik. Itu sebabnya, masyarakat sangat menaruh perhatian dan harapan terhadap pelaksanaan reformasi birokrasi dalam memperbaiki dan menyempurnakan pengelolaan sektor-sektor publik. Oleh karena itu, dapat dipahami pula apabila masyarakat secara umum banyak yang menilai positif terhadap lahirnya reformasi birokrasi yang digulirkan oleh berbagai kalangan, termasuk dari lingkungan pemerintahan sendiri. Dalam konteks ini, reformasi birokrasi dimaknai sebagai upaya yang sistematis, terukur dan gradual dalam memperbaiki dan menanggulangi berbagai persoalan terkait dengan pengelolaan masalah-masalah publik yang diselenggarakan oleh pemerintah. Selain itu, reformasi birokrasi juga dinilai dapat membantu dalam memberikan penguatan terhadap pergeseran perilaku

aparatur ke arah yang lebih baik. Dengan perkataan lain, reformasi birokrasi sudah dianggap sebagai suatu "mukzizat" yang dapat mengubah segala bentuk penyimpangan dan kebusukan dalam pengelolaan masalah-masalah publik.

Padahal jika dicermati secara mendalam seraya melihat fenomena yang berkembang, pelaksanaan reformasi birokrasi, ternyata tidak hanya memberikan dampak yang positif, tetapi juga memberikan implikasi yang negatif. Kondisi tersebut, boleh jadi merupakan isyarat bahwa sebuah perubahan, baik secara gradual maupun radikal belum tentu memberikan hasil yang positif. Hal ini, sangat tergantung dari motif, kepentingan, dan siapa serta bagaimana perubahan itu dilakukan. Dengan bahasa lain, perubahan atau reformasi yang dilakukan sangat membutuhkan cara, strategi dan bentuk reformasi sesuai dengan dinamika dan kebutuhan. Pernyataan tersebut dipandang penting, mengingat reformasi birokrasi yang dilakukan, dalam perjalanannya terbukti tidak hanya membawa berkah, akan tetapi justru mendatangkan bencana dan kekacauan, baik bagi masyarakat maupun negara. Lantas, apa konsep dan esensi reformasi birokrasi tersebut?

Sebagaimana lazimnya, bahwa dalam memaknai suatu konsep atau teori, setiap ilmuwan dan para pakar biasanya memiliki cara pandang yang berbeda, sehingga melahirkan konsep dan teori yang bervariasi. Oleh karena itu, dapat dimengerti apabila

konsep dan pengertian reformasi birokrasi pun dapat dimaknai secara beragam, bahkan hampir tidak ada konsep dan pengertian yang bersifat linier serta dapat diterima secara umum.

Untuk memahami esensi dan konsep reformasi birokrasi tampaknya dibutuhkan adanya pemahaman yang komprehensif tentang istilah reformasi dan birokrasi. Sejalan dengan hal tersebut, penulis berpendapat bahwa istilah reformasi sesungguhnya mengandung begitu banyak makna, mempunyai fungsi yang beragam, serta menimbulkan begitu banyak harapan. Namun demikian, konsep reformasi juga seringkali dihadapkan pada perbedaan cara pandang atau persepsi dalam memaknai istilah tersebut. Bahkan tidak jarang pula, terjadinya perbedaan tersebut kemudian melahirkan terjadinya friksi dan perselisihan, baik di kalangan praktisi, pemerhati, masyarakat maupun dari kalangan birokrasi pemerintahan. Namun, apapun makna dan tujuan yang melekat atau dilekatkan pada istilah itu, senantiasa mengisyaratkan adanya nilai positif yang diberikan kepadanya. Istilah ini semakin hari semakin akrab di kalangan publik menyusul banyaknya fenomena yang mengharapakan adanya perubahan terhadap berbagai tatanan yang selama ini dinilai kurang responsif, adaptif dan akuntabel, sehingga tidak memberikan harapan bagi terjadinya perbaikan dan penyempurnaan. Lantas, apakah sebenarnya esensi reformasi itu?

Seperti dilukiskan di atas bahwa dalam memaknai suatu konsep atau teori, setiap orang memiliki cara tersendiri, sehingga menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda. Itulah sebabnya, kemudian sebuah konsep atau teori kurang mendapatkan akseptabilitas. Implikasinya, setiap orang memiliki keleluasaan untuk menterjemahkan konsep tersebut, sesuai dengan cara pandang, keinginan, motif bahkan kepentingannya. Hal ini boleh jadi merupakan isyarat, bahwa dalam memaknai sesuatu setiap orang hendaknya memiliki argumentasi dan dasar serta parameter yang jelas, tegas dan komprehensif, sehingga semua pihak dapat menerimanya secara rasional.

Pandangan di atas, sejalan dengan pendapat Caiden (1976 : 43) yang mengatakan bahwa “studi tentang reformasi terhambat oleh tidak adanya definisi yang dapat diterima secara universal. Perbedaan pemakaian terhadap istilah ini telah menyebabkan kebingungan dan kesulitan baik di dalam menentukan parameter dalam penelitian maupun dalam pengembangan teori”. Pandangan tersebut menunjukkan bahwa untuk memahami konsep reformasi cukup banyak pandangan pakar atau para ahli yang melihatnya dari berbagai sudut pandang, sehingga pengertian tersebut memiliki banyak makna. Oleh sebab itu, dapat dimengerti apabila dalam memahami reformasi terkadang dihadapkan pada berbagai macam pemaknaan.

Secara konseptual, Dwiyanto (2010 : 177) mengemukakan pengertian reformasi sebagai “perubahan yang terencana, sistematis dan terukur dalam rangka mengubah tatanan yang sudah ada”. Pengertian tersebut mengisyaratkan bahwa reformasi pada intinya menekankan adanya perubahan terhadap suatu tatanan yang dianggap sudah ada, namun kurang atau tidak memberikan sebuah kondisi perbaikan. Itulah sebabnya kemudian dibutuhkan adanya sebuah perubahan yang sifatnya terencana, sistemik dan terukur.

Pandangan senada dikemukakan oleh Saefullah (2010 : 11) yang menandakan bahwa istilah reformasi dimaknai sebagai “perubahan sistem secara luas atau perubahan struktural secara khusus”. Hal ini mencerminkan bahwa istilah reformasi juga akan bersentuhan dengan persoalan sistem dalam sebuah tatanan kehidupan manusia, baik secara sosial maupun kelembagaan. Secara sosial dalam arti bahwa perubahan itu perlu dilakukan dalam sebuah tatanan masyarakat secara umum yang dianggap kurang atau tidak kondusif bagi kehidupan masyarakat, baik menyangkut perilaku, kebiasaan maupun aspek yang lainnya. Secara kelembagaan, dalam arti terkait dengan perubahan-perubahan yang perlu dilakukan pada kelembagaan yang mengatur atau mengelola masalah-masalah publik, seperti pengelolaan birokrasi pemerintahan.

Dalam konteks yang sama, Zuhro (2010 : 7) menandakan bahwa reformasi diartikan sebagai “Perubahan yang perlu dilakukan terhadap berbagai tatanan kehidupan manusia secara gradual, terencana dan sistematis”. Pengertian semacam ini menunjukkan bahwa reformasi merupakan sebuah proses perubahan terhadap berbagai tatanan kehidupan manusia yang dilakukan secara gradual, terencana dan sistematis. Gradual yang dimaksud adalah bahwa perubahan yang dilakukan tersebut harus bertahap atau melalui tahapan tertentu, sehingga berbagai pihak tidak kaget atau terkejut. Secara sistematis dan terencana, artinya, perubahan tersebut memang harus dilakukan secara terencana dan melibatkan berbagai pihak atau stakeholders yang dianggap kompeten untuk melakukan perubahan tersebut. Dengan demikian, perubahan yang akan dilakukan benar-benar dapat menyentuh substansi perubahan yang diharapkan.

Manakala dilihat dalam perspektif administrasi publik, reformasi senantiasa bersentuhan dengan birokrasi pemerintahan yang secara fungsional merupakan mesin atau perangkat dari pemerintah yang berkuasa, baik di tingkat pusat maupun daerah. Terkait dengan konsep birokrasi sendiri, Alfian (2003 : 228) kemudian memberikan pengertian birokrasi sebagai berikut:

“Birokrasi dimaksudkan sebagai orang-orang bergaji yang menjalankan fungsi pemerintah. Tentu saja termasuk di dalamnya para perwira

tentara dan birokrasi militer. Birokrasi yang dimaksudkan tidak selalu sesuai dengan gagasan Weber tentang birokrasi yang rasional”.

Pandangan di atas mencerminkan bahwa birokrasi sesungguhnya merupakan sekumpulan orang-orang yang diberi tugas untuk menjalankan aktivitas pemerintahan, baik sipil maupun militer yang ditujukan untuk memberikan pelayanan pada masyarakat. Hal senada dikemukakan oleh La Palombara (1967 : 7) yang menandakan sebagai berikut: “More necessarily, bureaucrats are usually those play a role of managerial, charging in both central committees and individual sectors, generally it seems described in a public administrative manner to be both intermediate and top management.

Pendapat di atas mengandung makna bahwa bagi birokrat yang paling penting adalah mereka yang melaksanakan peran manajerial, yang diterjemahkan dalam bentuk perintah dan pengelolaan, baik pada badan-badan sentral maupun di bidang masing-masing. Selain itu, birokrat pada umumnya dideskripsikan dalam bahasa administrasi negara sebagai manajemen tingkat menengah atau atas. Pengertian tersebut juga mengandung arti bahwa birokrasi sesungguhnya merupakan organisasi pemerintah yang bertugas untuk melaksanakan peran dan fungsinya sebagai sebagai pelayan publik.

Sedangkan tugas pokok birokrasi sebagaimana dilukiskan oleh Etzioni (1996 : 35) antara lain dapat dijelaskan sebagai berikut: "Birokrasi dinilai sebagai alat yang paling efektif dalam melaksanakan kebijakan pemerintah. Di negara-negara yang sedang membangun, peranan birokrasi yang sudah penting semakin bertambah penting dengan dijalankannya pula oleh birokrasi fungsi-fungsi lain di luar "policy implementation" seperti menjadi articulator dan aggregator kepentingan, menjadi sumber informasi tentang "public issue and political events", sehingga mempengaruhi proses penyusunan kebijakan pemerintah, menjalankan sosialisasi politik, menjadi stabilisator politik, menjadi pengendali pembangunan, melakukan pelayanan publik dan sebagainya." Pendapat tersebut mencerminkan bahwa selain peran tradisionalnya sebagai pelaksana kebijakan, birokrasi juga memainkan peranan politik.

Implikasinya sebagaimana dilukiskan oleh Pasolong, (2007 : 9) adalah bahwa "birokrasi tidak hanya tumbuh menjadi besar dan kuat seiring dengan berkembangnya pembangunan, tetapi juga memiliki kekuasaan yang sangat luas". Pendapat tersebut menunjukkan bahwa perkembangan birokrasi sesungguhnya akan mengalami dinamika dan pertumbuhan seiring dengan pertumbuhan dan perkembangan pembangunan. Dengan demikian, ia juga akan memiliki kekuasaan yang sangat luas, sejalan dengan perkembangan tersebut.

Pada sisi lain, Rasyid (1996 : 10) menandakan bahwa "Substansi pemerintahan adalah memberikan pelayanan kepada masyarakatnya". Dengan demikian, tugas pokok birokrasi sesungguhnya menjembatani dan menindaklanjuti setiap keputusan politik yang dimanifestasikan melalui serangkaian paket kebijakan. Pada posisi tersebut, birokrasi jelas berperan sebagai "mesin politik" yang bertugas untuk mengartikulasikan setiap kepentingan masyarakat.

Dilihat dari perspektif peran dan fungsinya sebagai pelayan publik tersebut, Alfian (2003 : 229) kemudian membedakan birokrasi kedalam tiga kategori, yakni :

- 1) Birokrasi pemerintahan umum, yaitu rangkaian organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum termasuk memelihara ketertiban dan keamanan, dari tingkat pusat sampai daerah (Pemerintah Provinsi, Kabupaten, Kecamatan, dan Desa). Tugas-tugas tersebut, lebih bersifat mengatur (regulative function),*
- 2) Birokrasi pembangunan, yaitu organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang atau sektor khusus, guna mencapai tujuan pembangunan seperti pertanian, kesehatan, pendidikan, industri dan lain-lain. Fungsi pokoknya adalah fungsi pembangunan (development function) atau fungsi adaptasi (adaptive function),*

3) *Birokrasi pelayanan, yaitu unit organisasi yang pada hakikatnya merupakan bagian atau langsung berhubungan dengan masyarakat. Dalam kategori ini dapat disebutkan, antara lain: rumah sakit, sekolah, kantor koperasi, bank rakyat tingkat desa, kantor atau unit departemen sosial, transmigrasi dan berbagai unit organisasi lainnya yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat atas nama pemerintah. Fungsi utamanya adalah pelayanan (service) langsung kepada masyarakat. Termasuk dalam konsep ini adalah apa yang disebut oleh Michael Lipsky sebagai birokrasi di lapangan (street level bureaucracy), yaitu birokrasi yang menjalankan tugas berhubungan langsung dengan warga masyarakat.*

Pendapat di atas menggambarkan bahwa secara fungsional birokrasi dapat diklasifikasikan ke dalam tiga bagian, yakni birokrasi pemerintahan umum, pembangunan dan pelayanan. Ketiga klasifikasi tersebut, sesungguhnya merupakan manifestasi dari upaya untuk mensejahterakan masyarakat. Dengan perkataan lain kehadiran birokrasi, apapun bentuk atau klasifikasinya sebenarnya merupakan cermin dari kegiatan pemerintahan yang tugas pokoknya adalah public service dimana out put akhirnya meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Sejalan dengan pernyataan di atas, Supriatna (1996 : 104) mengemukakan kriteria birokrasi pusat dan lokal dari tiga aspek penting, yaitu :

- a. Memiliki tanggung jawab yang tinggi selaku abdi negara dan abdi masyarakat,*
- b. Responsif terhadap masalah yang dihadapi masyarakat, khususnya yang membutuhkan pelayanan masyarakat dalam arti luas,*
- c. Komitmen dan konsisten terhadap nilai standar moralitas dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan.*

Mencermati keriteria birokrasi di atas, dapat diketahui betapa seorang birokrat memiliki tanggung jawab yang tinggi dalam melaksanakan tugasnya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Karena mereka tidak saja dituntut untuk memiliki tanggung jawab, tetapi juga harus responsif terhadap keluhan dan tuntutan masyarakat, konsisten serta memiliki komitmen yang dilandasi oleh nilai-nilai moral yang tinggi.

Terkait dengan hal tersebut, Weber dalam Albrow, terjemahan Rusli dan Totok (1996 : 82) mengemukakan adanya tujuh konsep modern tentang birokrasi, yaitu : (1) Birokrasi sebagai organisasi rasional, (2) Birokrasi sebagai inefisiensi organisasi, (3) Birokrasi sebagai kekuasaan yang dijalankan oleh pejabat, (4) Birokrasi sebagai administrasi negara (public), (5) Birokrasi sebagai administrasi yang dijalankan oleh pejabat, (6)

Birokrasi sebagai sebuah organisasi, dan (7) Birokrasi sebagai masyarakat modern.

*Konsep birokrasi sebagaimana dilukiskan oleh Thoha di atas, sesungguhnya diilhami oleh pemikiran Weber dalam Kumorotomo (2005 : 65) yang secara substantif dapat dijelaskan sebagai berikut : Ada dua macam konsekuensi, yaitu konsekuensi yang dapat diantisipasi (*anticipated consequences*) dan konsekuensi yang tidak dapat diantisipasi (*unanticipated consequences*). Kedua konsekuensi ini dipengaruhi oleh dua kekuatan, yaitu: pertama, karakteristik birokrasi dan kedua, karakteristik individu para pejabat (warga) organisasi. Dalam konteks ini, dapat dikemukakan bahwa birokrasi dalam lingkungan tertentu, terbentuk atau dibentuk seperti mesin (*machine model*) yang pada gilirannya mengontrol kedua macam konsekuensi tersebut.*

Pandangan di atas mengisyaratkan bahwa konsep birokrasi secara esensial akan dipengaruhi oleh dua karakteristik, yakni karakteristik birokrasi secara kelembagaan dan karakteristik individu para pejabat. Kedua karakteristik tersebut secara simultan akan bersinergis yang kemudian membentuk pola dan perilaku birokrasi pemerintahan. Hal ini sesuai dengan pernyataan Ndraha (2005 : 6) yang mengemukakan bahwa: "Pemerintah adalah organ yang berwenang memproses pelayanan publik untuk dan berkewajiban memproses pelayanan sipil bagi setiap orang melalui hubungan

pemerintahan, sehingga setiap masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan sesuai dengan tuntutan (harapan) yang diperintah. Dalam hubungan itu, bahkan warga negara atau siapa saja yang pada suatu saat berada secara sah (legal) di wilayah Indonesia, berhak menerima layanan sipil tertentu dan pemerintah wajib melayaninya.”

Pendapat di atas menggambarkan bahwa secara substantive pemerintahan merupakan organ atau perangkat yang berwenang untuk mengatur dan melaksanakan pelayanan publik, sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan masyarakat. Oleh sebab itu, organ atau perangkat pemerintah tersebut harus mampu menampilkan pelayanan yang berkualitas sehingga dapat memberikan kepuasan pada masyarakat. Dengan demikian, perangkat pemerintah yang dikenal dengan istilah birokrasi pemerintah akan memperoleh apresiasi yang positif dari masyarakat.

Sayangnya, kehadiran birokrasi pemerintah hingga saat ini disenyalir masih belum menunjukkan performa yang sesuai dengan tuntutan dan harapan publik. Oleh karena itu, dibutuhkan adanya penataan dan perubahan yang sifatnya gradual, substantif, sistematis dan terencana. Disinilah kemudian reformasi birokrasi dibutuhkan untuk menjawab persoalan tersebut. Hal ini sejalan dengan pandangan Mariana (2010 : 228) yang menandakan bahwa “reformasi birokrasi merupakan salah satu terapi untuk mengobati berbagai

ketidakberesan administrasi publik serta untuk menciptakan pemerintahan yang lebih bersih, dan gaya dari seorang pembaru administrasi publik". Pendapat tersebut memberikan isyarat bahwa melalui reformasi birokrasi, ada sebuah harapan yang dapat memberikan terapi terhadap berbagai persoalan yang menyelimuti sistem pemerintahan, termasuk persoalan administrasi, dan membersihkan birokrasi dari tindakan tidak terpuji, seperti korupsi. Dalam konteks ini, dibutuhkan seorang pembaharu yang memiliki pandangan visioner guna memperbaiki keadaan birokrasi pemerintah yang dianggap sudah tidak kredibel dan kurang atau tidak sensitif terhadap kepentingan masyarakat.

Senada dengan pandangan di atas, Caiden (1976 : 69) mendefinisikan reformasi birokrasi sebagai "The artificial inducement of birokratic transformation against resistance". Definisi tersebut mengandung beberapa implikasi, antara lain (a) reformasi birokrasi merupakan kegiatan yang dibuat oleh manusia (manmade), tidak bersifat eksidental, otomatis maupun alamiah, (b) reformasi birokrasi merupakan suatu proses, (c) resistensi beriringan dengan proses reformasi birokrasi.

Sedangkan Dror (1966 : 73) mengatakan bahwa "reformasi birokrasi adalah "perubahan yang terencana terhadap aspek utama birokrasi". Pendapat ini, memiliki implikasi yang sangat luas, karena aspek utama birokrasi pemerintahan akan bersentuhan dengan dengan berbagai unsure

yang terkandung dalam birokrasi pemerintahan itu sendiri, seperti struktur, kultur, sumber daya aparatur, sistem, regulasi, peralatan, anggaran dan aspek-aspek lain yang terkait.

Dilihat dalam perspektif pemerintahan daerah, Dwiyanto (2010 : 179) mengemukakan pengertian reformasi birokrasi sebagai “perubahan yang terencana, sistematis dan terukur dalam rangka mengubah tatanan pemerintahan daerah, agar mampu menciptakan sistem pemerintahan yang transparan, akuntabel, dan bersih”. Pengertian tersebut memiliki makna yang sangat kompleks, sehingga membutuhkan pemahaman yang komprehensif. Namun pada intinya, reformasi birokrasi yang dilakukan pemerintah daerah harus direncanakan secara matang. Reformasi birokrasi tidak boleh dilakukan tanpa adanya sebuah perencanaan yang matang serta melibatkan berbagai pemangku kepentingan yang terkait. Reformasi birokrasi juga harus dilakukan secara sistematis, artinya melalui berbagai tahapan yang jelas (runut). Selain itu, reformasi birokrasi yang dilakukan perlu terukur melalui instrumen yang jelas pula, sehingga tingkat keberhasilan reformasi yang dilakukan akan diketahui dengan pasti. Setidaknya, ada target-target yang menjadi barometer keberhasilan reformasi birokrasi yang telah dilakukan. Melalui pelaksanaan reformasi birokrasi tersebut diharapkan akan melahirkan sistem pemerintahan daerah yang transparan, akuntabel dan bersih.

Pendapat lain, dikemukakan oleh Wibawa (2005:192) yang menterjemahkan reformasi birokrasi sebagai “Perubahan terencana dan sistemik yang ditujukan untuk memperbaiki dan menyempurnakan sistem pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun daerah”. Pengertian tersebut mengandung makna bahwa reformasi birokrasi merupakan sebuah upaya yang dilakukan secara terencana dan sistematis untuk mengubah keadaan yang ditujukan untuk memperbaiki dan menyempurnakan sistem pemerintahan, baik pada level pusat maupun daerah.

Hal senada dikemukakan oleh Wicaksono (2006: 15) yang mengartikan reformasi birokrasi sebagai “penataan ulang terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan yang dijalankan aparatur pemerintah, baik pada level pemerintah lokal maupun nasional”. Pandangan tersebut mencerminkan bahwa bahwa reformasi birokrasi esensinya akan bersentuhan dengan penataan ulang terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan yang dianggap sudah memiliki adaptabilitas terhadap tuntutan dan kebutuhan masyarakat. Pada posisi ini tampak jelas bahwa, aparatur pemerintah memiliki peran yang sangat strategis, karena mereka merupakan leading sector dalam menjalankan reformasi birokrasi. Tanpa keterlibatan aparatur pemerintah, mustahil reformasi birokrasi dapat dijalankan dengan baik.

Sedangkan Zuhro (2010 : 8) memberikan pengertian reformasi birokrasi sebagai “Perubahan yang bersifat mendasar, sistematis dan gradual yang ditujukan untuk memperbaiki pengelolaan sistem pemerintahan”. Pengertian ini mengisyaratkan bahwa reformasi birokrasi pada prinsipnya berkaitan dengan sebuah perubahan yang sifatnya mendasar, sistematis dan gradual. Hal ini berarti bahwa reformasi birokrasi memberikan harapan akan terjadinya sebuah perubahan besar yang ditujukan untuk memperbaiki dan menyempurnakan pengelolaan sektor-sektor publik termasuk pengelolaan sistem pemerintahan yang hingga saat ini dipandang belum berfihak pada kepentingan masyarakat.

Dilihat dari perspektif pelayanan publik Sumaryana (2010 : 153) menterjemahkan reformasi birokrasi sebagai “Upaya yang dilakukan oleh birokrasi pemerintah secara gradual, terencana, sistematis, dan terukur dalam rangka membenahi atau memperbaiki penyelenggaraan sistem pemerintahan yang ditujukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan dan kesejahteraan masyarakat”. Pengertian tersebut tampaknya sangat bersentuhan dengan upaya untuk membangun sebuah sistem pemerintahan yang berfihak pada kepentingan masyarakat. Manifestasi dari upaya tersebut dilakukan melalui perubahan birokrasi pemerintahan secara gradual, terencana, sistemik dan terukur. Melalui berbagai langkah perubahan tersebut, penyelenggaraan pemerintahan diharapkan mampu

menampilkan kualitas pelayanan yang prima sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Sementara dalam Grand Design Reformasi Birokrasi yang diterbitkan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (2010 : 2) dijelaskan bahwa “reformasi birokrasi merupakan perubahan besar dalam paradigma dan tata kelola pemerintahan”. Konsep tersebut mengandung makna bahwa reformasi birokrasi berkaitan dengan ribuan proses tumpang tindih (overlapping) antar fungsi-fungsi pemerintahan, melibatkan jutaan pegawai, dan memerlukan anggaran yang tidak sedikit. Selain itu reformasi birokrasi pun perlu menata ulang proses birokrasi, mulai dari tingkat pusat sampai ke tingkat daerah serta perlu melakukan inovasi dengan langkah-langkah bertahap, konkret, sungguh-sungguh dan realistik. Oleh karena itu, reformasi birokrasi perlu merevisi berbagai regulasi, kebijakan dan praktek manajemen pemerintahan yang modern, sehingga pemerintah mampu menampilkan performance layanan publik yang sesuai dengan dinamika, perubahan dan percepatan masyarakat. Dengan demikian, upaya perubahan yang dilakukan tidak hanya sekedar menyusun sebuah grand design reformasi birokrasi, tetapi juga dapat diwujudkan dalam tindakan dan perubahan yang nyata.

Berangkat dari berbagai pandangan di atas, maka penulis berpendapat bahwa esensi reformasi birokrasi

sesungguhnya dapat diterjemahkan sebagai : Proses perubahan yang dilakukan oleh pemerintah secara terencana, sistematis, terukur, gradual, dan komprehensif serta melibatkan berbagai pihak, baik secara individu, kelompok maupun institusi dalam rangka memperbaiki dan menyempurnakan pengelolaan sektor-sektor publik yang ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat

*Perubahan secara **terencana**, mengandung makna bahwa untuk memperbaiki dan menyempurnakan pengelolaan sektor-sektor publik, harus dilakukan secara terencana. Hal ini sangat penting untuk diperhatikan, agar semua pihak yang terlibat dapat mengetahui dan memahami kemana arah perjalanan reformasi tersebut akan dibawa. Reformasi birokrasi juga mengisyaratkan pentingnya dilakukan secara **sistematis**, artinya bahwa reformasi birokrasi hendaknya dilakukan dengan mempertimbangkan langkah-langkah kegiatan secara berurutan. Dengan bahasa lain, proses reformasi birokrasi yang dilaksanakan senantiasa berdasarkan pada skala prioritas. Artinya, perbaikan atau penyempurnaan sektor mana yang perlu didahulukan dan mana yang bersamaan serta sektor mana yang penyempurnaannya belakangan.*

*Reformasi birokrasi juga harus dilakukan secara **terukur**. Perbaikan dan Penyempurnaan birokrasi hendaknya dilakukan secara terukur. Itulah sebabnya kemudian, reformasi birokrasi perlu dikemas dan didesain*

secara apik dan komprehensif berdasarkan parameter dan sasaran yang jelas. Hadirnya Peraturan Presiden RI Nomor 81 Tahun 2011 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi, merupakan langkah strategis yang perlu diapresiasi. Melalui grand design ini, reformasi birokrasi yang dilakukan oleh birokrasi pemerintah (baca: pusat dan daerah) diharapkan dapat berjalan sesuai dengan sasaran yang ditetapkan. Pertanyaannya kemudian, sejauhmana konsistensi dan kemampuan birokrasi dalam menterjemahkan kebijakan tersebut?.

*Keberhasilan reformasi birokrasi juga tidak bisa dilakukan secara parsial. Oleh sebab itu, reformasi birokrasi harus dilakukan secara **komprehensif**. Hal ini dilandasi oleh pemikiran, bahwa birokrasi merupakan suatu sistem yang terintegrasi. Oleh sebab itu, reformasi birokrasi yang dilaksanakan seyogyanya menyentuh semua dimensi kegiatan birokrasi, baik terkait dengan kegiatan teknis, administratif maupun manajerial. Dalam perspektif kelembagaan, reformasi birokrasi sudah selayaknya juga menyentuh ruang lingkup struktur, kultur, sumber daya aparatur, fasilitas, dan teknologi.*

*Selain itu, reformasi birokrasi perlu dilakukan secara **gradual** atau sedikit demi sedikit. Hal ini dipandang penting, agar perubahan dan penyempurnaan yang dilakukan tidak menimbulkan "kegaduhan" dan kegoncangan dalam tubuh birokrasi. Perlu dipahami bahwa kondisi yang establish biasanya sulit untuk dirubah, karena dianggap sudah stabil dan memberikan*

*“kenyamanan”, khususnya bagi para pejabat di lingkungan birokrasi pemerintahan. Itu sebabnya, reformasi birokrasi juga perlu mempertimbangkan **keterlibatan semua komponen**, teristimewa para pejabat di lingkungan birokrasi. Bahkan dalam konteks pelaksanaan reformasi birokrasi, para pejabat dan aparatur birokrasi sesungguhnya merupakan leading sector dalam menunjang keberhasilan pelaksanaan reformasi birokrasi tersebut.*

B. Tujuan dan Parameter Reformasi Birokrasi

Reformasi birokrasi akan berjalan dengan efektif dan efisien, manakala mempunyai tujuan yang jelas. Melalui penetapan tujuan yang jelas, semua pihak yang terlibat akan mengetahui arah serta perkembangan reformasi yang akan dilaksanakan. Itulah sebabnya kemudian penentuan tujuan merupakan hal yang sangat penting dalam pelaksanaan reformasi birokrasi. Pemahaman tersebut dilandasai oleh pemikiran bahwa derajat pencapaian tujuan merupakan salah satu tolok ukur di dalam menentukan sukses atau gagalnya program reformasi birokrasi. Jika demikian halnya, maka evaluasi yang tepat untuk menetapkan efektivitas reformasi birokrasi mutlak memerlukan penetapan tujuan yang tepat pula. Hal ini tentu saja tidak berarti bahwa evaluasi tersebut mengabaikan efek samping (dampak) yang tidak diinginkan di dalam mendesain reformasi birokrasi.

Namun demikian, perlu dipahami bahwa program reformasi biokrasi jarang yang didesain dengan tujuan tunggal. Bahkan apabila hanya satu tujuan saja yang dinyatakan, tujuan lain sadar atau tidak sadar pasti ingin direngkuh juga. Sebagai contoh, efisiensi administrasi boleh jadi merupakan satu-satunya tujuan yang dinyatakan secara tegas. Tetapi dibalik itu semua, mungkin ada tujuan lain yang ingin dicapai, misalnya meningkatkan loyalitas birokrasi kepada rezim yang sedang berkuasa, atau bisa juga ingin memperkuat posisinya dalam suatu departemen pemerintah.

Secara tradisional, reformasi birokrasi diidentikan dengan usaha untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas organisasi. Dalam arti sempit, tujuan reformasi birokrasi adalah menyempurnakan administrasi, atau dengan perkataan lain mengobati penyakit administrasi. Pandangan tersebut tentunya sangat sederhana, manakala reformasi birokrasi dimaknai sebagai perubahan yang sangat mendasar dari sebuah sistem penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini dapat dimengerti karena berbicara penyelenggaraan sistem pemerintahan, sudah barang tentu akan menyentuh berbagai aspek yang sangat kompleks dan dinamis. Oleh karena itu, tujuan yang akan ditetapkan harus benar-benar dapat menyentuh esensi reformasi birokrasi yang sesungguhnya.

Sejalan dengan pandangan di atas, Mosher dalam Caiden (1976 : 197) yang mengidentifikasi adanya 4 (empat) tujuan dari reformasi birokrasi yaitu

“melakukan perubahan inovatif terhadap kebijakan dan program pelaksanaan, meningkatkan efektivitas administrasi, meningkatkan kualitas personel dan melakukan antisipasi terhadap kemungkinan kritik dan keluhan pihak luar”.

Pendapat di atas menggambarkan bahwa tujuan reformasi birokrasi menyentuh berbagai aspek yang terkait dengan penyelenggaraan sistem pemerintahan, yang secara substantif dimanifestasikan melalui perubahan kebijakan dan program, meningkatkan efektivitas administrasi, meningkatkan kualitas sumber daya aparatur serta melakukan antisipasi terhadap berbagai saran dan kritik yang datang dari pihak luar (masyarakat).

Sementara Been Lee (1971 : 5) mengungkapkan tujuan umum reformasi birokrasi yang kemudian ia spesifikasikan ke dalam tiga tujuan, yaitu “meningkatkan keteraturan, meningkatkan atau menyempurnakan metode dan meningkatkan performance.” Pengertian tersebut mengandung makna bahwa reformasi birokrasi akan memberikan implikasi yang sangat luas terhadap berbagai pranata dan kehidupan pemerintahan, khususnya menyangkut pengelolaan dan penyelenggaraan sistem pemerintahan. Dalam konteks ini, reformasi birokrasi lebih diproyeksikan pada aspek-aspek yang terkait dengan regulasi, sehingga diharapkan mampu menciptakan suatu keteraturan dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan. Selain itu, reformasi birokrasi juga diarahkan pada bagaimana tata

cara dalam melakukan penyelenggaraan sistem pemerintahan sehingga mampu meningkatkan kinerjanya, baik secara individu maupun kelembagaan.

Hal senada dikemukakan oleh Caiden (1976 : 12) yang menyebutkan tujuan reformasi birokrasi sebagai berikut: “ ... improve the administrative performance of individual, groups and institutions and to advise them how they can achieve their operating goals more effectively, more economically, and more quickly”. Pandangan semacam ini mencerminkan bahwa reformasi birokrasi pada intinya ditujukan untuk meningkatkan kinerja baik secara individu, kelompok maupun institusi atau organisasi. Selain itu, reformasi birokrasi juga diarahkan pada bagaimana aparatur dapat melaksanakan tujuan secara efektif, efisien serta dapat melaksanakannya secara cepat. Dengan perkataan lain, reformasi birokrasi esensinya merupakan sebuah upaya yang dilakukan oleh aparatur pemerintah yang ditujukan untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien, sehingga diharapkan akan dapat meningkatkan kinerjanya, baik secara individu, kelompok maupun organisasi.

Pandangan lain dikemukakan oleh Abueva dalam Dror (1971 : 25) yang mengemukakan 2 (dua) tujuan Birocratic reform, yaitu: (1) Manifest or declared goal (tujuan terbuka), (2) Undisclosed or underclared goal (tujuan terselubung). Pandangan tersebut mengandung makna bahwa yang termasuk

tujuan terbuka antara lain: efisiensi, ekonomis, efektivitas, peningkatan pelayanan, struktur organisasi dan prosedur yang ramping. Sedangkan yang termasuk pada kategori undeclared, yaitu tujuan yang bersifat politis. Tujuan yang bersifat politis ini memang sangat abstrak dan bersifat ambigu (tidak jelas). Hal ini dapat dimengerti, karena politik sarat dengan kepentingan, baik secara individu, kelompok maupun institusi. Implikasinya, reformasi birokrasi kadang-kadang dapat dilaksanakan, manakala sejalan dengan selera para pemangku kepentingan.

Sejalan dengan perspektif di atas, Montgomery dalam Dror (1971 : 229) kemudian mengemukakan bahwa "...banyak sekali rencana reformasi birokrasi yang merefleksikan adanya kompetisi kekuasaan dan privelese". Pendapat tersebut semakin memperkuat pandangan bahwa reformasi birokrasi memang tidaklah mudah untuk dilaksanakan. Kesiapan perangkat, aturan, sumber daya aparatur tidaklah cukup, manakala tidak ada komitmen dan kesungguhan dari semua pemangku kepentingan.

Dalam perspektif lain, Dror (1971 : 23) berpendapat bahwa reformasi birokrasi pada hakikatnya merupakan usaha yang berorientasi pada tujuan jamak. Lebih lanjut ia mengklasifikasikan tujuan reformasi birokrasi ke dalam 6 (enam) kelompok, 3 bersifat intra-administrasi yang ditujukan untuk menyempurnakan administrasi internal, dan 3 (tiga) lagi berkenaan dengan peran masyarakat di dalam

sistem birokrasi. Adapun tujuan reformasi birokrasi yang dimaksud, antara lain:

- 1) Efisiensi administrasi, dalam arti penghematan uang, yang dapat dicapai melalui penyederhanaan formulir, perubahan prosedur, penghilangan duplikasi dan kegiatan organisasi metode yang lain,*
- 2) Penghapusan kelemahan atau penyakit administrasi, seperti korupsi, pilih kasih dan sistem teman dalam sistem politik dan lain-lain,*
- 3) Pengenalan dan penggalakan sistem merit, pemakaian PPBS, pemrosesan data melalui sistem informasi yang otomatis, peningkatan penggunaan pengetahuan ilmiah dan lain-lain. Sedangkan 3 (tiga) tujuan lain yang berkaitan dengan masyarakat adalah:*
- 4) Menyesuaikan sistem administrasi publik terhadap meningkatnya keluhan masyarakat,*
- 5) Mengubah pembagian pekerjaan antara sistem administrasi dan sistem politik, seperti meningkatkan otonomi profesional dari sistem administrasi dan meningkatkan pengaruhnya pada suatu kebijakan,*
- 6) Mengubah hubungan antara sistem administrasi dan penduduk, misalnya melalui relokasi pusat-pusat kekuasaan*

(sentralisasi versus desentralisasi, demokratisasi dan lain-lain).

Pendapat di atas menunjukkan bahwa tujuan reformasi birokrasi begitu kompleks, sehingga implementasinya jelas membutuhkan energi yang besar serta komitmen yang kuat untuk menyelesaikan pelaksanaan reformasi birokrasi tersebut sesuai dengan harapan. Kompleksitas pelaksanaan reformasi birokrasi tersebut semakin menguat, karena reformasi birokrasi bukan hanya ditujukan untuk memperbaiki masalah-masalah yang bersifat administratif semata, tetapi juga banyak bersentuhan dengan unsur kekuasaan sebagaimana disenyalir oleh Dror di atas.

Pada sisi lain, Mardiah (2010 : 245) mengemukakan bahwa reformasi birokrasi merupakan suatu usaha sadar dan terencana dalam rangka mengubah dua hal: "Pertama, struktur dan prosedur birokrasi (aspek reorganisasi atau institusional /kelembagaan). Kedua, sikap dan perilaku birokrat (aspek perilaku), guna meningkatkan efektivitas organisasi atau terciptanya administrasi yang sehat dan menjamin tercapainya tujuan pembangunan nasional".

Pendapat di atas, menggambarkan bahwa reformasi birokrasi tidak hanya ditujukan untuk memperbaiki hal-hal yang sifatnya administratif dan kelembagaan semata, tetapi juga diharapkan mampu mengubah perilaku dan budaya birokrasi yang dipandang sudah tidak memiliki adaptabilitas

terhadap tuntutan publik. Selain itu, pelaksanaan reformasi birokrasi juga diharapkan akan mampu menjamin tercapainya pembangunan nasional.

Sedangkan dalam *Grand Design Reformasi Birokrasi* yang diterbitkan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (2010 : 3) dijelaskan tujuan reformasi birokrasi sebagai berikut:

1. Mengurangi dan akhirnya menghilangkan setiap penyalahgunaan kewenangan publik oleh pejabat di instansi yang bersangkutan.
2. Menjadikan negara yang memiliki *most-improved bureaucracy*
3. Meningkatkan mutu pelayanan pada masyarakat
4. Meningkatkan mutu perumusan dan pelaksanaan kebijakan/program instansi
5. Meningkatkan efisien (biaya dan waktu) dalam pelaksanaan semua segi tugas organisasi)
6. Menjadikan birokrasi Indonesia antisipatif, proaktif dan efektif dalam menghadapi globalisasi dan dinamika perubahan lingkungan strategis.

Tujuan yang dikemukakan di atas, tampaknya cukup komprehensif dalam memetakan berbagai persoalan pengelolaan sector-sektor publik dan sistem pemerintahan. Hal ini dapat dicermati dari orientasi tujuan reformasi birokrasi yang tidak hanya

menyangkut masalah-masalah administratif dan kelembagaan semata, tetapi juga sudah menyentuh pada aspek-aspek yang terkait denganantisipasi dalam menghadapi persaingan global serta dinamika perubahan lingkungan strategis.

Jika dilihat dalam perspektif administrasi publik, maka tujuan reformasi birokrasi sesungguhnya ditujukan untuk menyempurnakan atau meningkatkan kinerja (performance) suatu organisasi. Konsep inilah yang oleh Caiden (1976 : 12) disebut sebagai : 'Administratif Health', yaitu suatu situasi dimana administrasi tidak hanya mampu memenuhi segala macam tuntutan yang dibebankan kepadanya, akan tetapi juga administrasi yang di dalamnya tak dijumpai gelagat yang tidak baik.

Mencermati berbagai pandangan di atas, dapat diketahui bahwa tujuan pokok dari reformasi birokrasi pada prinsipnya adalah untuk memperbaiki dan menyempurnakan sistem penyelenggaraan pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah. Dengan demikian, diharapkan akan tercipta suatu sistem penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, efisien, akuntabel dan bersih dari perbuatan tercela. Oleh karena itu, pelaksanaan reformasi birokrasi harus memiliki panduan atau parameter yang jelas, sehingga semua pemangku kepentingan memiliki persamaan persepsi tentang reformasi birokrasi yang akan dijalankan. Sejalan dengan hal tersebut Caiden (1976 : 25) mengemukakan bahwa keberhasilan pelaksanaan

reformasi birokrasi dapat dilihat dari 3 (tiga) perspektif, yaitu:

Pertama, ideal optimum, yakni derajat penyampaian kesempurnaan administrasi. Kedua, practical optimum, yaitu pencapaian derajat tertinggi dari suatu kinerja dalam kondisi tertentu dan ketiga satisficing optimum, yaitu pencapaian derajat kinerja yang memuaskan.

Pandangan di atas memberikan isyarat bahwa ketiga parameter reformasi birokrasi sebagaimana dikemukakan oleh Caiden, pada intinya diarahkan untuk meningkatkan kinerja, baik secara individu, kelompok maupun organisasi (institusi). Peningkatan kinerja individu dapat dilihat dari keterampilannya, kecakapan praktisnya, kompetensinya, pengetahuan dan informasinya, keluasan pengalamannya, sikap dan perilakunya, kebajikannya, kreativitasnya dan sebagainya. Sementara kinerja kelompok dapat dicermati dari kerja samanya, keutuhannya, disiplinnya, loyalitasnya dan lain-lain. Sedangkan kinerja institusi dapat dilihat dari hubungannya dengan institusi lain, fleksibilitasnya, adaptasinya, pemecahan konflik dan sebagainya.

Pada sisi lain, Wicaksono (2006 : 15) mengemukakan empat dimensi untuk mengukur tingkat keberhasilan reformasi birokrasi, antara lain:

- 1. Restrukturisasi*
- 2. Rasionalisasi dan relokasi*

3. *Simplifikasi dan Otomatisasi*

4. *Dekulturisasi*

Parameter di atas menggambarkan bahwa keberhasilan reformasi birokrasi dapat dicermati dari kebijakan restrukturisasi yang diarahkan untuk membenahi permasalahan kelembagaan atau organisasi pemerintah. Selain itu, kebijakan rasionalisasi dan relokasi terhadap sumber daya aparatur juga merupakan barometer untuk melihat sejauhmana reformasi birokrasi telah dijalankan. Kedua aspek ini ditujukan untuk melakukan penataan dan mengatasi masalah-masalah yang terkait dengan pengelolaan sumber daya aparatur. Dari sisi administratif, reformasi birokrasi juga dapat dilihat dari kebijakan simplifikasi dan otomatisasi. Kebijakan ini ditujukan untuk mengatasi masalah ketatalaksanaan atau prosedur kerja. Kemudian dari sisi budaya, reformasi birokrasi juga dapat dilihat dari sejauhmana kebijakan dekulturisasi budaya dapat dilaksanakan secara efektif. Melalui kebijakan ini diharapkan akan terjadi perubahan gaya dan perilaku aparatur serta budaya birokrasi yang mengarah pada upaya peningkatan kualitas pelayanan publik.

Parameter lain dikemukakan oleh Been Lee (1971 : 7) yang menyampaikan 5 (lima) parameter untuk mengukur keberhasilan implementasi reformasi birokrasi sebagai berikut:

1) *Penekanan baru tentang program,*

- 2) *Perubahan sikap dan perilaku anggota birokrasi,*
- 3) *Perubahan gaya kepemimpinan*
- 4) *Penggunaan sumber daya yang lebih efisien, dan*
- 5) *Pengurangan penggunaan pendekatan legalistik*

Dilihat dalam perspektif pelaksanaan reformasi birokrasi yang tengah dilakukan pada pemerintahan di Indonesia, pendapat di atas tampaknya memberikan gambaran yang cukup komprehensif, karena substansi reformasi birokrasi sudah menyentuh berbagai aspek, yang secara fungsional memang sangat penting untuk dilakukan. Reformasi birokrasi dalam pandangan di atas, tidak hanya menyentuh persoalan program, sikap dan perilaku, gaya kepemimpinan, sumber daya aparatur, tetapi juga berkaitan dengan masalah yang berkaitan dengan pengurangan pendekatan yang sifatnya legalistik.

Pengurangan pendekatan legalistik di atas, tentu tidak dimaksudkan untuk menghilangkan aspek-aspek yang bersifat regulasi, tetapi bagaimana regulasi tersebut dapat mengatur secara fleksibel terhadap hal-hal yang bersentuhan dengan pelayanan publik. Dengan perkataan lain, peraturan yang dibuat tidak bersifat kaku, tetapi juga tidak melanggar substansi peraturan yang dibuat. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa esensi sebuah peraturan dalam konteks administrasi publik, sesungguhnya

dimaksudkan untuk memberikan kemudahan dan kelancaran dalam pelayanan publik. Dengan bahasa lain, jangan sampai suatu peraturan justru membuat masyarakat menjadi susah.

Mengikuti berbagai pandangan di atas, penulis sendiri berpendapat bahwa keberhasilan pelaksanaan reformasi birokrasi sangat ditentukan oleh tujuh faktor, yakni:

- a. Kesiapan perangkat hukum*
- b. Kejelasan tujuan reformasi birokrasi*
- c. Adaptabilitas struktur organisasi*
- d. Kemampuan aparatur birokrasi*
- e. Dukungan fasilitas dan teknologi*
- f. Kondusivitas kultur birokrasi*
- g. Konsistensi dan komitmen semua pemangku kepentingan*

C. Problem Reformasi Birokrasi

Mencermati berbagai perkembangan dan pengalaman terhadap pelaksanaan reformasi birokrasi pada negara-negara yang sedang berkembang, terdeteksi munculnya berbagai problem yang cukup serius, sehingga mengganggu terhadap keberhasilan pelaksanaan reformasi birokrasi tersebut.. Salah satu persoalan yang mengemuka terkait dengan pelaksanaan reformasi birokrasi adalah, efektivitas pelaksanaan reformasi birokrasi yang dinilai kurang, bahkan tidak memberikan dampak yang signifikan terhadap perbaikan, dan penyempurnaan serta

pengelolaan sektor-sektor publik. Reformasi birokrasi dipandang tidak memberikan makna, bahkan celakanya reformasi birokrasi yang dilakukan justru dinilai sudah “merusak” tatanan, sistem dan model pemerintahan yang sudah mapan. Reformasi birokrasi juga dipandang telah kehilangan esensi dan tujuan, sehingga hadirnya reformasi birokrasi terkadang “dicurigai” sebagai suatu “pemberontakan” terhadap prosedur dan sistem yang telah dibangun dengan susah payah.

*Lantas, mengapa hal ini bisa terjadi ? Dalam konteks tersebut, sesungguhnya ada berbagai alasan yang melandasi terjadinya kegagalan dalam melakukan reformasi birokrasi **Pertama**, reformasi birokrasi yang dilakukan terlalu menekankan aspek-aspek yang bersifat prosedural dan normative, sehingga banyak pihak yang mengira bahwa administrasi publik dinilai telah sukses direform, manakala sudah diubah peraturan dan prosedurnya. Padahal perubahan landasan normatif (peraturan) dan prosedur saja sebenarnya tidak akan cukup memetakan esensi persoalan yang sesungguhnya. Perubahan yang sifatnya normative (peraturan) dan prosedural memang dibutuhkan dalam mendukung pelaksanaan reformasi birokrasi, tetapi hal tersebut tidak dimaknai sebagai keberhasilan pelaksanaan reformasi birokrasi. Hal terpenting yang tidak boleh dilupakan justru, sejauhmana terjadinya pergeseran landasan normative dan prosedural tersebut diiringi oleh kemampuan,*

konsistensi dan komitmen semua pemangku kepentingan, khususnya aparatur dalam menterjemahkan kedua hal tersebut dalam tindakan yang nyata. Dengan demikian, keberhasilan reformasi birokrasi bukan hanya dimanifestasikan melalui terjadinya perubahan peraturan dan prosedur semata, tetapi juga tercermin dari adanya dampak yang signifikan terhadap perbaikan pengelolaan masalah publik, sebagai implikasi dari terjadinya perubahan kedua hal tersebut.

Kedua, *implementasi reformasi birokrasi yang terlalu menekankan pada perubahan yang sifatnya structural ketimbang kultural. Dengan perkataan lain, reformasi birokrasi yang dilakukan lebih melihat pada bagaimana upaya kelembagaan pemerintah mendesain reformasi birokrasi dari sisi struktur organisasi, sedangkan perubahan perilaku aparatur kurang mendapat perhatian yang serius. Pilihan ini, didasarkan pada pertimbangan bahwa melalui perubahan struktur organisasi, pengelolaan sektor-sektor publik diyakini dapat dilakukan secara efektif dan efisien. Padahal, perubahan struktur organisasi tanpa diringi dengan perubahan kultur, tidak akan menghasilkan birokrasi yang bersih, responsive, adaptable dan akuntabel*

Ketiga, *model dan pendekatan reformasi birokrasi yang dilakukan terlalu mengadopsi pemikiran dari negara-negara maju. Padahal tantangan, kendala dan kondisi serta potensi*

lingkungan jelas berbeda. Mengadopsi nilai-nilai atau model yang dikembangkan oleh negara-negara maju, tentu tidak salah, manakala pencangkokan model dan pendekatan tersebut diringi dengan adaptasi nilai-nilai lokal yang sejalan dengan tuntutan dan kebutuhan perubahan. Artinya, kearifan lokal dalam mengembangkan konsep reformasi birokrasi, sejatinya menjadi dasar dalam menentukan setiap perubahan. Hal ini, perlu mendapatkan perhatian, karena mengadopsi model dan pendekatan, tanpa diiringi dengan adaptasi terhadap nilai-nilai local, hanya akan memunculkan ketidaksesuaian antara desain organisasi yang dibentuk dengan lingkungan dimana reformasi birokrasi tersebut diterapkan. Oleh sebab itu, dapat dipahami apabila pelaksanaan reformasi birokrasi di negara-negara berkembang, seperti halnya Indonesia mengalami stagnasi bahkan cenderung “gagal” dalam menjawab tuntutan perubahan.

Ketiga hal itulah yang senantiasa menyebabkan pelaksanaan reformasi birokrasi di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia mengalami kegagalan atau tidak sukses dalam mencapai tujuan reformasi birokrasi. Pada sisi lain, keberhasilan reformasi birokrasi, sesungguhnya tidak terlepas dari reformasi pada sektor lain, baik reformasi sosial, politik dan ekonomi maupun budaya.

Penguatan atas pernyataan di atas, dikemukakan oleh Birkheid dalam Dror (1971: 87) yang mengatakan bahwa “reformasi birokrasi hanya

berhasil apabila selalu dikaitkan dengan reformasi bidang sosial, politik, dan ekonomi”.

Boleh jadi masih cukup banyak alasan dan argumentasi yang mengilhami munculnya kegagalan reformasi birokrasi pada negara-negara berkembang, termasuk kendala dari aspek politik. Namun, yang perlu dipahami adalah bahwa tidak selamanya para politisi di negara yang sedang berkembang menghambat terhadap program reformasi birokrasi. Kalaupun terjadi kegagalan reformasi birokrasi yang berkaitan dengan masalah politik, boleh jadi hal tersebut disebabkan oleh rendahnya stabilitas politik di kawasan itu, disamping memang program dan pelaksanaan reformasi administrasi publik yang tidak bersifat sustainable.

Penulis sendiri memandang bahwa kegagalan reformasi administrasi publik pada negara-negara berkembang, termasuk di Indonesia disebabkan oleh hal-hal sebagai berikut:

- 1. Lemahnya dalam menyusun grand design reformasi birokrasi. Hal inilah yang kemudian mengakibatkan program reformasi birokrasi tidak sejalan dengan tuntutan dan kebutuhan perubahan. Implikasi lebih jauh adalah gagalnya reformasi birokrasi sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.*
- 2. Ketidakmampuan aparatur pelaksana. Ketidakmampuan aparatur pelaksana dalam menterjemahkan reformasi birokrasi disebabkan*

oleh rendahnya kualitas sumber daya aparatur pelaksana. Kondisi tersebut, kemudian bisa menimbulkan terjadinya program reformasi tidak berjalan sesuai dengan target yang ditetapkan.

3. *Fasilitas pendukung yang kurang memadai. Reformasi birokrasi bisa mengalami kegagalan, manakala tidak didukung oleh fasilitas yang memadai, baik secara teknis, administratif maupun kualitas dan adaptabilitas teknologi.*
4. *Struktur kelembagaan yang tidak adaptif. Adaptabilitas struktur kelembagaan (baca: organisasi pemerintah) sangat penting dalam merespon setiap perubahan dan penyempurnaan dilakukan, termasuk merepon tuntutan publik. Lemahnya adaptabilitas struktur ini bisa menyebabkan organisasi pemerintah lamban dalam menangkap pesan perubahan. Akibatnya, rencana perbaikan dan penyempurnaan birokrasi yang hendak dilakukan tidak berbanding lurus dengan kenyataan yang diperoleh.*
5. *Kultur yang tidak kondusif. Reformasi birokrasi agaknya sulit dilaksanakan secara efektif, manakala tidak didukung oleh perubahan kultur atau budaya, khususnya dalam lingkungan birokrasi.*
6. *Inkonsistensi dan lemahnya komitmen. Inkonsistensi sikap dan lemahnya komitmen aparatur (birokrasi) dalam menjalankan reformasi*

birokrasi menjadi salah satu penyebab gagalnya reformasi dalam mencapai sasarannya.

D. Konsep Penataan Kelembagaan

Konsep penataan kelembagaan, sesungguhnya lahir seiring dengan menguatnya keinginan publik untuk melakukan reformasi di berbagai sektor kehidupan, termasuk di lingkungan birokrasi pemerintahan. Hal ini mencerminkan, bahwa urgensi penataan kelembagaan pada hakikatnya muncul diilhami oleh pelaksanaan reformasi birokrasi.

Untuk memahami konsep penataan kelembagaan, dapat ditelusuri dari pemahaman terhadap konsep penataan dan kelembagaan. Menurut Poewadarminta dalam Kamus Bahasa Indonesia (1996) konsep penataan diartikan sebagai “pengaturan atau penyusunan”. Hal ini mengandung makna bahwa konsep penataan mencerminkan adanya suatu aktivitas yang ditujukan untuk mengatur atau menyusun sesuatu, agar sesuai dengan situasi dan kondisi serta kebutuhan. Dengan demikian, konsep penataan dapat dimaknai sebagai pengaturan atau penyusunan terhadap sesuatu agar sesuai dengan situasi dan kondisi serta kebutuhan.

Kemudian, terkait dengan konsep kelembagaan hingga kini masih belum memiliki kesepahaman dalam menterjemahkan istilah tersebut. Oleh sebab itu, dapat dimengerti apabila berbagai pendapat para ahli berkaitan dengan pengertian kelembagaan secara substantif cenderung memiliki interpretasi yang

berbeda-beda. Dalam konteks ini, Poerwadarminta (1996) menterjemahkan konsep lembaga sebagai “Badan atau organisasi yang tujuannya melakukan suatu usaha”. Penulis sendiri berpendapat bahwa lembaga dapat diartikan sebagai organisasi atau institusi yang di dalamnya terdapat berbagai unsur atau elemen yang secara sinergis bertujuan untuk melaksanakan suatu kegiatan”.

Pengertian di atas mencerminkan bahwa dalam suatu lembaga terdapat organ-organ yang saling menunjang dan mempengaruhi. Itulah sebabnya kemudian Mintzberg (1973 : 72) menyebutkan bahwa “organisasi merupakan organ dalam suatu kelembagaan. Kelembagaan organisasi menjadi elemen teknis penting yang menjamin beroperasinya kelembagaan tersebut”. Pengertian tersebut mengandung makna bahwa organisasi pada hakikatnya merupakan organ kelembagaan yang berfungsi untuk menjamin kelangsungan hidup organisasi.

Sedangkan Sedarmayanti (2000 : 5) menyatakan bahwa kata “kelembagaan” menunjukan kepada suatu yang bersifat mantap (*established*) yang hidup (*constituted*) di dalam masyarakat. Lebih lanjut Sedarmayanti (2000 : 6) menjelaskan lebih detil bahwa pada prinsipnya, sesuatu *social relations* dapat disebut sebagai sebuah kelembagaan apabila memiliki empat komponen, yaitu :

1. *Komponen person. Orang-orang yang terlibat di dalam satu kelembagaan dapat diidentifikasi dengan jelas*
2. *Komponen kepentingan. Orang-orang tersebut pasti sedang diikat oleh suatu kepentingan atau tujuan, sehingga di antara mereka terpaksa harus saling beriteraksi.*
3. *Komponen aturan dan aturan. Setiap kelembagaan mengembangkan seperangkat kesepakatan yang dipegang secara bersama, sehingga seseorang dapat menduga apa perilaku orang lain dalam lembaga tersebut.*
4. *Komponen struktur. Setiap orang memiliki posisi dan peran, yang harus dijalankan secara benar. Orang tidak bias merubah-rubah posisinya dengan kemauan sendiri.*

Pendapat di atas, mengandung makna bahwa dalam konteks hubungan sosial (social relations), sebuah kelembagaan setidaknya harus memenuhi empat komponen pokok, baik terkait dengan sumber daya manusia, tujuan atau kepentingan, regulasi atau peraturan dan struktur organisasi. Sinergitas keempat komponen itulah yang kemudian melahirkan konsep kelembagaan, termasuk dalam organisasi pemerintahan.

Mengenai konsep organisasi sendiri, Tamim (2004 : 30) mengemukakan bahwa “organ (organisasi) adalah perlengkapan. Alat perlengkapan dalam hal ini

orang atau majelis yang terdiri dari orang-orang yang berdasarkan undang-undang atau anggaran dasar wewenang mengemukakan dan merealisasikan kehendak badan hukum. Penguatan terhadap pandangan tersebut, Tamim (2004 : 73) lebih lanjut menjelaskan bahwa :

Alat-alat kelengkapan suatu negara atau yang lazim disebut sebagai lembaga negara adalah institusi-institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi negara ... Beberapa fungsi negara yang penting yaitu fungsi membuat kebijakan peraturan perundang-undangan (fungsi legislatif), fungsi melaksanakan peraturan atau fungsi penyelenggaraan pemerintahan (fungsi eksekutif) dan fungsi mengadili (fungsi yudikatif) ... Setiap alat kelengkapan negara bisa memiliki organ-organ lain untuk membantu pelaksanaan fungsinya.

Berpijak pada pandangan di atas, dapat dikemukakan bahwa penataan kelembagaan pada prinsipnya merupakan upaya yang dilakukan oleh pemerintah agar institusi dapat tumbuh, berkembang dan bertahan, sehingga dapat menjalankan fungsinya secara optimal. Itulah sebabnya kemudian penataan kelembagaan dimaknai pula sebagai suatu proses perubahan yang direncanakan dalam rangka meningkatkan kinerja aparatur, sehingga mendorong

terhadap peningkatan kualitas pelayanan dan kesejahteraan masyarakat.

Esensi perubahan sendiri pada hakikatnya merupakan suatu hal yang pasti terjadi dan tidak bisa dihindari oleh siapa pun. Perubahan juga merupakan hal yang "wajar", seiring dengan terjadinya dinamika, perkembangan dan adaptabilitas kehidupan manusia. Oleh karena itu, terjadinya perubahan tersebut sejatinya tidak dimaknai sebagai "ancaman", tetapi harus diartikan sebagai penyesuaian terhadap tuntutan dan kebutuhan. Namun demikian, harus dipahami pula bahwa terjadinya perubahan senantiasa melahirkan dua dampak yang tidak bisa dihindari, yakni dampak positif dan negatif. Untuk itu, perubahan yang akan dilakukan hendaknya direncanakan secara matang. Hal ini sangat penting untuk dilakukan, agar perubahan yang terjadi tidak saja dapat terdeteksi arah dan sarannya, tetapi juga dapat diantisipasi dan dikendalikan prosesnya.

Pada umumnya, perubahan yang telah direncanakan, arah dan sarannya akan menuju kepada kondisi yang lebih baik. Hal ini sejalan dengan pandangan Jones (2007 : 269) yang menandakan bahwa "organizational change is the process by which organizations from their current state to some desired future state to increase their effectiveness". Pengertian tersebut mencerminkan bahwa proses perubahan yang terjadi pada suatu organisasi cenderung mengarah pada kondisi yang lebih baik, serta lebih efektif dalam

mencapai sasaran organisasi. Oleh sebab itu, setiap elemen organisasi harus mampu mendeteksi dan memahami berbagai faktor yang mempengaruhi dan mendorong terjadinya perubahan.

Sejalan dengan konteks di atas, Siagian (2002 : 216-217) mengemukakan faktor-faktor pemicu terjadinya perubahan sebagai berikut:

- a. Perkembangan ilmu yang sangat pesat*
- b. Perkembangan teknologi terjadi terjadi kepesatan yang belum pernah dialami oleh umat manusia sebelumnya*
- c. Terjadinya proses demokratisasi dalam bidang politik, supremasi hukum dan ekonomi yang mengemukakan dalam bentuk tuntutan yang makin kuat di kalangan masyarakat akan berbagi haknya*
- d. Berkat perkembangan dan terobosan teknologi yang melahirkan revolusi transportasi, komunikasi, informasi, dunia semakin kecil sehingga disebut sebagai suatu desa yang global*
- e. Perubahan geopolitik terjadi dengan berakhirnya perang dingin sehingga menimbulkan optimisme baru di kalangan umat manusia bahwa dunia tidak pernah lagi akan dilanda perang dunia.*

Pendapat di atas, menunjukkan bahwa perubahan yang terjadi, dalam suatu organisasi sebenarnya tidak berdiri sendiri. Namun, ada berbagai

faktor yang secara langsung maupun tidak dapat mempengaruhi dan mendorong terjadinya perubahan organisasi. Itulah sebabnya kemudian, dibutuhkan adanya pemahaman terhadap faktor-faktor yang diprediksi atau diidentifikasi dapat memberikan pengaruh terhadap perubahan yang terjadi pada organisasi. Dalam bahasa lain, terjadinya perubahan dalam suatu organisasi tidak akan luput dari pengaruh lingkungan baik secara internal maupun eksternal.

Menguatnya faktor-faktor yang mempengaruhi terhadap perubahan organisasi di atas, sesungguhnya merupakan siklus kehidupan yang tidak bisa dibaikan. Pengabaian terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi terhadap perubahan organisasi, bisa jadi akan mendorong kehancuran organisasi itu sendiri. Oleh karena itu, yang perlu diperhatikan adalah sejauhmana para pemangku kepentingan mau dan mampu mengantisipasi dan mengatasi serta memanfaatkan berbagai faktor yang mempengaruhi terjadinya perubahan tersebut, sehingga diharapkan dapat memberikan kontribusi yang signifikan bagi perubahan organisasi.

Sejalan dengan konteks di atas, Schermerhorn, et. al. dalam Winardi (2004 : 4), mengemukakan target-target keorganisasian yang dapat diubah dan metode-metode untuk menghadapinya, sebagaimana terlihat pada tabel 8.1 di bawah ini:

Tabel 8.1
Target-Target Keorganisasian yang Dapat Diubah dan
Metode-Metode untuk Menghadapinya

Target	Metode-Metode Perubahan yang Dapat Diterapkan
<i>Tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran</i>	<i>Jelaskan misi secara keseluruhan, laksanakan modifikasi sasaran-sasaran yang ada; terapkan azas manajemen berdasarkan sasaran-sasaran</i>
<i>Kultur</i>	<i>Laksanakan klasifikasi, modifikasi dan atau ciptakan keyakinan-keyakinan inti dan nilai-nilai guna membantu membentuk perilaku individu-individu dan kelompok-kelompok</i>
<i>Strategi</i>	<i>Modifikasi rencana-rencana strategik; modifikasi rencana-rencana operasional; modifikasi kebijakan-kebijakan serta prosedur-prosedur</i>
<i>Tugas-tugas</i>	<i>Modifikasi desain pekerjaan; terapkanperkayaan pekerjaan (job enrichment) dan kelompok-kelompok kerja otonomi</i>
<i>Teknologi</i>	<i>Perbaiki peralatan serta fasilitas-fasilitas; perbaiki metode-metode dan arus pekerjaan</i>
<i>Orang-orang</i>	<i>Modifikasi kriteria seleksi; modifikasi praktek-praktek recruiting; terapkan program-program pelatihan dan pengembangan; klarifikasi peranan dan ekspetasi-ekspetasi</i>
<i>Struktur</i>	<i>Modifikasi uraian pekerjaan; modifikasi desain keorganisasian; sesuaikan mekanisme-mekanisme koordinasi; modifikasi penyebaran otoritas</i>

Sumber: Winardi, 2004

Berdasarkan tabel di atas, Winardi (2004 : 5-6) kemudian memberikan penjelasan dan argumentasi terhadap konsep yang dikemukakan oleh Schermerhorn, et al sebagai berikut:

Tujuan dan sasaran, yang dimaksud akan bersentuhan dengan visi dan misi dan tujuan organisasi. Visi, misi dan tujuan tersebut kemudian dimanifestasikan melalui pelaksanaan program serta sasaran-sasaran kegiatan. Dengan demikian, tujuan dan sasaran yang hendak dicapai memperoleh kejelasan **Kultur**, yang dimaksud terkait dengan kebiasaan yang didasarkan pada nilai-nilai atau norma. Nilai dan norma tersebut, kemudian diyakini sebagai pedoman atau arah dalam membentuk perilaku, baik secara individu, kelompok maupun organisasi. **Strategi**, yang dimaksud adalah langkah-langkah strategis yang perlu dilakukan untuk menterjemahkan rencana yang telah ditetapkan. Dalam konteks ini, diperlukan adanya modifikasi rencana-rencana strategik; modifikasi rencana-rencana operasional; modifikasi kebijakan-kebijakan serta prosedur-prosedur. **Tugas-tugas**, yang dimaksud terkait dengan beban kerja yang harus dilaksanakan oleh para pegawai sesuai dengan tugas dan fungsinya. Tugas-tugas tersebut juga merupakan pengewejantahan dari program kerja yang telah ditetapkan. Pada posisi ini dibutuhkan adanya modifikasi desain pekerjaan; terapkan perkaryaan

*pekerjaan (job enrichment) dan kelompok-kelompok kerja yang bersifat mandiri. **Teknologi**, yang dimaksud adalah penggunaan metode dan fasilitas yang didasarkan pada perkembangan dan kebutuhan organisasi. Dalam konteks ini dibutuhkan adanya perbaikan dan adaptabilitas terhadap fasilitas dan peralatan disertai metode-metode yang mendukung terhadap akselerasi pelaksanaan pekerjaan. **Orang-orang** yang dimaksud menyangkut eksistensi dan kebutuhan sumber daya manusia. Dalam konteks ini dibutuhkan adanya modifikasi kriteria seleksi; modifikasi praktek-praktek recruiting; terapkan program-program pelatihan dan pengembangan; klarifikasi peranan dan ekspektasi-ekspektasi. **Struktur** yang dimaksud terkait dengan desain organisasi yang di dalamnya berisi tentang uraian pekerjaan; modifikasi desain keorganisasian; sesuaikan mekanisme-mekanisme koordinasi; modifikasi penyebaran otoritas.*

Interpretasi di atas, memberikan gambaran bahwa dalam menjalankan targetnya, suatu organisasi membutuhkan adanya sejumlah metode. Dengan demikian, diharapkan akan memudahkan berbagai elemen organisasi dalam mencapai target yang telah ditetapkan oleh organisasi.

Sejalan dengan pendapat di atas, Jones (2007 : 207) menjelaskan pula bahwa target perubahan keorganisasian, setidaknya ada empat faktor yaitu human resources, functional resources, technological capabilities and organizational capabilities.

- a. Human Resources** are an organization's most important asset. Typical kinds of change efforts directed at human resources include (1) new investment in training and development activities so that employees acquire new skill and abilities; (2) socializing employees into the organizational culture so that they learn the new routines on which organizational performance depends; (3) changing organizational norms and values to motivate a multicultural and diverse workforce; (4) ongoing examination of the way promotion and reward systems operate in a diverse workforce; (5) changing the composition of the top management team to improve organizational learning and decision making.
- b. Functional Resources,** As the environment changes, organizational **often** transfer resources to the functions where the most value can be created. Crucial functions grow in importance, while those whose usefulness is declining shrink. An organization can improve the value that its functions create by changing its structure, culture, and technology. The change from a functional to a product team structure, for example, may speed the new product development process. Alterations in functional structure can help provide a setting in which people are motivated to perform. The change from traditional mass production to a manufacturing operation based on self-managed

work teams often allows companies based to increase product quality and productivity if employees can share in the gains from the new work system.

- c. Technological Capabilities.** *Technological capabilities give an organization an **enormous** capacity to change itself in order to exploit market opportunities. The ability to develop a constant stream of new products or to modify existing products so that they continue to attract customers is one of an organization's core competences. Similarly, the ability to improve the way goods and service are produced in order to increase their quality and reliability is a crucial organization capability. At the organizational level an organization has to provide the context that allows it to translate its technological competences into value for its stakeholders. This task often involves the redesign of organizational activities.*
- d. Organizational Capabilities,** *through the design of organizational structure and **culture**, an organization can harness its human and functional resources to take advantage of technological opportunities. Organizational change often involves changing the relationships between people and functions to increase their ability to create value. Changes in structure and culture take place at all levels of the organization and include changing work group relationships, improving integration*

between division, and changing corporate culture by changing the top management team.

Pendapat di atas mengandung makna bahwa target perubahan organisasi setidaknya meliputi empat faktor, yang secara sinergis saling mempengaruhi. Adapun faktor-faktor yang dimaksud antara lain; sumber daya manusia, fungsi sumber daya yang dibutuhkan dalam mendukung terjadinya perubahan, kemampuan teknologi yang digunakan serta kemampuan organisasi dalam mendukung perubahan tersebut.

Pada posisi lain, Luthans (2006 : 158) mengemukakan bahwa setiap upaya perubahan dapat dipandang sebagai sebuah proses yang terdiri dari tiga fase, sebagaimana dijelaskan berikut ini:

Pertama, fase 'pencairan' (unfreezing), merupakan tahap di mana orang mempersilahkan sebuah situasi untuk perubahan; kedua, 'perubahan' (changing), mencakup tindakan modifikasi aktual dalam manusia, tugas, struktur dan atau teknologi; ketiga, 'pembekuan kembali' (refreezing) merupakan tahapan final dari proses perubahan yang berfungsi untuk memelihara momentum suatu perubahan, di mana terjadi pembekuan terhadap hasil-hasil 'positif' yang diinginkan.

Apa yang dijelaskan oleh Luthans di atas, sesungguhnya dapat dilukiskan dalam bentuk gambar, sebagaimana terlihat pada gambar 8.1 di bawah ini:

<i>Fase I : unfreezing</i>	<i>Fase II : changing</i>	<i>Fase III : Pembekuan Kembali</i>
Menciptakan kebutuhan akan perubahan. Meminimalisasi tantangan terhadap perubahan	Mengubah orang-orang (individu-individu dan kelompok-kelompok); tugas-tugas struktur; teknologi	Memperkuat hasil-hasil, Mengevaluasi hasil-hasil, Membuat modifikasi-modifikasi konstruktif

Gambar 8.1
Tiga Fase Proses Perubahan dari Luthans

Mengikuti konstruksi berpikir di atas, maka dapat dipahami apabila proses perubahan yang biasanya terjadi dalam suatu organisasi, pada umumnya mengalami tiga fase yang secara proses, berjalan sinergis. Hal ini mencerminkan bahwa setiap perubahan yang terjadi dalam suatu organisasi akan berlangsung secara sistemik dan simultan. Dengan kata lain, terjadinya perubahan pada setiap fase akan diikuti oleh fase berikutnya.

Dilihat dari perspektif penataan kelembagaan, terjadinya perubahan tersebut, sebenarnya merupakan bagian integral dari tahapan proses penataan kelembagaan. Pemahaman tersebut dilandasi oleh pemikiran bahwa penataan kelembagaan sesungguhnya diarahkan untuk melakukan perbaikan dan penyempurnaan berbagai elemen yang ada dalam organisasi tersebut. Dengan demikian, penataan

kelembagaan pada akhirnya juga akan bersentuhan dengan proses perubahan yang terjadi dalam organisasi. Hal ini juga mengisyaratkan terjadinya pergeseran dalam tubuh organisasi yang secara langsung maupun tidak dapat memberikan implikasi terhadap pola pengelolaan organisasi yang bersangkutan.

Namun demikian, terjadinya pergeseran tersebut sejatinya dilakukan secara sistematis dan bertahap. Hal ini dipandang penting, agar semua elemen dalam organisasi tidak merasa "kaget" dan was-was terhadap perubahan yang terjadi. Selain itu, perlu dipahami pula bahwa penataan kelembagaan dalam suatu organisasi bukanlah suatu proses yang sekali jadi, tetapi merupakan kegiatan yang bersifat sistemik dan sustainabel. Itulah sebabnya kemudian produk yang dihasilkan dari penataan kelembagaan tersebut tidak bisa dilihat secara langsung, tetapi membutuhkan waktu dan proses yang mungkin tidak sebentar.

Dalam perspektif lain, Albrecht & Bradford (1990 : 142), menjelaskan fase-fase pendekatan sistem yang dilakukan untuk melaksanakan pengembangan keorganisasian adalah sebagai berikut :

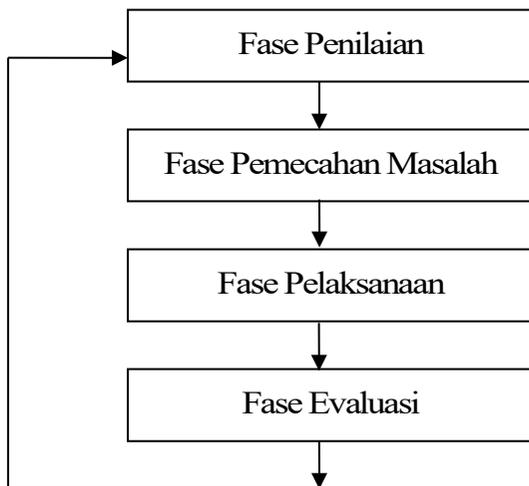
- a. Fase penilaian ; proses di mana pemimpin organisasi mengadakan analisa yang obyektif dan menyeluruh tentang keadaan dan kejadian-kejadian dewasa ini dalam ke empat sub sistem utama dan mengidentifikasi perbedaan-*

perbedaan antara kenyataan yang ada dengan apa yang seharusnya.

- b. Fase pemecahan masalah; proses dimana mereka membuat keputusan atas dasar penemuan-penemuan dalam fase penilaian tadi, menentukan tingkat kongkrit apa yang ingin mereka lakukan sesuai dengan fungsi sistem kunci utama yang menentukan tindakan kongkrit apa yang diperlukan dan berapa biayanya.*
- c. Fase pelaksanaan (implentasi); memulai bekerja, proses melaksanakan berbagai kegiatan peningkatan, masing-masing dengan seorang penanggung jawab yang ditunjuk untuk mempeloporinya dengan hasil kongkrit yang diharapkan serta batas waktunya.*
- d. Fase evaluasi; suatu pengulangan dari fase penilaian tetapi dipersempit hanya pada perubahan-perubahan yang dilakukan dalam fase pelaksanaan; disini kita membandingkan apa yang kita selesaikan dengan apa yang ditargetkan. Kalau kita tidak merasa puas dengan hasil yang dicapai, program itu kita rencanakan kembali dan fase pelaksanaan kita lanjutka*

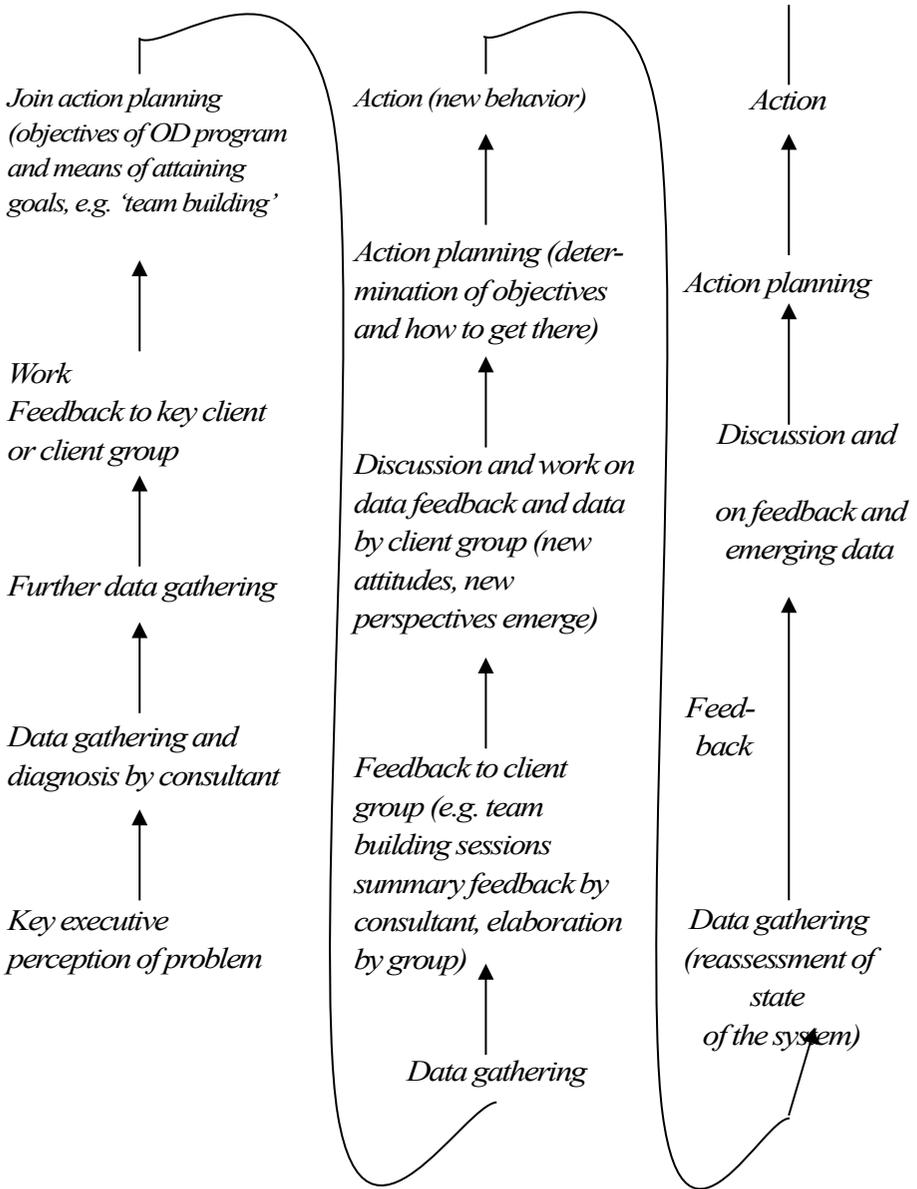
Keempat fase di atas mencerminkan bahwa pengembangan organisasi setidaknya akan bersentuhan dengan aspek-aspek penilaian, pemecahan masalah, implementasi dan evaluasi. Keempat aspek tersebut secara operasional harus berjalan dengan sinergis, karena

merupakan sistem yang bersifat integratif. Berdasarkan uraian di atas, maka secara keseluruhan proses pentahapan tersebut dapat dilihat pada gambar 8.2 di bawah ini:



Gambar 8.2
Empat Fase Pendekatan Sistem Terhadap
Pengembangan Keorgansasian

Sejalan dengan pendapat di atas, model penelitian untuk pengembangan keorganisasian menurut Margulies & Raia (197:3) dapat dilakukan dengan tahapan-tahapan sebagaimana terlihat pada gambar 8.3 di bawah ini:



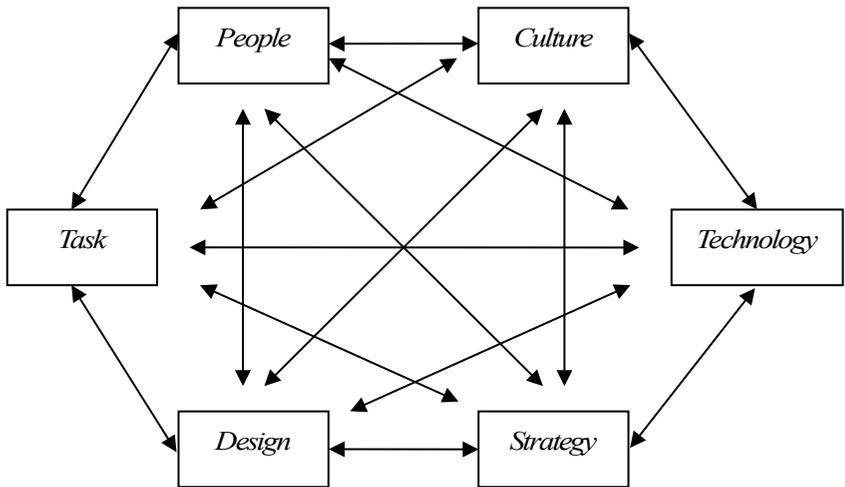
Gambar 8.3

Model Penelitian untuk Pengembangan Keorganisasian,

dari Margulies & Raia (197:3)

Gambar di atas, mengisyaratkan bahwa dalam rangka pengembangan keorganisasian, perlu dilaksanakan secara komprehensif. Hal ini mengandung makna bahwa perubahan keorganisasian tidak boleh dilakukan secara parsial. Dengan demikian, sinergitas pengembangan organisasi diharapkan dapat memberikan kontribusi yang signifikan dalam menunjang tercapainya tujuan.

Sejalan dengan konteks di atas, Hellriegel dan Slocum (2004) memberikan gambaran mengenai model perubahan secara sistemik sebagaimana terlihat pada gambar 8.4 di bawah ini:



Gambar 8.4
Model Perubahan dari Sudut Pandang Sistemik

Sumber : Hellriegel dan Slocum (1998:581)

Adapun uraian lengkap mengenai variabel yang terlukis dalam gambar di atas dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1. Task : variable that involves the nature of the work itself-whether jobs are simple or repetitive, standardized or unique.*
- 2. Technology : variable that encompasses the problem-solving methods and techniques used and the application of knowledge to various organizational processes.*
- 3. Strategic : variable that comprises the organization's planning process and includes decisions about how the organization chooses to compete.*
- 4. Design : in the systems model of change, the variable that pertains to the formal organizational structure and its systems of communication, control, authority and responsibility.*
- 5. Culture : shared beliefs, values expectations and norms of organizational members.*
- 6. People : the individuals working for the organization, including their individual differences-personalities, attitudes, perceptions, attributions, needs and motives (Hellriegell and Slocum, 2004)*

Model perubahan dari sudut pandangan sistemik tersebut melukiskan sebuah organisasi sebagai hal yang mencakup enam komponen yang saling berinteraksi, yang dapat dimanfaatkan sebagai fokus dari perubahan

terencana yaitu manusia, kultur, tugas-tugas, teknologi, desain dan strategi. Model yang disajikan pada Gambar 8.4 tersebut menunjukkan dengan jelas bahwa keenam komponen tersebut bersifat saling ketergantungan. Perubahan yang terjadi pada komponen tertentu dapat menyebabkan timbulnya perubahan pada satu atau lebih komponen lainnya.

E. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penataan Kelembagaan

Sebagaimana dijelaskan di atas, bahwa penataan kelembagaan bukanlah proses yang berdiri sendiri, tetapi akan bersentuhan dengan lingkungan disekitarnya. Oleh sebab itu, penataan kelembagaan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah seyogyanya mempertimbangkan berbagai faktor lingkungan yang dapat mempengaruhi terhadap keberhasilan penataan kelembagaan.

Secara umum, faktor lingkungan yang dapat mempengaruhi penataan kelembagaan pada pemerintah, baik di pusat maupun daerah dapat dibedakan menjadi faktor yang bersifat kualitatif dan kuantitatif. Faktor yang bersifat kualitatif, pada umumnya sulit untuk diukur dan dihitung secara matematis karena terkait dengan nilai (value) yang berkembang, baik di lingkungan organisasi maupun masyarakat. Adapun faktor yang bersifat kuantitatif merupakan faktor yang bisa dihitung dan diukur, antara lain; sumber daya manusia (SDM), tugas

(deskripsi kerja), strategi, struktur dan desain organisasi, serta budaya (culture).

Sejalan dengan konteks di atas, penulis akan memfokuskan penjelasan yang terkait dengan faktor-faktor yang bersifat kuantitatif. Hal ini dilandasi oleh pemikiran bahwa faktor-faktor yang bersifat kuantitatif sifatnya lebih terukur, sehingga dalam menilai pelaksanaan penataan kelembagaan akan lebih rasional dan obyektif.

Terkait dengan uraian di atas, Sedarmayanti (2006 : 73-78) mengemukakan enam faktor yang mempengaruhi penataan kelembagaan. Adapun uraian lengkap mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi penataan kelembagaan dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Sumber Daya Manusia

*Sumber Daya Manusia (SDM), merupakan salah satu faktor penting dalam mendukung pelaksanaan penataan kelembagaan. Tanpa kehadiran sumber daya manusia, mustahil suatu organisasi dapat melaksanakan penataan kelembagaan. Bahkan secara organisatoris, keberadaan sumber daya manusia akan sangat mendukung terhadap pencapaian efektivitas dan efisiensi organisasi. Penguatan terhadap pandangan tersebut dikemukakan oleh Werther and Davis (1996 : 596) yang menandakan sebagai berikut *the people who are ready, willing and able to contribute to organizational goals. Sumber daya manusia dengan kualifikasi yang baik merupakan salah satu faktor yang**

mendorong terwujudnya tujuan organisasi secara lebih efisien dan efektif.

2. Tugas (Deskripsi Kerja)

Tugas atau deskripsi kerja mencakup sifat dari pekerjaan itu sendiri apakah pekerjaan yang bersangkutan bersifat sederhana atau kompleks, bersifat baru atau repetitif, distandarisasi atau bersifat unik. Hal ini sejalan dengan pandangan Simon (1984 : 122) yang menyatakan bahwa “task variable is variable that involves the nature of the work itself-whether jobs are simple or complex, novel or repetitive, standardized or unique.” Pada organisasi pemerintah tugas-tugas tersebut mencakup pada deskripsi kerja yang secara teknis biasanya diterjemahkan dalam bentuk tugas pokok dan fungsi.

3. Strategi

Strategi adalah proses perencanaan organisasi yang terdiri dari kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan untuk mengidentifikasi tujuan-tujuan keorganisasian dan dipersiapkannya rencana-rencana spesifik guna mencapai, mengalokasi dan memanfaatkan sumber-sumber daya dalam upaya mencapai tujuan-tujuan organisasi.

4. Struktur Organisasi

Struktur organisasi pada hakikatnya merupakan gambaran tentang mekanisme kerja,

perintah, wewenang, tanggung jawab yang berada dalam organisasi tersebut. Melalui struktur organisasi setiap unit kerja atau bagian akan dapat memahami bagaimana mekanisme kerja yang harus dilakukan, kepada siapa ia akan berkoordinasi, memberikan perintah, memberikan laporan dan apa saja wewenang yang ia miliki. Dalam konteks penataan kelembagaan, keberadaan struktur organisasi jelas sangat dibutuhkan, karena melalui struktur organisasi ini pelaksanaan penataan kelembagaan akan lebih sistematis dan terarah.

Mengenai esensi struktur organisasi ini Robbins (2006:585) mengemukakan bahwa struktur organisasi adalah "suatu cara bagaimana tugas pekerjaan dibagi, kelompokan dan dikoordinasikan secara formal". Sedangkan menurut Kast dan Rosenzweig & Kast (1995:324) struktur adalah "pola hubungan antara berbagai komponen atau bagian dari organisasi".

*Menguatkan pandangan di atas Robbins (2006:90) lebih lanjut menjelaskan adanya tiga komponen utama dari struktur organisasi yaitu kompleksitas, formalisasi dan sentralisasi. **Kompleksitas** merujuk pada tingkat diferensiasi yang terdapat dalam sebuah organisasi. Diferensiasi horisontal memperhatikan tingkat sejauh mana pekerjaan tersebar secara geografis. Makin besar diferensiasi horisontal, dengan mempertahankan rentang kendali yang konstan, maka makin tinggi pula hierarkinya; makin tersebar cara geografis unit-*

unitnya, makin kompleks pula organisasinya. Semakin kompleks organisasinya, makin besar pula kesukaran komunikasi, koordinasi dan kontrol. **Formalisasi**, dalam hal ini merujuk pada sejauh mana pekerjaan dalam organisasi distandarisasi. Makin tinggi formalisasinya, makin diatur pula perilaku pegawainya. Dalam keadaan yang demikian, organisasi tersebut akan menggunakan peraturan dan prosedur untuk mengatur apa yang dilakukan oleh para pegawai. Teknik-teknik formalisasi yang sering digunakan adalah proses seleksi (untuk mengidentifikasi para individu yang akan cocok dengan organisasi); persyaratan peran, peraturan, prosedur dan kebijakan, pelatihan, dan mengatur agar para pegawai menjalani ritual untuk membuktikan loyalitas dan komitmen mereka terhadap organisasi. Sedangkan **sentralisasi** dinyatakan sebagai tingkat sejauh mana kekuasaan formal dapat membuat kebijakan-kebijakan dikonsentrasikan pada satu individu, sebuah unit, atau suatu tingkat (biasanya pada tingkat tinggi dalam organisasi) hanya memperoleh masukan yang minim dalam pekerjaan mereka. Tingkat kontrol yang dipunyai seseorang dalam seluruh proses pengambilan keputusan dapat digunakan sebagai sebuah ukuran mengenai sentralisasi. Desentralisasi dalam hal ini dapat mengurangi kemungkinan terjadinya beban informasi yang berlebihan, memberi tanggapan yang cepat terhadap informasi yang baru, memberi masukan yang lebih banyak bagi sebuah keputusan, mendorong

terjadinya motivasi, dan merupakan sebuah alat yang potensial untuk melatih para manajer dalam mengembangkan pertimbangan yang baik.

Sejalan dengan uraian di atas, Kast dan Rosenzweig (1995 : 373) menjelaskan bahwa ciri-ciri organisasi yang kompleks dewasa ini sebagai berikut :

Ciri-ciri organisasi dewasa ini adalah tingginya spesialisasi-tugas dan pembagian kerja. Diferensiasi ini bergerak ke dua arah – vertikal yang ditunjukkan oleh hierarki dan horizontal yang ditunjukkan oleh departementalisasi. Meningkatnya diferensiasi telah memperbesar masalah integrasi. Organisasi yang menghadapi perubahan lingkungan dan pesatnya kemajuan teknologi, telah merasa perlu untuk memakai cara-cara baru bagi tercapainya integrasi, seperti dengan panitia, satuan-tugas (taskforces), team koordinasi dan para manajer program.

Pendapat di atas menunjukkan bahwa organisasi memiliki kompleksitas yang cukup tinggi sesuai dengan ruang lingkup organisasi yang bersangkutan. Kompleksitas tersebut juga tercermin dari hierarki dan struktur organisasi yang dimiliki.

5. Teknologi

Teknologi pada hakikatnya merupakan metode pemecahan masalah dan teknik yang digunakan untuk penerapan pengetahuan terhadap berbagai macam proses keorganisasian. Dalam konteks penataan kelembagaan, penerapan teknologi ini sangat

membantu dalam mendukung proses kerja yang tengah diperbaiki atau disempurnakan. Melalui teknologi ini pula, pencapaian tujuan organisasi akan semakin cepat, dan lebih efisien. Sejalan dengan hal tersebut, Siagian (2002:8) menyatakan bahwa :

“Berbagai terobosan yang terjadi di bidang teknologi dapat memberikan sumbangan yang besar kepada peningkatan produktivitas kerja suatu organisasi. Apabila dipilih dengan tepat, teknologi dapat diterapkan pada semua jenis kegiatan dalam organisasi”.

Pendapat di atas, mengandung makna bahwa kemajuan dan pergeseran teknologi memiliki peran yang sangat penting dalam mendorong peningkatan produktivitas suatu organisasi. Oleh sebab itu, setiap organisasi termasuk organisasi publik harus memiliki kesiapan untuk mengantisipasi terjadinya pergeseran dan percepatan teknologi tersebut. Itulah sebabnya, organisasi pemerintah juga dituntut untuk mengubah paradigma sistem pemerintahannya agar ia mampu mengadaptasikan diri dengan perubahan teknologi tersebut.

6. Cultur (Budaya)

Cultur (budaya) merefleksikan keyakinan-keyakinan bersama (shared beliefs), nilai-nilai, ekspektasi-ekspektasi dan norma-norma para anggota keorganisasian. Cultur (budaya) juga akan mencerminkan kebiasaan yang dilakukan oleh seseorang, kelompok atau organisasi dalam menjalankan aktivitasnya. Dalam konteks penataan

kelembagaan, budaya atau kultur tersebut akan menentukan keberhasilan penataan kelembagaan yang akan dilakukan. Hal ini dapat dipahami, karena budaya akan mewarnai setiap aktivitas dalam organisasi yang bersangkutan. Perlu dipahami pula bahwa untuk mengubah budaya atau kultur yang telah berkembang atau telah menjadi kebiasaan seseorang, kelompok atau organisasi tidaklah mudah. Apalagi kebiasaan yang dianggap sudah memberikan keuntungan atau kenyamanan. Hal ini yang biasanya melahirkan budaya organisasi.

Sejalan dengan konteks di atas, Siagian (2002:188) mengemukakan esensi budaya organisasi sebagai berikut :

“Budaya organisasi adalah kemauan, kemampuan, dan kesediaan seseorang menyesuaikan perilakunya dengan budaya organisasi, mempunyai relevansi tinggi dengan kemauan, kemampuan, dan kesediannya meningkatkan produktivitas dan kinerjanya”.

Pengertian di atas mencerminkan bahwa budaya organisasi dalam konteks penataan kelembagaan dimaknai sebagai kemampuan, kemauan dan kesediaan seseorang dalam menyesuaikan perilakunya dengan nilai-nilai dan norma yang berlaku di lingkungan organisasi yang bersangkutan.

Dilihat dalam perspektif, kelembagaan Dawud (2006) mengemukakan beberapa faktor yang mempengaruhi kelembagaan pemerintah, antara lain:

(1) Wewenang, (2) Model Kelembagaan, (3) Kerjasama & Koordinasi, (4) SDM aparatur, (5) Pembiayaan, (6) Teknologi & Fasilitas, (7) Pengawasan, (8) Regulasi. Kedelapan faktor tersebut, secara empiris dapat menentukan tingkat keberhasilan penataan kelembagaan yang dilaksanakan oleh suatu organisasi, termasuk organisasi pemerintah.

F. Model Kelembagaan Pada Organisasi Pemerintah

Sebagaimana dijelaskan di atas, bahwa untuk melaksanakan penataan kelembagaan, suatu organisasi harus mencermati berbagai faktor yang mungkin dapat mempengaruhi keberhasilan penataan kelembagaan. Oleh sebab itulah kemudian, penataan kelembagaan perlu didesain secara baik melalui model kelembagaan yang cocok sesuai dengan tuntutan, perkembangan dan kebutuhan organisasi.

Sejak diterbitkannya Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, maka pemerintah semakin memiliki kewenangan untuk mengembangkan model penataan kelembagaan yang lebih rasional dan ideal, sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan masyarakat. Dengan demikian, kelembagaan pemerintah diharapkan mampu mengantisipasi dan mengatasi berbagai pergeseran paradigma kehidupan masyarakat yang sudah semakin maju dan kompetitif.

Peluang untuk mengelaborasi sebuah model penataan kelembagaan pemerintahan ini semakin menguat, manakala pemerintah pusat telah

mengeluarkan peraturan baru tentang organisasi perangkat daerah yang dilegitimasi melalui Peraturan Pemerintah No. 41 tahun 2007 sebagai pengganti Peraturan Pemerintah No. 8 tahun 2003 tentang pedoman organisasi perangkat daerah. Melalui berbagai regulasi tersebut, pemerintah memiliki kewenangan yang kuat untuk menentukan model pengembangan kelembagaan pemerintah sesuai dengan potensi, tuntutan dan kebutuhan masing institusi.

Sejalan dengan konteks di atas, Nugraha (2004 :160) mengemukakan model kelembagaan yang mungkin bisa diterapkan oleh institusi pemerintah, khususnya dalam pengelolaan lingkungan hidup sebagai berikut:

1. Model Gugus Tugas (*Task Force*).

Model gugus tugas dilakukan untuk pengelolaan kegiatan yang sifatnya lintas sektoral. Kelembagaan ini terdiri dari tim pengarah dan pengendali yang langsung berada di bawah kendali kepala daerah (Gubernur/Bupati/Walikota). Tugas tim pengarah ini adalah merumuskan kebijakan dan prioritas program, sementara tim pengendali bertugas untuk melaksanakan pengawasan, pemantauan, koordinasi teknis pelaksanaan program, dan tugas lainnya yang ditetapkan. Dalam melaksanakan tugasnya, tim pengendali dapat bekerja sama dengan pihak lain yang dinilai memiliki kepentingan yang sama dengan program yang dilaksanakan. Kerjasama ini bisa saja

dilakukan dengan lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan yang lainnya, baik ditingkat lokal, nasional bahkan internasional.

2. Model Panitia Adhoc (Panitia Kerja)

Model panitia adhoc dilaksanakan untuk pengelolaan kegiatan yang sifatnya lintas sektoral dan sangat khusus. Kelebihan kelembagaan model ini antara lain; pertama, bekerja secara efektif karena dibentuk dalam satuan kerja yang spesifik. Kedua, dibentuk secara cepat (kapan saja) sesuai dengan kebutuhan dan masalah yang dihadapi. Kelemahannya, tidak ada keberlanjutan program karena setelah program selesai, panitia tidak terlibat lagi dalam program selanjutnya.

3. Model Sekretariat Bersama (Sekber),

Model ini dilaksanakan untuk menyelesaikan masalah tertentu yang sifatnya lintas wilayah, baik di tingkat kabupaten, kota maupun provinsi. Dasar hukum kelembagaan ini adalah surat keputusan bersama. Hal-hal yang dituangkan dalam surat keputusan bersama ini adalah rincian obyek kerja sama dalam bentuk kegiatan yang sifatnya nyata, sasaran dan hasil yang akan dicapai, anggaran yang ditanggung oleh pihak yang bekerja sama, jadwal pelaksanaan kegiatan yang lebih detail, petugas pelaksana kegiatan dan penanggung jawab dari setiap aktivitas, dan hal teknis lainnya yang sifatnya operasional.

Mencermati pandangan di atas, dapat diketahui bahwa untuk mengelola masalah-masalah publik,

khususnya yang terkait dengan lingkungan hidup, pemerintah sesungguhnya dapat menggunakan tiga model pengelolaan, yakni model gugus tugas, model kepanitiaan adhoc, atau model sekretariat bersama. Tinggal bagaimana, institusi publik (pemerintah) menentukan model yang dianggap cocok dengan situasi, kondisi dan kebutuhan pengelolaan masalah publik tersebut.

Dalam perspektif yang lain, Triwidodo (2004) mengemukakan model alternative kelembagaan pemerintah, khususnya bagi pemerintahan daerah yang mungkin bisa diterapkan oleh pemerintah. Adapun Model-model yang dimaksud antara lain dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Model Kawasan Otorita atau Kawasan Khusus

Pengelolaan kewenangan pemerintahan yang berbasis pada otoritas khusus (authority-based management) sesungguhnya merupakan model yang diyakini memiliki efektivitas tinggi. Namun, dalam konteks Indonesia, penetapan kawasan otoritas masih menjadi wewenang pemerintah pusat seperti terlihat dalam pembentukan otorita pengembangan daerah industri Pulau Batam dan Otorita Jatiluhur.

Sesungguhnya, pembentukan badan atau lembaga otorita ini dapat dilakukan di daerah yang memiliki kawasan khusus seperti pelabuhan, bandara udara, industri (industrial estate), perkebunan, pertambangan, kehutanan, pariwisata, dan jalan bebas hambatan. Secara empirik, kawasan khusus tersebut

banyak berlokasi di wilayah kabupaten/kota. Selama ini, pengelolaan kawasan khusus tersebut lebih terkesan tidak terfokus sehingga kecenderungan menyebabkan fungsi pengembangan kawasan dan pelayanan umum di kawasan itu menjadi merosot kualitasnya.

2. Model Komisi (Project Management)

Model tim atau komisi sesungguhnya juga merupakan fenomena yang sangat lumrah dalam administrasi negara modern. Bahkan, harus diakui bahwa "tim" seringkali dapat bekerja lebih cepat dan efisien daripada lembaga induk yang membentuknya. Tim juga lebih bersifat fungsional sehingga mampu melepaskan diri dari jeratan-jeratan dan kendala struktural yang menjadi ciri khas sistem birokrasi publik. Jika tradisi membentuk satu tim untuk satu kasus (one team for one case) ini berkelanjutan dan berlebihan, menurut administrasi negara, tindakan ini dipandang sebagai kegagalan birokrasi publik (bureaucracy failure) atau biasa disebut mal-administrasi.

3. Model Lembaga Semi Publik/Semi Privat

Lembaga semi publik atau semi privat merupakan model kerja sama antara sektor publik (pemerintah daerah) dan privat (swasta) yang memiliki kedudukan dan peran yang berbeda-beda, tetapi bersinergis dalam pengelolaan urusan atau aset tertentu. Biasanya, pemerintah memegang fungsi regulasi dan pengawasan, sedangkan investor melaksanakan fungsi perencanaan, pelaksanaan dan

pembiayaan. Contoh model ini bisa dilihat dalam manajemen Kya-Kya Kembang Jepun di Surabaya, sebuah arena pusat jajan yang juga berfungsi sebagai wisata budaya di tengah kota.

Kawasan Kya-Kya Jepun ini dirancang apada ruas jalan sepanjang 730 meter, lebar 20 meter dan bisa menampung sekitar 200 pedagang (makanan dan non makanan) serta memiliki kapasitas 2000 kursi serta 500 meja makan. Sebelum diterapkan ide ini, terlebih dahulu dilakukan berbagai macam studi terpadu yang mencakup studi keamanan, perilaku warga kota, parkir dan transportasi, budaya (arsitektur setempat), kelayakan ekonomis, dan teknis (sistem kebersihan, utilitas, saluran air, drainase, listrik, sistem suara dan sampah), pemanfaatan SDM setempat, kerjasama dengan warga, LSM, potensi wisata (bangunan kuno, monumen bersejarah).

Kawasan tersebut, selain merangsang pertumbuhan ekonomi lokal dan kerakyatan, juga menjadi obyek wisata dan ajang pelestarian budaya. Manajemen Kya-Kya Kembang Jepun juga menghasilkan efek sosial seperti perayaan Hari Anak Nasional yang pernah mengundang 300 anak yatim piatu untuk makan malam bersama, acara pesta bersama 300 pengamen dalam acara Festival Ngamen Tjap Kya-Kya Kembang Djepoen selama sebulan, memelihara monumen nasional Jembatan Merah, serta memberi tali asih kepada para pejuang veteran.

Bagi Pemerintah Kota Surabaya, kehadiran Kya-Kya Kembang Jepun memberi manfaat yang signifikan, karena selain menjadi sumber pendapatan daerah melalui penarikan retribusi, urusan kebersihan dan keamanan, juga ditangani secara langsung oleh manajemen Kya-Kya Kembang Jepun. Dalam hal ini beban berat yang ditanggung Pemerintah Kota Surabaya menjadi jauh lebih berkurang. Pengelolaan yang profesional diharapkan dapat menciptakan mutu pelayanan yang jauh lebih baik dan dapat dipertanggungjawabkan. Jadi, tidaklah berlebihan jika kita memasukan model pengelolaan kawasan ini sebagai salah satu best practices dalam administrasi publik.

4. Pengelolaan Bersama (Joint Management)

Model desentralisasi luas yang diintrodusir melalui Undang-undang No. 32 tahun 2004 secara empiris ternyata sering menimbulkan masalah atau konflik antar daerah, seperti konflik antara Pemerintah Provinsi DKI dengan Pemerintah Kota Bekasi atau konflik antara Pemerintah Kota dan Kabupaten Bogor menyangkut kebijakan perluasan wilayah. Selain itu, konflik menyangkut kebijakan antar daerah juga dapat dicermati dari pengelolaan Bandung Utara yang melibatkan Kota Bandung, Kabupaten Bandung, Bandung Barat, dan Kota Cimahi.

Untuk mengantisipasi munculnya konflik yang semakin beragam dan kompleks, sikap saling pengertian antar daerah melalui penguatan kerjasama

*regional sangat diperlukan. Salah satu bentuk solusi yang mungkin bisa diterapkan untuk mengeleminir hal tersebut adalah melalui sistem pengelolaan bersama (joint management). Perlu ditekankan bahwa kerjasama regional atau pengelolaan bersama suatu urusan tidak selamanya harus terdiri dari banyak daerah dan meliputi semua hal. Namun, bisa jadi joint management itu hanya terjadi antara dua daerah otonom dan untuk satu urusan tertentu. ***

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmadi, Abu, 1975, *Ilmu Jiwa Umum*, Solo : ST. Syamsiah
- Alfian, 2003, *Profil Budaya Politik Indonesia*, Jakarta : Pustaka Utama Grafiti
- Alwi, Syaruddin, 2001, *Manajemen Sumber Daya Manusia : Strategi Keunggulan Kompetitif*, Yogyakarta: BPFE
- Albrow, Martin, 1996, *Birokrasi*, Terjemahan, Yogyakarta: PT.Tiara Wacana Yogya
- Albrecht, K. & L.J. Bradford, 1990, *The Service Advantage: How to Identify and Fulfill Customer Needs*, Homewood, Illonis : Dow Jones-Irwin
- Anthony, William, P., 1977, *Management of Human Resources : A Systems Approach to Personnel Management*, Colombus, Ohio : Grid Inc.
- Alma, Buchari, 2007, *Manajemen Pemasaran dan Pemasaran Jasa*, Bandung : Alfabeta
- Ancok, Djameluddin, 2002, *Outbound Management Training : Aplikasi Ilmu Perilaku dalam Pengembangan Sumber Daya Manusia*, Yogyakarta : UII Press
- Arief, Muhtosim, 2006, *Pemasaran Jasa & Kualitas Pelayanan : Bagaimana Mengelola Kualitas Pelayanan Agar Memuaskan Pelanggan*, Malang : Bayumedia Publishing
- Atmosudirdjo, Prajudi, 1999, *Teori Organisasi*, Jakarta : STIA-LAN RI
- Bastian, Indra, 2001, *Akuntansi Sektor Publik di Indonesia*, Yogyakarta : BPFE
- Benardin, H.J. dan J.E.A., Russel, 1993, *Human Resource Management*, Singapore : Mac Graw Hill, Inc.

- Bryant And White, 1987, *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*, Jakarta : LP3ES
- Caiden, Gerald E., 1976, *Implementation – The Achilles Heel of Administrative Reform* in Arne F. Leemans, *The Management of Change in Government*. The Hague
- Chandler, R.C. & J.C. Plano, 1982, *The Public Administration Dictionary*, Secon Edition, Santa Barbara, CA: ABC-CLIO Inc.
- Clutterbuck, David, 2003, *The Art of HRD: The Power of Empowerment, Release the Hidden Talents of Your Employees*, Daya Pemberdayaan: Menggali dan Meningkatkan Potensi Karyawan Anda, Jakarta : PT. Gramedia
- Dawud, Joni, 2006, *Aspek-aspek yang Mempengaruhi Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah*, Bandung: Humaniora
- Dharma, Agus, 2008, *Manajemen Prestasi Kerja*, Bandung : PT. Remaja Rosdakarya
- Denhardt, J.V. and RB. Denhardt, 2003, *The New Publik Service : Serving Not Steering*. Expanded Edition, New York, M.E. Sharpe
- Djohan, Hermansyah, 1997, *Birokrasi dan Politik*, Jakarta : PT. Bumi Aksara
- Dror, Y, 1966, *Strategies for Adiministrative Reform, Development and Change*, The Hague, Netherlands
- Dwiyanto, Agus, 2010, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta : Gajahmada University Press

- Etzioni, Amitai, 1996, *Organisasi-Organisasi Modern (Modern Organization)*, Terjemahan Suryatin, UI Press.
- Ginting, Abdorakhman, 2011, *Esensi Praktis: Manajemen Pendidikan dan Pelatihan*, Bandung : Humaniora
- Gibson, L. James, Jhon. M. Ivancevich, & James H. Jr. Donlly, 1986, *Organisasi-Perilaku, Struktur, Proses*, Terjemahan Jorban Wahid, Jakarta : Erlangga.
- Gomes, Faustino C., 1997, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Yogyakarta : ANDI OFFSET
- Gomes, J.B. and Park S.H., 1997, *Interorganizational Link's*”, *Academy of Management Journal*, Vol 40 (3) pp 673-696
- Gronroos, Christian, 1990, *Service Management and Marketing : Managing the Moments of Truth in Service Competition*, Singapore : Maxwell Macmillan
- Handoko, T. Hani, 1992, *Manajemen*, Yogyakarta : BPFE
- Handi, Irawan, 2002, *Prinsip Kepuasan Pelanggan*, Jakarta : PT. Elex Media Kompetindo
- Handyaningrat, Soewarno, 1980, *Pengantar Ilmu Administrasi dan Manajemen*, Jakarta: CV. Haji Masagung
- Hasibuan, Malayu, 1996, *Manajemen Dasar, Pengertian dan Masalah*, Yakarta : PT. Gunung Agung
- , 1996, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta : CV. Haji Masagung
- Hersey, Paul dan Kenneth Blanchard, 1995, *Manajemen Perilaku Organisasi: Pendayagunaan Sumberdaya Manusia*, (Terjemahan), Jakarta: Erlangga

- Heady, Farrel, 1991, *Public Administration A Comparative Perspective, Fourth Edition*, New York: Marcel Dekker Inc.
- Huse, Edgar F., 1975, *Organizational Development and Change*, Los Angeles, California : West Publishing Co.
- Ibrahim, Adam, 2004, *Perilaku Organisasi*, Bandung : PT. Remaja Rosdakarya
- Islamy, Irfan, 1988, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*, Jakarta : Bina Aksara
- Jones, O. Charles, 2007, *Pengantar Kebijakan Publik*, Jakarta: PT. Raja Grafindo
- Kartono, Kartini, 2004, *Pemimpin dan Kepemimpinan*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada
- Kamil, Mustofa, 2007, *Model Pendidikan dan Pelatihan : Konsep dan Aplikasi*, Bandung : Alfabeta
- Kartasapoetra, G, 1994, *Debirokratisasi dan Deregulasi*, Jakarta: Rineka Cipta
- Keban, Yeremias.T, 2004, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik : Konsep, Teori dan Isu*, Yogyakarta : PT. Gava Media
- Kurniawan, Agung, 2005, *Transformasi Pelayanan Publik*, Yogyakarta : Pembaruan
- Kumorotomo, Wahyudi, 2005, *Etika Administrasi Negara*, Jakarta: PT. Raja Grafindo
- Kotler, J.P, 2003, *Leading Change*, Harvard Bussines School Press
- Koontz, Harold and Heinz Weihrich, 1993, *Management : A Global Perspektif*, Singapore : McGraw-Hill. Inc.
- LAN RI, 2004, *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jakarta : CV. Raga Meulaba

- _____, 1999, *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Edisi 3, Jakarta, Bumi Aksara
- Lavelock, Cristoper, 1997, *Service Marketing*. Secon Edition. New York : Printice Hall
- La Palombara, 1967, *Bureaucracy and Political Development*, New Jersey : Prenticeton University Press
- Lee, Hahn, Been, 1971, *Bureaucratic Models and Adiministrative Reform*, Development and Change, The Hague, Netherlands
- Liddle, R. William, 1996, *Leadership And Culture In Indonesia Politics*, Singapore, Printed by South Wind Production
- Luthans, Fred, 2006, *Perilaku Organisasi*, Penerjemah Vivian Andika Yowono dkk, Yogyakarta : Andi
- Mahmudi, 2007, *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, Yogyakarta : UPP STIM YKPN
- Mangkunegara, AA Anwar Prabu, 2000, *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan*, Bandung, PT Rosdakarya
- Mardiasmo, 2002, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta : ANDI Offset
- Mardiah, Ika, 2010, *Reformasi Birokrasi dan Konsolidasi Demokrasi*, Bandung: AIPI-LPPM UNPAD
- Martin, J., 1992, *Culture in Organizational*. New York: Oxford University Press.
- Mintzberg, H., 1973, *The Nature of Managerial Work*, New York: Haper & Row
- Muchlas, Makmur, 2008, *Perilaku Organisasi*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Mustofadigjaja, 1998, *Meningkatkan Partisipasi, Daya Saing, dan Kemitraan : Dinamika Ekonomi Politik dan Tantangan Manajemen Pembangunan Masa*

- Depan*, Makasar : Pascasarjana Universitas Hasanuddin
- Moenir, 2003, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Jakarta : Bumi Aksara.
- McMann, Paul dan Alfred J. Nanni, 1994, *Is Your Company Really Measuring Performance*, New Jersey : Prentice Hall
- Nasucha, Chaizi, 2004, *Reformasi Administrasi Publik: Teori dan Praktek*, Jakarta: PT. Grasindo
- Ndraha, Taliziduhu, 2005, *Budaya Organisasi*, Jakarta: Rineka Cipta
- Notoatmodjo, Soekidjo, 2010, *Pengembangan Sumber Daya Manusia*, Jakarta : Rineka Cipta
- Nursanti, Tinjung, D., 2008, *Strategi dalam Perencanaan Sumber Daya Manusia yang Efektif*, Yogyakarta : Amara Books
- Nugraha, 2006, *Mekanisme Kerja dan Koordinasi Perangkat Daerah*, Bandung: Humaniora
- Osborne, David and Ted Gaebler, 1996, *Mewirauahakan Birokrasi (Reinventing Government) Mentransformasikan Semangat Wirausaha ke Dalam Sektor Publik*, Terjemahan, Jakarta : PT. Binaman Presindo
- Osborne, David and Plastrik, 2001, *Memangkas Birokrasi : Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, Terjemahan, Jakarta : PPM
- Pamudji, S., 1989, *Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia*, Jakarta: Bina Aksara
- Pasolong, Harbani, 2007, *Teori Administrasi Publik*, Bandung : Alfabeta
- Prawirosentono, Suryadi, 1999, *Manajemen Sumber Daya Manusia : Kebijakan Kinerja Karyawan, Kiat Menuju Organisasi Kompetitif Dalam Perdagangan Bebas Dunia*, Yogyakarta : BPFE

- Poerwadarminta, 1996, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka
- Rachmawati, Kudyah, 2008, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Yogyakarta : C.V. Andi Offset
- Rasyid, M. Ryaas, 1996 *Desentralisasi dalam Menunjang Pembangunan Daerah dalam Pembangunan Administrasi di Indonesia*, Jakarta: PT. Pustaka LP3ES
- , 2002, *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan dan Politik Orde Baru*, Yakarta : Yasrif Watampone
- Rasul, Syahrudin, 2000, *Pengukuran Kinerja : Suatu Tinjauan Pada Instansi Pemerintah*, Jakarta : BPKP
- Ratminto dan Winarsih, Septi, Atik, 2005, *Manajemen Pelayanan : Pengembangan Model Konseptual , Penerapan, Citizen's Charter dan Stándar Pelayanan Minimal*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Rivai, Viethzal, 2006, *Kepemimpinan dan Perilaku Organisasi*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada
- , 2005, *Performance Appraisal: Sistem yang Tepat Untuk Menilai Kinerja Karyawan dan Meningkatkan Daya Saing Perusahaan*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada
- Robbins, Stephen P, 2006, *Teori Organisasi: Struktur, Desain dan Aplikasi* (Terjemahan), Edisi 3, Jakarta : Arcan
- Rosenzweig, James.E., Kast, Fremont E., 1995, *Organization and Management, a System Approach*, New York: McGraw-Hill Book Company
- Saefullah, Djadja, 2006, *Pemikiran Kontemporer Administrasi Publik : Perspektif Manajemen Sumber Daya Manusia Dalam Era Desentralisasi*, Bandung : LP3AN FISIP UNPAD
- , 2010, *Paradigma Reformasi Administrasi, Birokrasi, dan Fenomena Kolusi*,

Korupsi dan Nepotisme (KKN), Bandung: AIPI-LPPM UNPAD

Santoso, Priyo Budi, 1997, *Birokrasi Pemerintahan Orde Baru: Perspektif Kultur dan Struktural*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada

Surono, 1981, *Disiplin, Motivasi Semangat Kerja Karyawan*, Kaltan : PT. Intan

Supriatna, Tjahya, 2004, *Birokrasi Pemerintahan Indonesia*, Bandung : Mandar Maju

Soesilo, Joko, 2000, *Memahami Good Governance Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*, Yogyakarta : Gava Media

Soemardjan, Selo, 1984, *Setangkai Bunga Sosiologi*, Jakarta: FE Universitas Indonesia

Sampara, Lukman, 2000, *Manajemen Kualitas Pelayanan*, Jakarta : STIA LAN Press

Sartono, 2004, *Memahami Good Governance Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*, Yogyakarta : Gava Media

Sedarmayanti, 1995, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bandung, Mandar Maju

-----, 2000, *Restrukturisasi dan Pemberdayaan Organisasi untuk Menghadapi Dinamika Perubahan Lingkungan*, Bandung : Mandar Maju

-----, 2006, *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan : Mewujudkan Pelayanan Prima dan Pemerintahan Yang Baik*, Bandung : Refika Aditama

Siagian, Sondang. P, 2002, *Teori Pengembangan Organisasi*, Jakarta : Bumi Aksara

- , 1994, *Teori dan Praktik Kepemimpinan*, Jakarta : Rineka Cipta
- Simanjuntak, Marsilam, 1997, *Pandangan Negara Integralistik*, Jakarta: Grafiti
- Simon, H.A., 1984, *Proverbs of Administration*. dalam Classical of Organization Theory. Third Edition. Diedit Oleh Shafritz, J.M. dan J.S. OH. Pacific Grove, CA : Brooks/Cole Publishing Company
- Sinambela, Poltak Lijan, 2006, *Reformasi Pelayanan Publik*, Jakarta : PT. Bumi Aksara
- Stoner, J.A.F. 1982, *Management*, Englewood Clifs, NJ: Prentice – Hall
- Stogdill, R.M.A., 1974, *Hand Book Of Leadership : A Survey Of Theory And Research*, Mc. Millan Publ., Co. Inc.
- Soeprihanto, John, 2001, *Penilaian Kinerja dan Pembangunan Karyawan*, Edisi I, Yogyakarta : BPFE
- Sugandha, Dann, 1991, *Koordinasi : Alat Pemersatu Gerak Administrasi*, Jakarta : Intermedia
- Sirkula, Andrew. F., 1981, *Personal Administration and Human Resources Management*, London : John Wiley and Sons
- Supriatna, Tjahya, 1996, *Birokrasi Pemerintahan Indonesia*, Bandung : Mandar Maju
- Sumaryana, Asep, 2010, *Reformasi Birokrasi dan Pelayanan*, Bandung: AIPI-LPPM UNPAD
- Sudjana, HD, 2000, *Manajemen Sumber daya Manusia*, Bandung: Mandar Maju
- Syafii, Inu Kencana, 1999, *Ilmu Administrasi Publik*, Jakarta : Rineka Cipta
- Tangkilisan, Hesel, Nogi, 2005, *Manajemen Publik*, Jakarta : PT. Grasindo

- Tamim, Faisal, 2004, *Reformasi Birokrasi : Analisis Pemberdayaan Aparatur Negara*, Jakarta : Belantika
- Terry, Goerge, R., 1993, *Prinsip-Prinsip Manajemen*, Penerjemah : J. Smith. D.F.M, Jakarta, PT. Bumi Akasara
- Thoha, Miftah, 2010, *Perspektif Perilaku Birokrasi*, Jakarta : Rajawali Press
- Tjiptono, Fandy, 2005, *Prinsip-Prinsip Total Quality Service*, Yogyakarta : ANDI OFFSET
- , 2006, *Manajemen Jasa*, Yogyakarta : ANDY OFFSET
- Tjiptono, Fandy dan Chandra Gregorius, 2007, *Service, Quality & Satisfaction*, Edisi 2, Yogyakarta : ANDY OFFSET
- Tri Widodo, Utomo 2004, *Pendelegasian Kewenangan Pemerintahan Daerah Kepada Kecamatan dan Kelurahan*, Humaniora, Bandung
- Warwick, D.P, 1981, *Ethics of Administratif Discretion in Public Duties: The Moral Obligation Of Government Officials*, Diedit Oleh J.L. Fleishman, L. Liebman, dan M.H. Moore (pp. 93-127). Mass: Harvard University Press
- Werther,Jr., William B. And Davis, Keith, 1996, *Human Resources and Personnel Management*, fifth edition, New York: Mc Graw-Hill, Inc
- Winardi, Josef, 2000, *Kepemimpinan Dalam Manajemen*, Jakarta: Rineka Cipta
- , 2004, *Pengantar Tentang Teori Sistem dan Analisis Sistem*, Jakarta: Karya Nusantara

- Wibawa, Samudra, 2005, *Peluang Penerapan New Public Management Untuk Kabupaten di Indonesia*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press
- Widodo, Joko, 2007, *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*, Malang : Bayumedia
- Widaningrum, Ambar, 2010, *Desentralisasi, Kapasitas Daerah dan Pengelolaan Jaringan dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik*, Yogyakarta : Gava Media
- Wicaksono, Kristian W., 2006, *Administrasi dan Birokrasi Pemerintahan*, Yogyakarta: Graha Ilmu
- Zeithaml, Valerie A.; Parasuraman A., and Barry Leonard L., 1990, *Delivering Quality of Service : Balancing Customer Perception and Expectation*. New York : The Free Press

Dokumen Lain

- Fady, Hendra, 2009, *Pelayanan Publik : Agenda yang Terabaikan*, Jurnal Administrasi Negara, Vol 1 Edisi 5, Makasar : Fisip Unhas
- Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 25/KEP/M.PAN/2004 *Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik*
- Thoha, Miftah, 1985, *Titik Berat Otonomi Daerah*, dalam *Prisma*, Nomor 12, Jakarta.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *Tentang Pemerintahan Daerah*, Jakarta : Sinar Grafika
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 *Tentang Pelayanan Publik*, Yogyakarta : Jogja Bangkit Publisher

- Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, Tentang *Organisasi Perangkat Daerah*, Bandung: Fokus Media
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 Tentang *Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota*) Jakarta : Sinar Grafika
- Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 Tentang *Pendidikan dan Pelatihan Pegawai Negeri Sipil*
- Peraturan Presiden RI Nomor 81 Tahun 2010, Tentang *Grand Design Reformasi Birokrasi*, Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi