

# PELAYANAN PUBLIK DI ERA REFORMASI

Dr. Himsar Silaban,MM.



**UNIV. PROF. DR. MOESTOPO  
(BERAGAMA)**

# **BAB I**

## **MANAJEMEN PELAYANAN PUBLIK**

### **A. Pelayanan Publik**

Manajemen pelayanan publik sebagai salah satu isu penting dalam reformasi birokrasi menjadi sesuatu yang terus berkembang dan penuh kritik. Ide awal pelayanan publik memang berasal dari sektor swasta, kemudian ditransformasi dalam sektor publik (Chris Skelcher, 1992). Terma-terma customer atau consumer menjadi referensi dan diterima dalam sektor publik yang kemudian mengalami perubahan menjadi clients, tenants, residents dan claimants.

Sekarang ini pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dengan keluasan fungsi yang dimilikinya serta kebijakan publik yang diambil mempunyai dampak terhadap pengguna layanan publik dan masyarakat memposisikan pembangunan yang berorientasi ke pengguna layanan dan melakukan pengembangan kualitas pelayanan publik.

Reformasi manajemen pemerintahan yang membutuhkan waktu panjang dengan mengubah sistem pemerintahan dan kinerja yang ada. Kepastian manajemen pemerintahan dapat dilakukan melalui pembangunan platform manajemen baru yang antisipatif. terhadap pasar dan diterimanya asumsi bare bahwa pemerintah dapat dan harus melayani (Cullen and Cushmen, 2000). Manajer pemerintah harus mempunyai responsifitas terhadap kompleksitas dan perubahan dalam peranan pemerintah.

### **B. Manajemen Pelayanan Publik**

#### **1. Pengertian dan Produk Pelayanan**

Manajemen pelayanan pada sektor publik adalah keseluruhan kegiatan pengelolaan pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah yang secara operasional dilaksanakan oleh instansi-instansi pemerintah atau

badan hukum lain milik pemerintah sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya, baik pelayanan yang sifatnya langsung diberikan kepada masyarakat maupun tidak langsung melalui kebijakan-kebijakan tertentu.

Peran pemerintah sekarang yang mulai bergeser didefinisikan oleh Kickert, Klijn & Koppenjan (1999) sebagai governance yang memiliki karakteristik interdependensi, continuing interactions, trust dan otonom. Interdependensi artinya bahwa semua organisasi yang terlibat dalam jaringan pengambilan kebijakan (policy networks) mempunyai ciri sating tergantung satu sama lain. Tidak ada pihak yang merasa dan menempatkan diri secara independen sehingga merasa sebagai single actor yang mendominasi proses pengambilan keputusan. Governance dengan demikian lebih luas cakupannya dari government, governance tidak hanya mencakup pemerintah, tetapi semua pihak di luar pemerintah (non state actor).

Banyaknya masalah publik yang muncul sebagai akibat penerapan konsep pemerintah sebagai pengelola sektor publik dan "big government", memunculkan perspektif baru yang mencoba mengambil alih, merubah peran pemerintah dan meningkatkan kapasitas masyarakat dalam pencapaian tujuan bersama. Bidang kegiatan yang selama ini banyak didominasi pemerintah akan lebih banyak diserahkan pada publik, baik mekanisme kepemilikannya (privatisasi) atau dalam pengambilan keputusan (desentralisasi).

Tabel 2.1.

Perbedaan utama manajemen pelayanan publik dan sektor privat

<b>Pelayanan Publik</b>	<b>Sektor Privat</b>
Undang-undang, peraturan pemerintah, aturan hukum	Program perusahaan, arahan direktur
Kebutuhan ekonomi nasional	Kebutuhan pasar
Relatif terbuka pada pemerintah dan pengambilan keputusan; menekankan keterwakilan	Relatif rahasia; menekankan kepercayaan bisnis
Berpihak pada publik; melibatkan banyak stakeholders	Fokus utama pada shareholders dan pihak manajemen
Mempunyai nilai dan tujuan yang banyak <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pelayanan</li> <li>• Kepentingan publik</li> <li>• Pemerataan</li> <li>• Profesionalisme</li> <li>• Partisipasi pelanggan</li> <li>• Perdagangan kompleks</li> </ul>	Relatif terbatas
Sumber utama berasal dari pajak	Sumber utama berasal dari keuntungan dan pinjaman

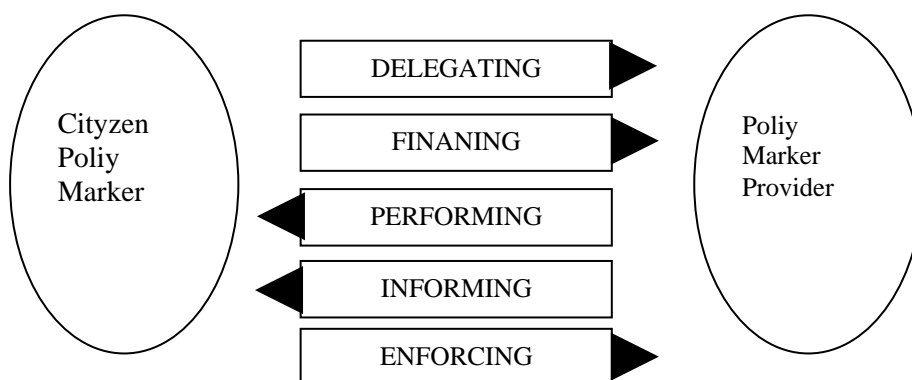
Sumber : Clive Holtham, "Key Challenges for services delivery" , dalam Leslie Willcocks dan Jenny Harrow (peny'), *Rediscovering Public Services Management*, McGraw-Hill Book Company, London, 1992,h. 85-6.

### C. Kerangka Kerja Pemberian Pelayanan Publik

Pengakuan tentang perlunya mengevaluasi kualitas pelayanan publik mulai berkembang secara akademik sejak dikembangkannya field baru dalam ilmu manajemen yang dikenal dengan Manajemen Pelayanan Publik atau Public Service Management. Bidang ini merupakan bidang baru yang berusaha mendalami kualitas dan performansi organisasi pelayanan publik, termasuk didatamnya adalah organisasi pemerintah daerah.

Yang paling penting untuk dipahami adalah apakah tepat penerapan prinsip-prinsip manajemen, swasta dalam manajemen pelayanan publik. Apakah konsep-konsep dan dimensi yang ada dalam khazanah ilmu manajemen menjangkau semua aspek pelayanan publik. Dalam sebuah laporan penelitian Bank Dunia, konsep manajemen pelayanan publik setidaknya mencakup lima dimensi, yaitu delegasi, pembiayaan, kinerja, informasi (informing) dan pengawasan (enforcing).

Gb. 2.1. Hubungan Warga Negara dan Provider dalam Manajemen Pelayanan Publik



Sumber : World Bank Report, *Public Service for Poor*, 200.3, h. 47

Dengan demikian ruang lingkup pelayanan publik mempunyai berbagai dimensi seperti: dimensi politik, dimensi ekonomi, dimensi sosial, dan dimensi organisasi serta dimensi komunikasi. Dimensi politik menyangkut hubungan antara warga negara dan politisi dan policy maker dalam pelayanan publik. Politisi dalam pemilihan umum menjanjikan

kepada warga negara untuk meningkatkan fasilitas pendidikan atau bebas biaya pendidikan merupakan salah satu contoh kontrak politik antara kedua belah pihak. Sementara itu dimensi ekonomi mencakup pembiayaan pelayanan publik; apakah akan dibiayai oleh negara ataukah oleh pihak swasta. Dimensi sosial menyangkut pilihan-pilihan secara sengaja dalam kebijakan untuk mengalokasikan dan memproduksi pelayanan publik kepada kelompok sosial tertentu, misalnya kelompok masyarakat miskin. Dimensi organisasi dan komunikasi yang menyangkut kinerja organisasi pelayanan publik; standard kinerja, aparat pelaksana, komunikasi antara penerima pelayanan dengan pemberi pelayanan dan lain sebagainya.

Oleh karena itu kajian dan analisis pelayanan publik: seharusnya dimulai dengan dengan kontrak politik antara warganegara dengan politisi dan policy maker sampai kepada mekanisme hubungan antara pemberi pelayanan dan warganegara dan aktor-aktor lain yang terlibat. Aktor-aktor dalam manajemen pelayanan publik pada dasarnya meliputi empat pihak, yaitu:

1. Warga negara yang berperan sebagai pelajar, pasien, orang tua atau pemilih;
2. Politisi dan pengambil kebijakan (policy maker) seperti presiden, menteri, kepala daerah, anggota D P R/D;
3. Organisasi pelayanan (provider) seperti departemen pendidikan, dinas pendidikan, dinas kesehatan.
4. Kaum Profesional Frontline seperti dokter, guru, Insinyur dan lain sebagainya.

Pemilihan umum sebenarnya merupakan saran bagi warga negara untuk membuat kontrak politik dengan politisi untuk meningkatkan pelayanan publik bagi mereka. Sesuai dengan UUD 1945 Amandemen Kedua, negara berkewajiban untuk. memberikan pelayanan pendidikan, kesehatan, keamanan, sosial kepada warga negara. Dalam konteks ini,

warga negara melalui pilihannya mendelegasikan kekuasaan kepada politisi untuk memberikan pelayanan publik kepada mereka. Delegasi mencerminkan hubungan antara warga negara dengan politisi dan policy maker dalam menterjemahkan hak-hak warga negara dalam pelayanan publik. Albert Hirshman mengenalkan konsep "voice". Voice mengacu kepada hubungan akuntabilitas atau pertanggungjawaban politisi terhadap warga negara secara formal atau informal, seperti voting, lobi, propaganda, patronase, atau informasi melalui media. Warganegara mendelegasikan kepada politisi kewenangan untuk melayani kepentingan mereka dan membiayai pemerintah melalui pajak yang dibayar oleh mereka. Sebaliknya politisi memberikan pelayanan kepada warga negara dalam bentuk pembuatan kebijakan yang pro rakyat.

Pelayanan publik sering disebut sebagai pelayanan konstitusional. Pernyataan ini disebabkan oleh klausul-klausul konstitusi semua negara yang menyebutkan bahwa negara harus memberikan berbagai fasilitas kepada warga negara. Dari konstitusi 165 negara yang ada di dunia ditemukan bahwa 116 mengatur hak warga negara untuk memperoleh pendidikan, 73 diantaranya mengatur hak untuk memperoleh pelayanan kesehatan, 95 konstitusi mengatur hak warga negara untuk memperoleh pendidikan gratis dan 29 konstitusi yang, mengatur hak warga negara untuk pelayanan kesehatan gratis (World Bank Report, 2004, h. 34). Sedangkan dalam Konstitusi Indonesia atau Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 Hasil Amandemen Kedua, ditentukan antara lain :

Tabel 2.2.

## Pelayanan Publik Wajib Diberikan kepada Warga Negara

<b>No</b>	<b>Pasal</b>	<b>Jenis Pelayanan</b>	<b>Bidang</b>
1	27	Kedudukan hukum	Hukum
2	27	Pekerjaan dan penghidupan yang layak	Lapangan kerja
3	28	Kebebasan berserikat	Politik
4	28A	Keamanan	Keamanan
5	28B	Pernikahan	Agama
6	28B	Perlindungan anak	Sosial
7	28C	Pendidikan	Pendidikan
8	28D	Pelayanan hukum	Hukum
9	28D	Perlindungan kerja	Pekerjaan
10	28D	Kewarganegaraan	Administrasi
11	28E	Hak untuk memilih tempat Tinggal	Perumahan
12	28F	Pelayanan informasi	Komunikasi
13	28G	Keamanan	Keamanan
14	28H	Pemukiman	Perumahan
15	28H	Perlindungan resiko	Asuransi jiwa,
16	28I	Perlindungan hukum,	Perlindungan hak
17	29	Kehidupan beragama	Agama
18	30	Keamanan dan	Keamanan
19	31	Pendidikan, dan	Pendidikan
20	32	Kebudayaan	Kebudayaan
21	33	Perekonomian	Ekonomi
22	34	Fakir miskin, anak-anak	Sosial dan kesehatan

Hasil Amendemen UUD 1945 ini secara mendasar melakukan perubahan besar terhadap kewajiban negara didalam memberikan pelayanan publik kepada warganegara yang mencakup bidang yang sangat luas, mulai dari bidang keamanan sampai dengan bidang sosial dan budaya. Kewajiban negara ini akan membawa konsekuensi politik yang besar kepada rezim politik yang sedang memerintah.

Tabel 5.1. Cara Operator Menterjemahkan Tugasnya

	Goal	Situasional	Harapan
Cara menterjemahkan tugas	Tugas yang dilaksanakan sesuai dengan operasional goal, dan bukan official goal	Situasi lapangan	Sesuai dengan kelompok kerja
Contoh	Goal Dinas Kesehatan versus goal Perawat	Polisi melayani masyarakat vs melindungi bisnis tertentu	Menjaga hutan vs kebutuhan kelompok pada uang

Sikap dan perilaku birokrat juga sangat mempengaruhi pelaksanaan tugas sesuai dengan situasi yang ada. Pada banyak kasus, sikap birokrat akan mempengaruhi perilakunya, seperti penelitian Donald Black dan Albert Reiss tentang sikap rasial polisi. Sebagian polisi yang berkulit putih mempunyai sikap rasial dan bahkan fanatik, namun pada saat mereka menangkap tersangka kejahatan sikap tersebut tidak mempengaruhi

perilakunya. Point penting yang diperhatikan adalah mungkin organisasi merubah perilaku anggotanya tanpa merubah sikapnya. Sebaliknya perlakuan system reward dan hukuman ternyata efektif merubah perilaku, atau rendahnya moral pekerja tidak mempunyai pengaruh besar pada produktivitas.

Dalam mendefinisikan tugas, birokrat sering mengacu pada pengalaman awal pada waktu mereka bekerja. Organisasi yang baru dibentuk biasanya merekrut pegawai yang berasal dari berbagai instansi, dan mereka mendefinisikan tugas pada saat pengalaman pertamanya. Pengalaman bekerja di organisasi sebelumnya akan mempengaruhi bagaimana mereka melakukan tugas di organisasi baru tersebut. Bagaimana bila professional bekerja dalam birokrasi pemerintahan? Mereka mendefinisikan tugasnya lebih pada standard kelompok reference dari pada manajemen internal. Apakah tidak sebaliknya kaum profesional justru mengikuti budaya birokrasi publik yang ada dan justru tidak membawa perubahan? Banyak kaum profesional justru memberikan justifikasi pada tradisi birokrasi yang lama. Yang penting untuk dicatat adalah penelitian Wilson bahwa sikap aparat dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sangat tergantung kepada sikap mereka pada evaluasi sejauh mana reward dan pinalti yang diperoleh dari tindakan yang dilakukan (Wilson, 1989, h. 52). Dengan kata lain apakah tindakan dalam memberikan pelayanan kepada seorang anggota masyarakat akan memperoleh ganjaran yang cukup baik berupa materiil maupun immaterial. Sebaliknya bilamana aparat melihat bahwa perilakunya akan memperoleh hukuman (pinalti) mereka cenderung akan menghindar. Reward bagi birokrat lebih banyak bersifat non material yang mencakup tugas jenis, yaitu

1. a sense of duty dan puporse;
2. Status dan power
3. Benefit dari bagian organisasi

Dari studi Prottas pada birokrasi pelayanan sosial untuk warga negara yang tidak mampu ditemukan bahwa perilaku aparat pelayanan di tingkat bawah sangat tergantung pada perilaku klien yang dilayani. Bilamana kliennya sangat menuntut, agresif dan banyak mengetahui tentang pelayanan, perilaku aparat cenderung kurang responsive. Sebaliknya, bilamana perilaku kliennya kooperatif, perilaku aparat cenderung responsif. Dalam kasus ini, perilaku aparat pada tingkat bawah akan cenderung menghindar pada situasi dan kondisi pelayanan publik dimana kliennya sangat agresif dan menuntut, sebaliknya perilaku mereka akan lebih renponsif dan ramah pada klien yang kurang menuntut. Dipahami bahwa karena perilaku responsive kurang mendapat penghargaan yang lebih baik daripada pada aparat yang responsive. Sebaliknya aparat yang kurang responsif, maka tidak mendapat hukuman.

Petkin (1967) mengemukakan tipologi ini untuk menjelaskan perilaku politisi. Tipologi perilaku birokrat terdiri dari trustees, delegates dan politicians. Birokrat tipe delegate adalah seseorang yang mencoba berperilaku untuk membantu orang yang diwakilinya, yang dapat berupa daerah, suku bangsa dan sebagainya. Trustee adalah perilaku yang menggunakan judgmentnya untuk kepentingan individu dan kelompok. Politico adalah perilaku birokrat yang menggunakan posisinya di birokrasi untuk kepentingan ideologi politiknya. Selden et al (1998) meneliti lebih lanjut tipologi Petkin dengan memfokuskan pada perilaku trustee, dengan hasil studinya sebagai berikut:

*Similarly, "situational factors play a role in explaining when public service motives surface and dominate individual behavior and when behavior occurs as a consequence of other motives. Public service*

*motives may be dominant, for example, when an individual embarks on a career or makes similar life choices. Public service motives may dominate in certain situational contexts on the job that trigger deeply held values and beliefs and call for acts of moral heroism. ...Public service motives may anchor individual discretion and judgment and decisions to depart from established practice" (Wise 2000)*

Situasi dan kondisi pelayanan yang kompleks menuntut kemampuan aparat pemerintah kota yang handal. Seorang camat di suatu kota menyatakan bahwa pejabat harus mengetahui semua aspek tentang kota, terutama ibukota sebagai pusat kegiatan bisnis dan politik. Kompleksitas lingkungan ini menjadi kondisi yang mendukung pejabat untuk mencari informasi yang relevan sesuai dengan kebutuhannya guna mengambil keputusan. Kegiatan komunikasi rutin yang dilakukan dalam bentuk pertemuan rutin dengan warga kota dengan anggotanya menjadi ajang pengumpulan data, pencarian informasi dan aquisisi informasi.

Selain pertemuan rutin yang diselenggarakan oleh paguyuban, inspeksi rutin kondisi lingkungan menjadi salah satu sumber data dan informasi. Biasanya kegiatan ini menimbulkan proses pencerapan (sense making) bagi pejabat yang bersangkutan (dalam wilayahriya), yang mempengaruhi mereka. dalam pengambilan keputusan. Situasi yang kompleks menyebabkan praktek organisasi menjadi semakin cair dan membentuk organisasi yang mendatar, dimana terjadi hubungan antar lini tanpa pembedaan, tetapi memfokuskan pada pemecaaan masalah yang dihadapi.

Selama ini birokrasi pemerintah dikenal sebagai organisasi dengan karakter red tape, rigid dan incompetent, serta big spenders. Pola adhocracy menjadi sangat jarang ditemui pada pola organisasi pemerintah seperti ini. Namun dengan perkembangan lingkungan yang demanding,

maka pola tersebut menjadi kasat mata bilamana kita lihat berbagai praktek organisasi pelayanan publik.

Salah satu faktor penyebab karakter adhocracy adalah constraints atau kendala lingkungan organisasi pelayanan publik. Pertama, aturan yang selalu menjadi dasar dari organisasi pelayanan publik dengan cara mengekang dan membatasi; kedua, tidak dapat mengalokasikan faktor-faktor produksi sesuai dengan preferensi administrator organisasi; ketiga, organisasi pelayanan publik harus berusaha mencapai goal yang dirumuskan oleh pihak lain yang memberi mandat. Keempat, organisasi pelayanan publik selalu dikontrol oleh lembaga lain, seperti lembaga legislatif, kelompok kepentingan atau masyarakat atau top line organisasi. Pengaruh constraint dan context mempunyai konsekuensi pada organisasi pelayanan publik, yang mana manajernya lebih memilih isentif yang kuat untuk lebih mempertimbangkan constraint daripada tugas atau lebih mementingkan proses dari pada outcome.

Birokrat jenis ketiga adalah eksekutif. Seorang eksekutif menjalankan tugas pokok adalah memelihara organisasinya agar tetap eksis, baik dari penghapusan ataupun dari tekanan pihak lain. Dalam birokrasi publik, memelihara organisasi dilakukan dengan menjaga sumberdaya ekonomi dan manusia dan paling penting dukungan politik. Salah satu cara menjaga eksistensi organisasi publik adalah ketercukupan anggaran. Walaupun seringkali eksekutif menginginkan anggaran yang besar dengan mengabaikan kenyataan bahwa terjadi tradeoff antara anggaran yang besar dengan kompleksitas tugas dan constraints berganda di lain pihak. Namun dapat juga anggaran yang meningkat akan menyebabkan otonomi organisasi menurun. Selznick membagi dua jenis otonomi yaitu otonomi eksternal dan internal. Otonomi eksternal mengacu kepada kebebasan dalam yurisdiksinya; tidak ada rivalnya dan constraints politik yang

minimum dari atasan. Otonomi internal mengacu kepada identitas dan misi yang dipahami sebagai tugas pokok organisasi.

Eksekutif dari sebuah organisasi publik dalam meningkatkan otonomi dengan menurunkan biaya pemeliharaan organisasi melalui minimalisir jumlah stakeholder eksternal, rival dan memaksimalkan kesempatan operator organisasi untuk mengembangkan perasaan kohesif. Eksekutif berjuang untuk otonomi organisasi melalui (1) mencari tugas yang tidak dilaksanakan oleh instansi lain; (2) menghantam organisasi lain yang ingin melaksanakan tugas instansi anda; (3) menghindari tugas yang berbeda dengan misi organisasi; (4) berhati-hari pada kerjasama; (5) menghindari tugas yang menimbulkan konstituensi/kiiien terpecah atau hilang; (6) menghindari kesalahan-kesalahan mass lalu.

Bagaimana kalau lingkungan tidak dapat dikontrol oleh seorang eksekutif yang bersangkutan dalam memperoleh otonomi? Ketidakpastian politik dalam system politik dem9kratis adalah hal yang biasa terjadi. Pada hari ini, si A sangat berkuasa, namun pada besok pagi si B. Pada hari ini komisi A yang sangat berkuasa, namun berubah pada hari lain ke komisi B. Terry A Moe (h. 124) menyebut ketidakpastian politik adalah efek dari pilihan aktor politik ketika mereka memperoleh benefit dalam berkuasa. Mereka mengetahui apapun kebijakan dan struktur pada hari ini mungkin dikendalikan otoritas lain pada masa yang akan datang, aktor-aktor yang mempunyai kepentingan berbeda akan mempertahankan atau menghancurkannya. Jika keputusan autoritatif untuk terns berkuasa dan menikmati benefit untuk pembuat keputusan di masa yang akan datang, mereka akan mengisolasi diri dari exercise of authority. Dalam lingkungan politik yang tidak pasti, seorang eksekutif melakukan dua jenis Strategi Terry A Moe dalam Williamson, h. 144), yaitu:

1. Strategi pertukaran yang Baling menguntungkan (mutually beneficial exchange relation) dengan kelompok kepentingan dan politisi yang

mendukung kebutuhan organisasi; Strategi ini digunakan pada waktu lingkungan dapat dikendalikan, perilaku legislator dapat dihandle dan seterusnya. Strategi ini banyak digunakan oleh kepala daerah setelah diterapkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Strategi "pembagian uang dan proyek" untuk mengamankan LP) atau pembahasan APBD.

2. Strategi insulasi. Suatu strategi mengasingkan diri sejauh mungkin dari kekacauan politik yang terjadi, dengan cara promosi profesionalisme, kemampuan teknis, pengalaman, dan monopoli informasi Dalam lingkungan politik yang mulai kacau dan tidak jelas aktor dan politisi yang dapat diajak kerjasama, eksekutif menjalankan strategi ini.

Secara umum dikenal dua jenis eksekutif birokrasi pemerintah yaitu appointed dan elected executives. Organisasi craft biasanya dipimpin oleh eksekutif karir (eksekutif diangkat). Sedangkan organisasi prosedural dan coping organisasi cukup sulit bagi eksekutif karir untuk memelihara organisasinya karena pihak lain sangat sulit mengevaluasi outcomenya. Untuk memelihara organisasinya, seorang eksekutif mempunyai strategi yang merupakan interaksi antara temperamen dan situasi (circumstances). Strategi yang digunakan adalah advokasi, pengambil keputusan, pemotong anggaran dan negosiator.

Perilaku eksekutif pada birokrasi di negara-negara berkembang mempunyai keunikan tersendiri, sesuai dengan lingkungan sosial politik yang ada. Karya Ever dan Tilman menarik untuk diungkapkan dalam kontes ini dengan mengemukakan hukum Parkinson. Northcote Parkinson, seorang guru besar Universitas Singapore mengemukakan hukum Parkinson (Bp) tentang perilaku eksekutif birokrasi publik di negara berkembang, yaitu:

1. Setiap pejabat negara berkeinginan untuk meningkatkan jumlah bawahannya;

2. Mereka sating memberi kerja (yang tidak perlu). Akibatnya birokrat cenderung meningkat terus jumlah pegawainya tanpa memperhatikan tugas-tugas yang harus mereka lakukan.

Tahun	Indonesia		Muangthai		Malaysia	
	Bp	Bp/P	Bp	BP/	Bp	Bp/P
1920	81,5	1,6	83,3	8,8		
1930	111,0	1,8	78,3	6,6		
1940	82,0	1,1	113,5	6,9		
1950	303,5	3,7	163,6	7,9	60,5	11,5
1960	393,5	4,1	221,4	8,4	139,3	20,2
1970	515,0	4,4	235,0	6,8	293,0	26,0
1980	2047,0	13,9	354,6	7,6	550,0	40,6

Bp= pegawai negeri dalam ribuan; Bp/P= pegawai negeri per 1000 penduduk

*Sumber Hans Dieter-Ever dan Schiel Tilman, Kelompok-kelompok Strategis: Studi Perbandingan tentang Negara, Bimkrai dan Pembentukan Kelas & Dunia Ketiga, Yayasan Obor Indonesia, 1992, h. 233.*

Setelah kemenangan kaum republik dan normalisasi dalam tingkat tertentu, birokrasi meningkat cepat. Kabinet Hatta (1949-1950) mengizinkan para pejuang untuk memasuki dinas kepegawaian pemerintah Pemerintah secara besar-besaran menggunakan sistem patron untuk kepentingan politik secara maksimal.

Perilaku eksekutif di birokrasi publik daerah di Indonesia mengalami perubahan signifikan terutama dalam- merekrut pegawai baru, selain masih diwarnai oleh hokum Parkinson, juga sangat diwarnani hukum keluarga. Artinya rekrutmen pegawai ditujukan untuk mengakomodasi keluarga, saudara atau teman dengan jumlah imbalan tertentu. Perilaku eksekutif yang selalu ingin menambah bawahan sebagaimana dikemukakan oleh Parkinson berbeda dengan perilaku eksekutif birokrasi publik yang selalu berusaha mempertahankan otonomi.

Bagaimana inovasi dalam birokrasi pelayanan publik. Dalam birokrasi pelayanan publik, Wilson menyebut inovasi adalah bukannya program atau teknologi baru, tetapi melaksanakan tugas baru atau perubahan metode pelaksanaan tugas sekarang. Namun perubahan yang sering terjadi tanpa merubah substansi tugas atau adanya perubahan budaya organisasi. Birokrasi seringkali resisten terhadap inovasi ketika anggota organisasi sedang menikmati dukungan politik yang mensuplai uang dan kewenangan kepada organisasi tersebut. Demikian pula birokrasi publik seringkali mengadopsi teknologi baru tanpa memahami signifikansinya. Seorang eksekutif birokrasi publik pun dapat melakukan inovasi dalam organisasinya, namun . sangat tergantung kepada kepentingan dan kepercayaannya agar membuat "a chance appearance" dari kepribadian yang change Oriented dalam menjelaskan perubahan. Inovasi dalam birokrasi publik sebenarnya tidak begitu berbeda dengan organisasi swasta. Inovasi sebagai hal yang tidak dapat dihindari, walaupun perubahan tersebut jelek namun pada hakekatnya tetap baik bagi organisasi. Organisasi pemerintah yang rentan pada perubahan karena tidaknya adanya pasar yang dapat menguji perubahan organisasi atau juga menikmati kekuasaan. Siapakah yang melakukan inovasi? Inovasi dapat dilakukan oleh

1. eksekutif yang sengaja diangkat dari luar organisasi.
2. Pembentukan tim khusus.

### **Konteks (Lingkungan)**

Birokrasi tidak berada dalam ruang hampa, tetapi dalam konteks tertentu. Kenyataan ini sedikit banyak tidak berbeda dengan di Indonesia saat ini, DPR dan DPRD lebih merupakan pemerintah mikro, karena hak-hak mengesahkan program, anggaran, pengangkatan sekda atau direktur jenderal atau menginvestigasi pemerintah. Di Amerika Serikat pengaruh Kongres terhadap birokrasi pemerintah sangat tergantung pada tugas dan

lingkungan politiknya. Pada organisasi yang mempunyai outcome yang dapat diobservasi (procedural and craft agency), seperti Food and Drug Administration, Occupational Safety and Health Administration, Office of Civil Rights dan Environmental Protection Agency, pengaruh Kongres cukup dominan. Namun pada organisasi produksi, pengaruh Kongres tidak begitu dominan. Pengaruh dominan juga didorong lingkungan politik pada waktu itu. Dominasi Kongres pada SSA tidak hanya tugasnya jelas namun juga sebagian besar warga Amerika menghendaki program pensiun yang baik. Respon birokrasi terhadap kontrol lembaga legislatif sangat bervariasi, yang antara lain dengan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Mengakomodasi kepentingan politik anggota lembaga legislative dalam daerah pemilihannya;
2. Memberikan imbalan kepada mereka yang disetujui;
3. Menjaga reputasi lembaga;

Sedangkan pengaruh presiden pada birokrasi setidaknya melalui rekrutmen pimpinan lembaga, perubahan prosedur, reorganisasi birokrasi dan koordinasi kegiatan. Sedangkan respon birokrat. Bagi birokrat karir menginginkan jabatan politik, kenaikan anggaran, pemberian otonomi dan melindungi misi birokrasi yang dipimpinnya.

Pengaruh pengadilan pada birokrasi dalam sistem politik demokratis setidaknya pada tiga hal yaitu biaya, kekuasaan dan kebijakan. Semakin banyaknya gugatan dari warganegara pada birokrasi semakin besar biaya yang dibutuhkan. Oleh karena itu untuk menekan biaya, birokrasi melakukan eksaminasi terhadap sebuah rancangan keputusan sebelum disahkan. Prosedur pengadilan pun memiliki dampak pada kekuasaan birokrasi. Akses pada pengadilan dan kemampuan beracara dalam pengadilan memiliki dampak pada power. Semakin menguasai dua hal tersebut, semakin besar kekuasaan yang dimiliki. Selain itu pula, kebijakan

pemerintah yang bersifat menghukum harus diputuskan secara hati-hati dengan pertimbangan hukum yang jelas. Sebaliknya, jika tidak dilakukan kebijakan yang diambil akan digugat oleh warganegara.

Perbedaan konteks antar negara juga disinggung oleh Wilson. Faktor budaya dan konstitusi akan mempengaruhi bagaimana birokrasi berfungsi. Di negara rasionalistik seperti Jepang dan Eropa Utara, birokrasi cenderung akan beroperasi berdasarkan prinsip-prinsip universal, menerapkan sistem merit, dan melayani kepentingan warganegara. Namun dalam regim politik yang state centered seperti di Amerika Latin, birokrasi sangat partikularistik, berdasarkan pada status askriptif dalam rekrutmen dan promosi dan mementingkan kepentingan pribadi (presiden, ketua partai atau pihak lain).

Hans-Dieter Evers dan Tilman Schiel dalam bukunya *Kelompok-kelompok Strategis* menggambarkan proses birokratisasi di Indonesia dan Muangthai. Kedua penulis ingin menjawab apa penyebab birokratisasi yang cepat dan dalam situasi yang bagaimana dan apa dampaknya? Yang menjadi sorotan adalah peningkatan jumlah pegawai negeri di beberapa negara Asia Tenggara; lebih dari 1,5 juta orang atau hampir mencapai 400% di Indonesia. Birokratisasi kolonial di Indonesia mulai berlangsung sekitar tahun 1830 dengan administrasi baru Gubernur Jenderal Van den Bosch dengan pelaksanaan *cultuurstelsel* dan diciptakannya daerah-daerah administrasi yang kecil (*afdeeling*) jumlah pengawas Belanda meningkat dan tugas-tugas jabatan mereka berlipat-lipat serta meningkat terus sampai tahun 1980. Perilaku pejabat pemerintah sangat diwarnai budaya tradisional seperti pada jaman kolonial, seperti

- a. Serentetan title dan pola hidup yang mengesankan dari Presiden Soekarno yang mengungkapkan kembali gaya hidup Kerajaan Mataram yang merupakan monarki semi ilahi yang diberi kekuasaan dan kehormatan yang luas

- b. Kesetiaan yang ditunjukkan oleh pejabat pemerintah kepada atasannya sering berubah menjadi penghianatan yang terselubung pada waktu mereka tidak berhadapan muka dengan atasannya (Willner, h. 27)

Dari berbagai penelitian di negara yang sedang berkembang, peranan birokrasi dalam sebuah negara menghasilkan berbagai varian teoritis, mulai dari teori bureaucratic polity oleh Karl D Jackson dan Dwight King, teori Authoritarian bureaucratic oleh O'Donnell, teori korporatisme oleh Phillippe C Schmitter.

Perubahan birokrasi yang ingin dibahas oleh Wilson dengan melihat terlebih dahulu masalah, peraturan dan kekuatan pasar. Masalah yang dihadapi birokrasi publik adalah inakuntabilitas, inefisiensi, korupsi dan ketidakadilan pelayanan publik. Masalah efisiensi pun sangat sulit diterapkan pada birokrasi publik. Efisiensi adalah ratio input dan output. Sedangkan dalam birokrasi publik, output mempunyai banyak nilai, seperti reputasi untuk integritas, percaya diri untuk rakyat dan dukungan dari kelompok kepentingan. Dalam birokrasi publik, terdapat banyak constraints dalam meningkatkan efisiensi. Yang paling penting baginya adalah mencapai sejumlah social goal dan meningkatkan produktivitas. Oleh karena itu dalam menafsirkan efisiensi sebagai berikut:

- a. Perilaku menurunkan biaya tidak sama dengan meningkatkan efisiensi;
- b. Perilaku menurunkan biaya dan menghilangkan korupsi tidaklah sama dengan meningkatkan efisiensi.

Keterkaitan dan ketaatan pada peraturan sangat penting bagi aparat. Sebagaimana dihasilkan dalam penelitian UGM di atas, perilaku yang sama ditunjukkan oleh aparat di AS, yaitu:

- a. Peraturan lebih mendorong aparat dan organisasinya untuk lebih memperhatikan observable outcome dari pada meningkatkan proses;

- b. Peraturan menciptakan lembaga, prosedur dan klaim dalam organisasi yang dapat melindungi dari nilai-nilai yang berbahaya. Berbagai berkas formulir harus diisi oleh sebuah lembaga pemerintah untuk memenuhi peraturan yang ada, namun tidak pernah ada pihak. yang menelitinya. Banyak aparat yang harus mengisi form-form penilaian, namun tidak lebih dari "declaration of innocence".
- c. Peraturan memberikan spesifikasi standar minimum yang harus dipenuhi.

Dampak dari rule-oriented ini akan menyebabkan aparat yang mempunyai kemampuan yang baik dan motivasi tinggi (talented and motivated person) lebih melakukan pekerjaan yang sesuai dengan peraturan dan formalitas dari pada norma-norma profesional. Sebagai akibatnya timbul dua masalah manajerial yaitu aparat yang talented and highly motivated menjadi kaum minoritas dibandingkan dengan rule-oriented bureaucrat. Kedua, eksekutif akan lebih mengamankan instansi dari kritik pihak luar dan kesulitan politik dengan memaksa aparat atau bawahan untuk mematuhi peraturan. Karena perilaku yang trouble pada operator akan menimbulkan efek domino, yaitu menimbulkan trouble pada manajer dan eksekutif. Eksplorasi, eksplanasi dan pemahaman Wilson serta penulis lain tentang perilaku birokrat mulai dari level atas sampai ke bawah diperoleh beberapa kesimpulan penting, yaitu:

1. Eksekutif harus memahami budaya organisasinya dan sekaligus juga kekuatan dan kelemahannya.
2. Mengadakan negosiasi dengan atasan untuk memperoleh sesuatu kesepakatan adalah penting dilakukan dengan melihat constraint organisasi;
3. Memadukan distribusi kewenangan dengan pengendalian terhadap sumberdaya untuk melaksanakan tugas organisasi;

4. Menjudge organisasi dengan result.
5. Memberikan peluang pada lembaga penilai untuk menilai organisasi anda. Semua organisasi publik berusaha menjaga stabilitas dan comfortabilitas dengan melaksanakan SOP, yang merupakan refleksi dari equilibrium berbagai situasi, norma profesional, ideology birokrasi, harapan kelompok dan tuntutan pimpinan. Dengan SOP dapat dihindari kebingungan dalam organisasi, terutama dalam organisasi publik yang sebenarnya merupakan institutionalization of confusion (memoderasi tuntutan yang banyak), red tape (memoderasi tuntutan kebutuhan yang tidak pernah dicapai), dan menghindari tanggungjawab (menjaga kekuasaan dengan meminimalisir kritik).

Dari apa yang disimpulkan di atas, Wilson menulis: "public bureaucracy in this country is neither as rational and predictable as Weber hoped nor as crushing and mechanistic as he feared. It rule-bound without being overpowering, participatory without being corrupt. Dengan demikian teori perilaku birokrat dan birokrasi sangat tergantung kepada tipologi regime politik di suatu negara, demikian pula budaya birokrasi yang ada sangat situasional dan particular. Generalisasi perilaku birokrasi dapat dilakukan pada perilaku yang umum saja, namun harus disesuaikan dengan lingkungan budaya, politik dan sosial negara yang bersangkutan dan harus dibahas kasus perkasus.

## **BAB II**

### **TEORI PELAYANAN PUBLIK**

#### **A. Teori tentang Publik**

Pemahaman makna publik dalam pelayanan publik perlu dipahami, baik dalam perkembangan histories atau latar belakang munculnya dan aplikasinya di dalam manajemen publik. Dalam perkembangan ilmu administrasi publik, konsep "publik" bermakna luas dari pada hanya "government" (pemerintah saja), seperti keluarga, rukun tetangga, organisasi non- pemerintah, asosiasi, pers, dan bahkan organisasi sektor swasta. Sebagai akibatnya konsep publik yang luas ini, nilai-nilai keadilan, kewarganegaraan (citizenship), etika, patriotisme, dan reponsiveness menjadi kajian penting disamping nilai-nilai efisiensi dan efektivitas.

Lebih mendalam lagi Frederickson (1997, hh. 31-52) membedakan berbagai perspektif dalam mendefinisikan publik, yaitu:

1. Publik sebagai kelompok kepentingan (perspektif pluralis);
2. Publik sebagai pemilih rasional (perspektif pilihan publik);
3. Publik sebagai pihak yang diwakili (perspektif perwakilan);
4. Publik sebagai pelanggan (perspektif penerima pelayanan publik);
5. Publik sebagai warga negara

Dalam perspektif pluralis, publik dipahami sebagai kelompok kepentingan sebagaimana yang dikembangkan oleh ilmuwan politik. Kepentingan (interest) publik disalurkan sedemikian rupa oleh kelompok kepentingan, baik dalam bentuk artikulasi kepentingan maupun agregasi kepentingan. Dalam demokrasi majemuk, sebuah atau beberapa kelompok kepentingan melakukan aliansi dengan partai politik untuk mengartikulasikan kepentingannya.

Pemahaman publik dalam perspektif pemilih rasional dikembangkan oleh Buchanan dan Tullock (1962). Mereka mengembangkan model

ekonomi untuk meformulasikan perilaku individu dalam system politik. Salah satu karya yang menerapkan model Buchanan dan Tullock adalah Down (dalam Frederickson, 1997, hh. 34-5) pada perilaku birokrat didalam mengkalkulasi preferensi pribadinya. Teori Down tentang instansi pemerintah adalah

1. Menekankan benefit positif pada kegiatan instansi pemerintah dan mengurangi biaya;
2. Menunjukkan bahwa perluasan pelayanan instansi akan lebih memenuhi harapan dan pengiritan akan kurang memenuhi harapan;
3. Instansi lebih memberikan pelayanan pada kepentingan masyarakat dalam arti luas daripada kepentingan yang spesifik;
4. Menekankan pada efisiensi pada instansi tingkat atas;
5. Menekankan pada prestasi dan kemampuan dan mengabaikan kegagalan dan ketidakmampuan.

Ideologi birokrasi publik lebih ditandai dengan loyalitas yang lebih pada organisasi dan keamanan jobnya daripada melayani publik. Perspektif ini memperoleh banyak kritik karena dua alasan, yaitu (1) pandangan bahwa proses publik sebagai sebuah perjuangan kelompok adalah kurang akurat dan parsial, padahal perilaku birokrat seringkali tidak rasional; (2) pandangan bahwa birokrat selalu mengedepankan kepentingannya, mengabaikan bahwa ada birokrat yang etis dan melakukan tugasnya dengan baik untuk kepentingan umum.

Perspektif ketiga adalah perspektif legislative, yang melihat publik sebagai pihak yang diwakili oleh elected officials (politisi). Dalam perspektif ini, kepentingan publik diasumsikan telah diwakili oleh wakilnya yang duduk di lembaga-lembaga perwakilan. Kelemahan utama perspektif ini adalah pada kenyataannya politisi tidak menyuarakan kepentingan publik, dan politisi pun tidak pernah melibatkan masyarakat didalam perumusan kebijakan.

Perspektif keempat melihat publik sebagai pelanggan (customer) pelayanan publik yang diselenggarakan oleh birokrasi publik. Lipsky mengembangkan konsep street level bureaucracy, untuk menunjukkan interaksi yang erat antara aparat pelayanan publik dengan masyarakat yang dilayani. Namun, iapun mensinyalir bahwa birokrasi lebih melayani kepentingannya daripada kepentingan masyarakat, dan street level bureaucracy lebih memfungsikan dirinya sebagai kelompok kepentingan. Walaupun perspektif ini mempunyai kelemahan, terutama aktualisasi kepentingan publik, namun didalam pembahasan manajemen pelayanan publik, definisi publik lebih menggunakan perspektif ini. Dalam perkembangannya yang akan diuraikan lebih lanjut, para pakar pelayanan publik berusaha mengatasi kelemahan tersebut dengan muncul field baru 'public services management'.

Perspektif terakhir melihat publik sebagai warganegara. Sebagai warganegara, seseorang tidak hanya mewakili kepentingan individu namun juga kepentingan publik. Model-model partisipasi publik dalam pengambilan keputusan lebih banyak menerapkan perspektif ini.

Perkembangan teoritis di atas menunjukkan bahwa penggunaan istilah "publik" telah muncul dari studi tentang sistems politik pada tahun 1960-an yang melihat publik sebagai kepentingan yang merupakan input. Kepentingan ini dibedakan dalam bagian input ini dibedakan menjadi dua jenis, yaitu tuntutan dan dukungan. Sedangkan dalam studi pelayanan publik, isu publik menjadi semakin penting sejak tahun 1980-an, pada saat mana nilai-nilai keadilan, pemerataan, non-diskriminasi menjadi nilai-nilai penting didalam public policy. Sementara itu di Inggris, dan negaranegara bawahannya di Eropa, isu ini relatif baru memperoleh perhatian penting pada tahun 1990-an. Chris Skelcher menyebutkannya sebagai service revolution (revolusi pelayanan publik). Revolusi ini sebenarnya didorong dari pola hubungan penjual dan pembeli di sektor komersial yang merubah

cara berpikir terutama hubungan antara pemerintah daerah dan masyarakat (yang lebih lanjut disebut pelanggan). Walaupun ada perbedaan besar pelanggan di sektor swasta dan pengertian publik di sektor publik, namun pengaruh pola hubungan antara pelanggan dan penjual di sektor swasta sangat berpengaruh pada manajemen pelayanan publik yang dikembangkan saat ini.

Tabel 1.1.

Perbedaan Pelanggan di Sektor Swasta dan Publik di Sektor Publik

Pembeda	Publik	Pelanggan
Identitas *)	Kelompok yang	Individu
Kekuasaan *)	Terbatas	Besar
Asumsi Pelayanan *)	Paternalistik	Kualitas
Ruang Lingkup**)	Politik	Ekonomis
Kebutuhan**)	Kompleks dan	Uniform
Hubungan provider dan konsumen**)	Rumit	Sederhana
Pertanggungjawaban	Politik	Ekonomis

Sumber : \*) *Pendapat Chris Skelsher, Managing for Service Quality, Longman, Cambridge, 1992.* \*\*) *Penulis*

Identitas publik lebih general dan luas daripada pelanggan di sektor swasta. Identitas konsumen lebih bersifat individual. Hubungan antara penjual dan pembeli berada dalam ruang lingkup hubungan individu. Ketidakpuasan seorang pembeli secara langsung direspon oleh penjual atau produsen pelayanan. Berbeda pada pelayanan publik, warga masyarakat yang menerima pelayanan kesehatan berada dalam konteks kelompok yang besar. Ketidakpuasan penerima pelayanan kesehatan yang disuarakan oleh satu orang tidak secara langsung mewakili masyarakat. Dengan demikian, dapat juga disimpulkan seorang anggota "publik" tidak memiliki kekuasaan, dibandingkan dengan seorang pembeli (purchaser) bila berhadapan dengan produsen pelayanan. Dengan banyak anggota

dari publik yang berasal dari berbagai jenis etnis, latar belakang ekonomi, agama, jenis kelamin dan afiliasi politik, maka kebutuhannya pun sangat kompleks dan bervariasi. Dalam keadaan ini sulit untuk dibuat segmentasi pasar sebagaimana yang umum dilakukan oleh sektor swasta. Sektor swasta dapat dengan mudah mengidentifikasi siapa konsumennya. Bilamana konsumennya dari satu golongan saja, maka sangat sederhana untuk diidentifikasi pemenuhan kebutuhannya.

Hubungan pertanggungjawaban antara konsumen dan produsen pada dua sektor sangat berbeda. Pada sektor publik pertanggungjawaban pemberi (provider) atau produsen pelayanan lebih bersifat politik dalam rangka pelaksanaan tujuan negara pada umumnya, yaitu mensejahterakan warganya. Sementara itu di sektor swasta, pertanggungjawaban produsen kepada konsumen pelayanan bersifat ekonomis sesuai dengan biaya yang dikeluarkan oleh konsumen. Semakin besar biaya yang dikeluarkan oleh konsumen semakin besar tanggungjawab ekonomis yang harus ditanggung oleh produsen atau provider pelayanan. Semakin besar biaya yang dikeluarkan oleh konsumen dalam memperoleh suatu pelayanan, semakin besar pula kekuasaannya untuk mempengaruhi kualitas pelayanan yang diberikan oleh provider atau produsen pelayanan sektor swasta. Seorang tamu di hotel berbintang lima yang menempati kamar lux akan lebih banyak menuntut pelayanan yang istimewa dibandingkan dengan tamu yang menempati kamar standard.

Pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah, warganegara tidak hanya pelanggan, tetapi juga p~milik (Schachter, dalam Denhart, 2003). Frederickson menyebutkan bahwa pelanggan memilih diantara produk yang ada di pasar, tetapi warganegara memutuskan untuk mempengaruhi keputusan pernerintah di dalam membelanjakan uang negara apakah perlu atau penting untuk membiayai suatu proyek tertentu (1992).

Dari uraian di atas nampak bahwa definisi publik dari masing-masing perspektif memiliki kelemahan dan kekuatan. Di Amerika Serikat, Inggris, Australia dan Selandia Baru, pemahaman publik masih lebih ditekankan sebagai pelanggan, yang diakomodasikan dalam bentuk peraturan perundang-undangan semacam "Citizen"s Charter". Namun dengan berbagai kelemahan perspektif pelanggan ini, perkembangan pemikiran di kalangan ilmuwan yang mendalami manajemen pelayanan publik telah bergeser ke pemahaman publik sebagai warganegara (Frederickson, 1999; Denhardt dan Denhardt, 2003) dengan mulai dikembangkannya teori umum tentang publik. Teori yang dikembangkan tersebut didasarkan pada :

1. Konstitusi masing-masing negara;
2. Warganegara yang utama;
3. Respon terhadap publik kolektif dan publik non kolektif
4. Kebaikan dan cinta.

Konstitusi baik secara implisit maupun eksplisit pasti berusaha menjunjung tinggi hak dan kewajiban warganegara, seperti hak untuk memperoleh pendidikan, pekerjaan, penghidupan yang 'layak. Sebaliknya juga konstitusi juga menentukan kewajiban warganegara untuk membela negaranya. Semua pejabat negara, baik yang diangkat atau yang dipiih mempunyai kewajiban konstitusional untuk mewujudkan cita-cita negara sebagaimana yang ada dalam konstitusi. Aspek warganegara utama menurut pendapat Hart (1984) mengandung empat unsur, yaitu warganegara harus memahami konstitusi negara, kepercayaan pada sistem nilai yang dianut negara, mempunyai kewajiban moral untuk mempertahankannya dan toleransi. Dalam kondisi rezim politik yang berubah pun, warganegara harus tetap menjaga nilai-nilai umum yang dianut negaranya. Nilai demokrasi, persamaan, toleransi, dan nilai-nilai luhur agama. Contoh, sebagai sistem nilai yang disepakati oleh bangsa Indonesia yang ada dalam Pancasila harus ditaati oleh semua

warganegara walaupun sebuah rezim yang memerintah tidak mendukungnya.

Teori publik harus juga didasarkan pada pengembangan dan pematangan sistem dan prosedur yang mengutamakan kepentingan publik secara kolektif. Demokrasi prosedural sebagaimana yang dianut oleh banyak negara termasuk Indonesia, harus menjunjung tinggi hak-hak publik di dalam proses pengambilan keputusan publik.

Terakhir, teori tentang publik harus didasarkan pada kebaikan dan cinta. Dalam konteks ini, semua pejabat pemerintah harus mempunyai komitmen pada kebaikan dan kesejahteraan warganegaranya. Pada aspek ini, peranan etika, moral dan agama menjadi sangat penting menjadi moral force pejabat publik didalam menjalankan tugasnya.

Walaupun Frederickson tidak menjelaskan lebih lanjut tentang apa teori tentang publik, namun asumsi-asumsi dasar teori tentang publik yang diusulkan oleh Frederickson" diatas nampaknya bersifat universal dan menjadi prinsip umum di semua negara. Sistem nilai, konstitusi, pertanggungjawaban moral dan kepentingan nasional yang bersifat kolektif sudah tentu sangat bersifat lokalitas dan tergantung pada masingmasing negara. Dengan kata lain, setiap negara harus mendefinisikan sendiri apa, siapa dan bagaimana publiknya sesuai dengan konstitusi, sistem nilai, dasar negara dan kepentingan nasional yang ingin dicapai.

## **B. Perkembangan Teori Manajemen Publik**

Fokus pemahaman tentang manajemen pelayanan publik relatif baru. Sedangkan di dalam ilmu administrasi publik, kritik teoritis terhadap perilaku birokrasi publik yang dikaitkan dengan pelayanan publik muncul pada tahun 70-an di Amerika Serikat, yang ditandai dengan dikembangkannya teori-teori normatif yang dinamakan Administrasi Negara Baru (The New Public Administration). H. George Frederickson yang menjadi pionir memunculkan paradigma baru ini dalam sebuah Konferensi

Administrasi Negara di Minowbrook. Latar belakang munculnya pemikiran baru ini berasal dari teoretisi, praktisi dan mahasiswa yang mengkritik Administrasi Negara:

1. Mengabaikan isu-isu utama masa itu seperti, kerusuhan rasial kota, kemiskinan di Amerika pada waktu itu, pertanggungjawaban etis dari pejabat-pejabat negara;
2. Gagal karena tidak berani mengajukan saran tentang konsep-konsep atau teori-teori baru;
3. Perhatian hanya pada teori-teori sebelum tahun 1960an;
4. Kurang perhatian kepada perubahan sosial dan organisasional;
5. Kepercayaan besar pada keahlian orang dan kemampuan organisasional serta terlalu memperhatikan cara-cara birokratis;
6. Kurang keterlibatan pada pertumbuhan, kemerosotan organisasi;
7. Kurang perhatian terhadap tuntutan dan kebutuhan warga negara;
8. Pandangan yang terlalu optimis atas apa yang dapat atau patut dicapai oleh pemerintah dan administrasi.

Secara substansial Frederickson melihat administrasi negara konvensional (untuk menamakan administrasi negara klasik) menekankan kepada nilai efisiensi, ekonomis dan rasional serta objektif. Tujuan pokok administrasi negara konvensional adalah bagaimana menggunakan sumberdaya secara efisien untuk pelayanan publik dan bagaimana mempertahankan tingkat pelayanan yang ada dengan sumberdaya yang lebih efisien (dalam Ali Farzmand, 1990, p.369).

Administrasi negara konvensional dalam menjawab pertanyaan di atas adalah pemerintah negara pluralistik (seperti Amerika Serikat) mendiskriminasi secara sistematis kelompok-kelompok minoritas dan miskin yang tidak mempunyai sumberdaya demi keamanan dan stabilitas

birokrasi. (p.369) Sebagai akibatnya, keterasingan, pengangguran, dan ketidakberdayaan masyarakat minoritas dan miskin terus berlanjut.

Adminsitasi Negara Baru mempunyai komitmen dasar kepada keadilan social (social equity) dengan merubah kebijakan dan struktur secara sistematis untuk mencapai keadilan sosial, sebagaimana pada tabel berikut ini :

Tabel. 1.2.

Matrik Nilai, Struktur dan Manajemen dalam Keadilan Sosial

Nilai yang	Struktur untuk	Manajemen untuk
Daya tanggap (responsiveness)	Desentralisasi Perjanjian Street level birokrasi	Interaksi klien dan birokrat dan pejabat secara rutin. Definisi manajemen tentang demokrasi yang lebih lugs terutama terhadap kelompok kelompok kepentingan dan minoritas.
Partisipasi warganegara dalam pembuatan keputusan	Dewan rukun tetangga yang powerful. Kelompok-kelompok kerja yang saling kerjasama. Keterlibatan pekerja	Penerimaan etika tentang hak pekerja dan warganegara dalam pembuatan keputusan yang mempengaruhi

	dalam pembuatan keputusan	kehidupan mereka. Latihan pengembangan organisasi.
Keadilan sosial	Sistem penghasilan berdasarkan wilayah dengan distribusi local. Output pelayanan yang Merata	Kode etik professional berdasarkan keadilan. Kepatuhan pejabat pada asas pemerintahan yang adil terhadap semua golongan untuk memperoleh pelayanan yang sama.
Pilihan warga Negara	Merencanakan bentuk-bentuk pelayanan alternatif untuk memperluas pilihan perjanjian	Pengurangan monopoli pelayanan.
Tanggungjawab	Desentralisasi Delegasi Target pelaksanaan	Pengukuran pelaksanaan berdasarkan kelas social, selain standar umum organisasi. Pengukuran klien yang memperoleh pelayanan.

Sumber : H. George Fredickson, *Administrasi Negara Baru (tjm Al Ghozie Usman)*, LP3ES, Jakarta, hh. 52-3

Dalam perkembangan teori administrasi negara, paradigma baru dinamakan oleh Frederickson sebagai "the second generation behavioralism", yang dicirikan less generic and more public than his forebear, less descriptive and more prescriptive, less institution oriented and more client-impact oriented, less neutral and more normative and it is hope, no less scientific (p. 371). Lebih lanjut mengkritik batasan public administration selama ini hanya pada "government administration", bukan "public administration". Pada kenyataannya dalam dunia shared power yang didalamnya organisasi-organisasi pemerintah, quasi pemerintah, LSM dan privat terlibat dalam policy making dan policy implementation (Y. Warela dan Ali Mufiz, 2003, h, 39).

Dampak perkembangan teoritis ini pada level organisasi sangat jelas yaitu perubahan orientasi birokrasi pemerintah, terutama di Amerika Serikat pada tahun 1980-an dengan memperhatikan kepentingan publik dan keadilan social. Salah satu makalah yang disampaikan oleh Mark A. Glaser dan Robert B. Denhardt dari Wichita State University dan Delaware University pada Konferensi Nasional Administrasi Publik Amerika Serikat pada Juli 1997 yang berjudul "Local Government Performance through the Eyes of Citizens", masih mencerminkan orientasi nilai-nilai yang diusung oleh Administrasi Negara Baru (ANB), seperti responsiveness dan public participation di dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat lokal.

Teori yang muncul juga pada era 1980-an adalah teori street level bureaucracy oleh Michle Lipsky (dalam Hyde, 1992) dan karya Frederick Mosher yang berjudul "Democracy and the Public Service: The Collective Services". Lipsky mendefinisikan street level bureaucracy sebagai:

"public service worker who interact directly with citizens in the course of their jobs, who have substantial discretion in the execution of their work, such as teacher, police officers, law enforcement personel, social

workers, judges, health worker and many other public employees who grant access to government programs and provide services with them”.

Lebih lanjut ini membahas tentang birokrasi pelayanan publik yang berhadapan langsung dengan masyarakat. Birokrat level bawah menghadapi tugas-tugas yang mempunyai karakteristik-karakteristik seperti pengambilan kebijakan kontroversial, membuat kebijakan-kebijakan personal dan langsung (immediate), redistributif dan alokatif, menghadapi reaksi personal dari masyarakat, dipengaruhi oleh karakter komunitas dan pengatur konflik dalam masyarakat.

Bagaimana perkembangan kajian di Indonesia?

Sampai sekarang praktis belum ada sebuah teksbook lengkap yang khusus membahas manajemen pelayanan publik. Yang ada hanya kajian-kajian terpisah antara satu bidang dengan bidang lain, seperti pelayanan pendidikan, pelayanan kesehatan, pelayanan air bersih, dan lain sebagainya yang dilakukan secara terpisah oleh ahlinya masing-masing. Sementara itu masalah pelayanan publik semakin kompleks.

Secara substansial teoritis perkembangan teori di Amerika Serikat sangat berpengaruh terhadap perkembangan pemikiran di Indonesia, karena sebagian besar rujukan dan latar belakang pendidikan para pemikir ilmu administrasi berasal dari universitas-universitas di Amerika Serikat. Dalam Konferensi Ilmu Administrasi Negara di Universitas Brawijaya pada bulan September 2002 terlihat dari makalah-makalah yang disampaikan hampir semua mengacu kepada tulisan-tulisan pada ahli ilmu administrasi publik Amerika Serikat. Karya H. G. Frederickson yang berjudul "The Spirit of Public Administration": "An Action Orientation", banyak dikutip sebagai acuan. Demikian juga karya Gerald E. Caiden yang berjudul "The Future of Public Administration" pun banyak dikutip sebagai acuan'. Bahkan tulisan Frederickson sejak lama telah mempengaruhi pola pemikiran para

ahli ilmu administrasi publik di Indonesia. Salah satu artikel yang ditulis oleh Prof. Dr. Sofyan Effendi, MPA seorang pakar ilmu administrasi negara dari UGM yang dirnuat dalam majalah Prisma tahun 1987, yang berjudul "Pelayanan Publik, Pemerataan dan Administrasi Negara Baru", sangat jelas sangat dipengaruhi oleh aliran pemikiran ANB yang berkembang di AS.

Lembaga-lembaga pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan Ilmu Administrasi Negara secara jelas telah berubah menjadi Ilmu Administrasi Publik, terutama pada program-program S-2 atau Magister, terutama pada tahun 1990-an. Universitas Gadjah Mada (UGM) dan Universitas Indonesia (UI) mengembangkan program Magister Ilmu Administrasi Publik dengan salah bidang kajian pelayanan publik dan beberapa belakangan ini diikuti oleh Universitas Brawijaya, Universitas Diponegoro, Universitas Hasanudin.

Dalam perkembangan kontemporer teoritis dalam field manajemen pelayanan publik, banyak ahli yang tidak puas dengan simplikasi hubungan publik dengan birokrasi publik yang disamakan dengan hubungan antara konsumen dengan penjual di sektor swasta sebagaimana yang dijelaskan di atas. Perspektif publik sebagai warganegara (citizen) dianggap lebih luas dan lengkap sesuai dengan kedudukan warganegara dalam sebuah negara demokrasi. Janet V Denhart dan Robert B Denhart (2003) bahkan menyebutkan bahwa publik sebagai citizen merupakan akar manajemen pelayanan publik perspektif baru (new public service). Sedangkan publik diasumsikan sebagai pelanggan lebih merupakan akar dari pelayanan publik dalam perspektif lama yang lebih banyak berasal dari paradigma manajemen publik. Fondasi teoritis dari manajemen pelayanan publik baru adalah:

1. Teori-teori kewarganegaraan dalam negara demokratis;
2. Model-model masyarakat sipil;

3. Teori-teori organisasi humanis dan manajemen publik baru;
4. Teori-teori administrasi publik postmodernis.

Tabel 1.3

Perbandingan Perspektif Old Administrasi Publik,  
 Administrasi Publik Baru, Manajemen Publik Baru  
 (New Public Management dan Pelayanan Publik Baru  
 (New Public Service)

	Administrasi Negara Kovenisional	Administrasi Negara Baru	Manajemen Publik/Baru (New Public Management)	Pelayanan Publik Baru (New Public Service)
Teori dan Epistemologi	Teori politik, dan ilmu sosial nail	Keterkaitan ilmu dan nilai	Teori ekonomi, berdasarkan pads ilmu sosial positif	Teori demokrasi, positif, kritis dan interpretatif
Rasionalitas dan model perilaku manusia	Rasionalitas synoptic atau administrative management	Manusia sebagai makhluk sosial	Technical dan economical man, self interest decision maker	Rasionalitas formal dan strategis serta ganda (politik, ekonomis dan organisasional)
Konsepsi Kepentingan Publik	Didefinisikan secara politis dan tercantum dalam konstitusi	Kepentingan kaum marjinal	Mewakili kepentingan pribadi	Hasil dari dialog tentang nilai yang diakui bersama
Pihak yang menerima tanggung jawab pejabat	Klien dan Konstituen	Masyarakat marjinal	Pelanggan	Warganegara

public				
Peranan Pemerintah	Mengendalikan (mendesain dan melaksanakan kebijakan pds satu kebijakan)	Regulasi dan Fasilitator	Mengarahkan (katalis)	Melayani (negosiasi dan mediasi kepentingan antar warganegara dan komunitas komunitas)
Mekanisme untuk mencapai objektif kebijakan	Mengadminis-trasikan program melalui instansi pemerintah	Desentralisasi	Menciptakan mekanisme struktur insentif untuk mencapai objektif kebijakan melalui lembaga swasta dan non-profit.	Membangun koalisi antara organisasi publik, non profit dan swasta untuk mencapai kesepakatan pds kebutuhan
Akuntabilitas	Hirarki. Administrator bertanggung-jawab pds politisi		Mekanisme Pasar	Ganda. Pelayan publik harus bertanggung jawab pds hukum, sistem nilai, norms politik, standard profesi dan kepentingan warganegara

Diskresi administrasi	Diskresi terbatas diberikan pada pejabat administrasi		Peluang yang luas sesuai dengan, peluang bisnis	Diskresi dibutuhkan tetapi terbatas dan akuntabel
Struktur organisasi	Birokratis, Top-down		Desentralisasi dengan kontrol tetap dalam organisasi	Struktur kolaboratif dengan sistem kepemimpinan yang terbagi baik secara internal maupun eksternal
Motivasi administrator	Sesuai dengan gaji	Kewajiban pada kemanusiaan	Spirit wiraswasta	Pelayan publik dan memberikan kontribusi pada masyarakat

*Sumber: Janet V Denhardt and Robert B. Denhardt, The New Public Service, M.E. Sharpe, New York, 2003, hh. 28-9 dan H. George Frederickson, Administrasi Negara Baru, (terj, Al Gozie Usman), LP3ES, 1987.*

Perhatian kepada warganegara dan demokrasi telah menjadi kecendrungan orientasi pelayanan publik. Pelayanan publik dipahami sebagai perwujudan hak-hak warganegaran dan demokrasi. Pemahaman ini sudah menjadi orientasi di negara-negara maju. Selain itu pula pelayanan publik perspektif baru merupakan usaha untuk mewujudkan model masyarakat sipil. Birokrat dalam masyarakat sipil mendefinisikan ulang perannya di dalam proses mengelola pemerintahan dengan memberikan peran yang besar pada warga negara.

Teori-teori organisasi humanis yang muncul dalam paradigma administrasi publik baru sangat riempengaruhi perkembangan teori manajemen pelayanan publik. Masuknya ciri-ciri organisasi humanis yang dikembangkan dalam ilmu psikologi, seperti rasionalisme ke humanisme, sikap pasif ke aktif, dari ketergantungan ke kebebasan, dari keterbatasan perilaku ke keleluasan perilaku, dari kepentingan yang dangkal ke kepentingan yang mendalam, dari perspektif jangka pendek ke perspektif jangka panjang, dari tidak adanya kesadaran ke kesadaran dan dari posisi bawah ke posisi sejajar (Argyris,,1957, h. 50).

Salah satu peran utama pemerintahan di masa sekarang adalah mampu memberikan solusi terhadap artikulasi dan merealisasikan kepentingan publik. Secara harafiah kepentingan publik berarti kepentingan umum, yang mencerminkan kepentingan komponen atau kelompok yang' ada dalam suatu masyarakat. Teori tentang kepentingan publik dapat didekati dengan empat perspektif.

Teori normatif, membahas apa yang seharusnya menjadi kepentingan publik. Kepentingan publik didefinisikan sebagai sesuatu yang ideal, dapat distandarkan pada nilai tertentu yang mewakili nilai kepentingan publik. Dalam pandangan teori normatif, kepentingan publik adalah moral dan standar etika yang digunakan dalam pengambilan keputusan. Kepentingan publik juga merupakan etika tertinggi yang diterapkan dalam urusan-urusan politik (etika relevan).

1. Teori abolisionis, menggambarkan bahwa nilai publik yang normatif adalah sesuatu yang abstrak dan sulit diukur secara konkrit. Apakah mencerminkan nilai yang ada di masyarakat. Apakah bisa diukur atau tidak. Sehingga nilai publik tidak ada. Nilai harus dikembalikan pada masing-masing individu. Hubungan, interaksi antar individu yang menciptakan kepentingan publik.

2. Teori proses politik menjelaskan kepentingan publik merupakan produk proses politik dan tergantung bagaimana proses publik berjalan. Teori proses politik ini mengacu pada aliran pluralisme dalam administrasi publik. Menurut Robert Dahl, demokrasi dalam negara modern, tidak mungkin melibatkan semua warga negara. Secara riil diekspresikan dalam kelompok kepentingan di masyarakat. Kelompok kepentingan mengekspresikan kepentingan publik dalam proses politik. Aliran pluralis memunculkan ide individualisme, kepemilikan privat dan kapitalisme. Publik dengan demikian merupakan manifestasi dari adanya proses interaksi antar kelompok yang terjadi. Hasil adanya interaksi antar kepentingan kelompok tersebut yang disebut dengan kepentingan publik.
3. Teori share value memandang nilai bersama yang menjadi kesepakatan yang terjadi melalui interaksi sosial di masyarakat (dialektika). The public spirit sense of citizens diluar kepentingan pribadi masing-masing orang. Pemberian makna terhadap kepentingan tertentu merupakan kepentingan publik. Teori share value ini banyak digunakan dalam New Public Services.

Perkembangan teoritis kepentingan publik juga sangat dipengaruhi oleh tiga mainstream dalam administrasi publik. The Old Public Administration, pemerintahan telah biasa menggunakan struktur manajemen dan organisasi yang kompleks. Wilson menyarankan agar pemerintahan berlangsung efektif maka perlu meniru sektor bisnis dengan dikotomi politik administrasi mengatakan "bidang administrasi adalah bidang bisnis". Pemerintah seharusnya mengangkat eksekutif untuk mengontrol organisasi pemerintahan yang hierarkhis sehingga dapat mencapai tujuannya dengan efisien. Administrator tidak boleh terlibat dalam politik, tugasnya adalah implementasi dari keputusan politik dan penyediaan pelayanan dengan menjaga netralitas dan profesional dalam

pelayanan. Aliran The Old Public Administration ini kemudian dikembangkan oleh Taylor, Dimmock, dan Model Rational Herbert Simon.

Dalam mendefinisikan kepentingan publik, aliran The Old Public Administration mengacu pada teori normatif. Dimana kepentingan publik didefinisikan sebagai sesuatu yang ideal, dapat distandarkan pada nilai tertentu yang mewakili nilai kepentingan publik. Dalam pandangan teori normatif, kepentingan publik adalah moral dan standar etika yang digunakan dalam pengambilan keputusan. Kepentingan publik juga merupakan etika tertinggi yang diterapkan dalam urusan-urusan politik.

Sementara itu dalam pandangan aliran New' Public Management yang menggunakan sektor privat dan pendekatan bisnis dalam sektor publik, menekankan desentralisasi dan demokrasi memandang bahwa kepentingan publik didefinisikan oleh masyarakat, warga negara direduksi sebagai konsumen. New Public Management meminjam teori pasar, harga pasar ditentukan secara terbuka, 'harga pasar' itulah kepentingan publik.

Hal ini memang bersesuaian dengan teori abolisionis tentang kepentingan publik. Teori ini mendukung upaya New Public Management untuk menerapkan mekanisme pasar dalam hubungan antara organisasi publik dengan pelanggannya. Administrator publik dituntut untuk menemukan inovasi baru yang berorientasi pada pembuatan program daripada implementasinya serta mengatur kompetisi antar organisasi publik.

Sedangkan aliran The New Public Service memberikan definisi yang lain terhadap kepentingan publik. Menurut aliran ini, kepentingan publik adalah hasil dari sebuah dialog tentang nilai-nilai bersama, yang diagregasikan dari kepentingan individual. Oleh karena itu, pelayan publik tidak hanya selalu merespon permintaan 'pelanggan', tetapi lebih berfokus pada membangun hubungan baik dengan kepercayaan dan kolaborasi dengan dan antar warga negara.

Sebagai implikasinya The New Public Service, tidak percaya pada privatisasi, karena organisasi publik melayani karena uang. Ada pengakuan bahwa rakyat mempunyai kapasitas untuk melampaui kepentingan pribadinya, melalui mutual trust, terutama street level birokrat. Karena acapkali penyimpangan terjadi oleh birokrat yang tidak mendapatkan trust dari publik. Pelayanan publik merupakan hubungan antara lembaga publik secara keseluruhan dengan citizen secara keseluruhan.

## BAB III BIROKRASI DAN PELAYANAN PUBLIK

### A. Masalah Birokrasi

Tidak dapat dipungkiri bahwa perubahan sistem politik di Indonesia, terutama dalam beberapa tahun terakhir sejak 1998. Namun, masalah kebijakan dan pelayanan publik juga semakin berkembang menjadi isu central yang memerlukan penataan sistem administrasi negara dan sistem pembuatan kebijakan publik yang lebih partisipatoris.

Sementara itu, kondisi objektif dari iklim kerja aparatur selama ini masih dipengaruhi oleh teori atau model birokrasi klasik yang diperkenalkan oleh Taylor, Wilson, Weber, Gullik dan Urwick, yaitu (i) struktur, (ii) hierarki, (iii) otoritas, (iv) dikotomi kebijakan administrasi rantai pemerintah, dan (v) sentralisasi.<sup>4</sup> Meskipun model tersebut memaksimalkan nilai efisiensi dan efektifitas ekonomi, tetapi pada kenyataannya teori tersebut tidak dapat memberikan jawaban secara faktual sesuai dengan banyak temuan penelitian di berbagai tempat.

Teori birokrasi tersebut di atas telah menimbulkan sebagai implikasi negatif yang sangat terkait dengan segala<sup>5</sup> sebagai berikut

- a. T. Smith, menyebutkan *immobilism-inability function*, adalah kenyataan yang terkait dengan adanya hambatan dan ketidakmampuan menjalankan fungsi secara afektif.
- b. E. Bardock, mengemukakan gejala kelemahan yang lain dan sering dijumpai adalah *tokenisme*, yaitu kecenderungan sikap administrator yang menyatakan mendukung suatu kebijaksanaan dari atas secara terbuka tetapi sebenarnya hanya melakukan sedikit sekali partisipasi dalam pelaksanaannya. Partisipasi yang sangat kecil tersebut dapat pula berbentuk *procratination*, yaitu bentuk partisipasi dengan penurunan mutu atau kualitas pelayanan.
- c. Kelemahan yang sering dijumpai adalah koordinasi, meskipun semua orang menyatakan mendukung, namun dalam praktiknya tidak mudah untuk melaksanakannya, akibatnya adalah timbul kelebihan (*surpluses*) dan kekurangan (*shortages*).
- d. Kelemahan yang sering pula mewarnai pelayanan aparatur adalah kebocoran dalam kewenangan (*linkage of authority*), yaitu kebijaksanaan pimpinan ditafsirkan dan diteruskan oleh pembantu pimpinan secara berlainan dalam arus perintah pada bawahan sesuai dengan pertimbangannya sendiri.

e. Pada bagian lain, juga sering menunjukkan adanya gejala *ristance*, baik secara terang-terangan maupun secara tersembunyi oleh aparat dalam menjalankan tugas-tugas kedinasan.

Kontekstual pelayanan birokrasi yang telah dikemukakan di atas sangat penting untuk diangkat dalam setiap perumusan dan penetapan kebijakan publik. Hal ini diharapkan agar dapat mencegah berlanjutnya penyimpangan dalam pelayanan birokrasi. Birokrasi harus dihindarkan dari rancangan oleh pihak-pihak yang tidak menghiraukan kepentingan publik untuk menjadikannya sebagai *power center*. Karena hal tersebut sangat berbahaya dan mengancam potensi masyarakat.

Untuk memahami beberapa masalah yang sering menjadi keluhan publik terkait pelayanan birokrasi pemerintahan oleh aparat, diantaranya dapat disebutkan;

1. Memperlambat proses penyelesaian pemberian izin;
2. Mencari berbagai dalih, seperti kekuranglengkapan dokumen pendukung, keterlambatan pengajuan permohonan, dan dalih lain yang sejenis;
3. Alasan kesibukan melaksanakan tugas lain;
4. Sulit dihubungi;
5. Senantiasa memperlambat dengan menggunakan kata-kata “sedang diproses”.<sup>6</sup>

Pembenahan sistem pelayanan aparatur sekarang ini harus menjadi prioritas, bagaimanapun pelayanan aparatur akan menentukan mati-hidupnya aktivitas publik, karena mereka harus melalui perizinan dan peraturan-peraturan pemerintahan.<sup>7</sup> Utamanya terkait kegiatan investasi.

Identifikasi ini sedikit dari banyak masalah dalam birokrasi pemerintahan dewasa ini. Sebab selain masalah tersebut, juga persoalan birokrasi sangat terkait dengan persoalan kelembagaan karena juga turut menyumbang pada terciptanya kompleksitas dan kerumitan (*red tape*) dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan pemerintahan kepada masyarakat.<sup>8</sup>

## **B. MENGELOLA KEBIJAKAN**

Salah satu kunci utama dari pengelolaan kebijakan yang berkualitas adalah tingginya intensitas partisipasi publik. Sebab kesahihan kebijakan publik apapun dari pemerintahan terletak disana. Dialog dengan publik adalah kebenaran.<sup>8</sup> suatu kebijakan dan menjadi sarana utama untuk kebijakan yang

siap digunakan. Perbincangan mengenai partisipasi dalam pengelolaan sektor publik telah lama mendapat perhatian serius di berbagai negara.

Di negara maju<sup>9</sup> partisipasi publik telah lama menjadi agenda yang mapan dalam sistem pemerintahan dan pembangunan untuk setiap proses pengambilan keputusan, seperti di Amerika Serikat, Inggris, dan di Australia. Partisipasi berkembang sejalan dengan perubahan struktur politik ke sistem demokrasi. Di mana sistem demokrasi memberi ruang yang cukup luas bagi masyarakat untuk turut berpartisipasi aktif dalam penyelenggaraan negara sehingga *civil society* dapat diwujudkan.

Pemahaman terhadap konsep partisipasi dalam banyak hal sering diartikan secara sederhana sebagai peran serta dalam suatu lingkungan kegiatan. Konsep peran serta dalam pengambilan keputusan dapat dijelaskan bahwa, peran serta (partisipasi) menunjukkan suatu proses antara dua atau lebih pihak (individu atau kelompok) yang mempengaruhi satu terhadap yang lainnya dalam membuat rencana, kebijakan dan keputusan. Keputusan itu adalah suatu yang akan berpengaruh dikemudian hari bagi pihak pembuat keputusan, kelompok sasaran dan sering kali bagi lingkungannya.

Dalam hal peran serta publik dalam rangka pembuatan kebijakan, tuntutananya tidak hanya timbul dari individu, tetapi setiap organisasi senantiasa harus mensyaratkan bahwa setiap keputusan yang akan diambil harus memperhitungkan pengetahuan dan pendapat dari orang – orang yang akan berpartisipasi dan mengambil bagian didalamnya. Untuk itu, partisipasi kebijakan adalah suatu aktivitas, proses dan proses pengambilan keputusan yang akan mengikut sertakan semua elemen masyarakat yang akan berkepentingan terhadap sukses suatu rencana.

Tujuan utama dari partisipasi adalah mempertemukan seluruh kepentingan yang sama dan yang berbeda dalam suatu proses perumusan dan penetapan kebijakan (keputusan) secara profesional untuk semua pihak yang terlibat dan terpengaruh oleh kebijak yang akan di tetapkan dalamnya. Pelibatan masyarakat luas (keputusan) secara profesional untuk semua pihak yang terlibat dan terpengaruh oleh kebijakan yang akan ditetapkan didalamnya. Pelibatan masyarakat luas (publik) dalam proses penentuan kebijakan merupakan suatu cara efektif untuk menampung dan mengakomodasi berbagai kepentingan yang beragam. Pengikut sertaan publik yang terwujud dalam perencanaan yang partisipasi dapat membawa keuntungan substantif, dimana keputusan publik yang diambil akan memberi rasa kepuasan dan dukungan publik yang cukup kuat terhadap suatu proses pembangunan.

Keterlibatan masyarakat dalam proses penentuan kebijakan publik yang dapat memberikan nilai strategis bagi masyarakat itu sendiri menjadi salah satu syarat penting dalam upaya pembangunan politik, ekonomi, sosial, dan budaya.

Perencanaan perumusan dan pembuatan kebijakan publik dengan pendekatan partisipatif (*participatory planning*) sangat strategis, karena menjadi esensi mendasar dalam rangkum dan mengartikulasikan aspirasi publik sebagai motor penggerak utama (*main driving force*) dalam setiap proses penentuan kebijakan. Menurut Friedmann, pendekatan partisipatif merupakan suatu proses politik untuk memperoleh kesepakatan bersama (*collective agrerment*) melalui aktivitas negosiasi atau urun rembuk antar seluruh pelaku pembangunan (*stakeholders*).<sup>10</sup>

Pendekatan partisipatif selain sebagai sebuah prose politik, juga merupakan sebuah proses teknis. Untuk proses ini lebih ditekankan pada peran dan kapasitas pasilitator (*policy actor*) untuk pendefinisikan dan mendeteksi *stakeholders* secara tepat. Selain itu proses ini juga diorientasikan untuk memformulasikan masalah secara kolektif, merumuskan strategi dan rencana tindak kolektif, srta melakukan mediasi konflik kepentingan dalam pemanfaatan sumber daya masyarakat. Salah satu hal penting kearah ini adalah penguatan institusi masyarakat sebagai wadah untuk melakukan proses mobilisasi pemahaman, pengetahuan, gagasan dan argumen menuju terciptanya kesepakatan bersama sebgai awal dari tindak kolektif penyelesaian masalah dan pemenuhan kebutuhan publik.

Berdasarkan penjelasan diatas, dapat dirumuskan beberapa kriteria yang perlu dipenuhi dalam mengaplikasikan pendekatan pertisipatif dalam setiap perencanaan pembangunan. Kriteria – kriteria yang dimaksud<sup>11</sup> adalah.

1. Pelibatan seluruh stakeholders untuk setiap arena perumusan dan penetapan kebijakan:
2. Penguatan institusi - institusi masyarakat yang *legitimate* untuk menyuarakan seluruh aspirasi yang berkembang:
3. Penciptaan prose - proses politik yang negosiatif untuk menentukan prioritas atas *collective agreement*:
4. Mendorong pemberdayaan masyarakat melalui pembelajaran kolektif sebagai bagian dari prose demokrasi:

Kriteria tersebut didasarkan dari terciptanya partisipasi publik dalam hal pengelolaan kebutuhan, yaitu sebagai berikut.

1. Keamanan dan ketertiban: semua institusi negara dan masyarakat luas didorong untuk menegakan hukum nasional dan peraturan daerah secara efektif.
2. Politik: terkait dengan beragamnya aspirasi rakyat harus ditempatkan dalam derajat politik yang sama dalam kerangka penentuan prioritas.
3. Ekonomi: pengelolaan potensi ekonomi daerah harus mendorong dan mengaktifkan kegiatan ekonomi rakyat melalui peraturan daerah.
4. Sosial: perlu ruang bebas bagi rakyat dalam mengidentifikasi dirinya dalam organisasi sosial dan organisasi lainnya, serta kegiatan sosial lainnya.
5. Budaya: penghormatan dan kebebasan atas perkembangan budaya daerah sebagai potensi pembangunan dan pelayanan pemerintahan.<sup>12</sup>

Perhatian terhadap pentingnya partisipasi dalam konteks apapun akan menjadi salah satu kunci untuk memadatkan nilai – nilai kebijakan yang berorientasi pada kepentingan publik. Untuk itu, masyarakat luas sebagai elemen terbesar dalam suatu tatanan kehidupan sosial diharapkan dapat ikut serta dalam proses penentuan arah kebijakan pemerintahan dan pembangunan. Melalui paradigma ini, publik menjadi aspek penting dalam perancangan.

Partisipasi dapat menguatkan argumentasi untuk perumusan dan pembuatan suatu kebijakan publik. Selanjutnya yang perlu dirancang adalah membangun argumentasi akan perlunya suatu kebijakan publik dirumuskan dan ditetapkan. Atas dasar ini, secara teoritis diperlukan pemahaman terhadap bentuk argumen untuk memungkinkan efektifitas suatu kebijakan yang akan diambil. Bentuk argumen kebijakan yang akan dimaksud diklasifikasikan<sup>13</sup> sebagai berikut.

1. Cara otoritatif, cara ini mendasarkan pernyataan kebijakan dari pihak yang berwenang. Informasi diubah menjadi pernyataan berdasarkan asumsi yang dibuat para ilmuwan untuk direkomendasikan sebagai kebijakan.
2. Cara statistik, cara ini mendasarkan pernyataan kebijakan pada argumen yang diperoleh dari sampel. Asumsinya berujuk pada kebenaran dan dinyatakan pada anggota sampel. Dalam hal ini semua anggota populasi yang tidak menjadi bagian dari sampel juga dianggap membenarkan asumsi yang dimaksud.
3. Cara klasifikasional, pernyataan kebijakan cara ini didasarkan pada argumen yang berasal dari suatu keanggotaan. Informasi diubah menjadi pernyataan kebijakan atas dasar asumsi bahwa apa yang benar bagi suatu kelas individu ataupun kelompok yang tercakup dalam informasi tersebut

juga benar bagi individu atau kelompok yang merupakan anggota dikelas yang bersangkutan.

4. Cara intuitif, cara ini mendasarkan pernyataan kebijakan didasarkan dari argumen yang berasal dari batin. Hal ini sangat ditemukan dari pemahaman mendalam oleh pembuat kebijakan terhadap suatu masalah untuk menerima suatu rekomendasi kebijakan.
5. Cara analisentrik, cara ini mendasarkan pernyataan kebijakan pada argumen yang berasal dari validitas metode atau aturan yang ditetapkan oleh analis.
6. Cara eksplanatori, cara ini didasarkan dari pernyataan yang dibuat atas argumen yang dibuat dari suatu penyebab. Informasi diubah menjadi pernyataan atas dasar asumsi tentang adanya kekuatan penyebab tertentu dan hasilnya.
7. Cara pragmatis, cara ini didasarkan dari argumen yang berasal dari motivasi, kasus paralel, atau analogi. Informasi diubah menjadi pernyataan atas dasar asumsi tentang daya pengaruh tujuan, nilai, dan dorongan. Asumsi tentang kesamaan antara dua kasus pembuatan kebijakan atau lebih. Walaupun asumsi kesamaan hubungan diantara dua atau lebih latar kebijakan.
8. Cara kritik nilai, untuk cara ini, pernyataan didasarkan pada argumen yang diangkat dari etika. Informasi diubah menjadi pernyataan atas dasar asumsi tentang kebenaran atau kekeliruan, kebijakan atau kejelekan dari kebijakan dan konsekuensinya.

Setelah membangun argumentasi, langkah selanjutnya yang harus diwujudkan adalah perlunya kemampuan untuk mengakomodasikan semua segmen kepentingan publik dengan tahapan – tahapan yang perlu dilalui<sup>14</sup> adalah sebagai berikut:

1. Perumusan masalah, dimaksudkan untuk membantu menemukan asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebabnya, penetapan tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan yang bertentangan, dan merancang peluang kebijakan yang baru.
2. Peramalan, adalah tahap formulasi kebijakan yang dapat menguji masa depan yang *plausible*, potensial, dan secara normatif bernilai, mengestimasi akibat dari kebijakan yang ada atau diusulkan, mengenai kendala yang mungkin akan menjadi dalam pencapaian tujuan, serta mengestimasi layaknya politik (dukungan dan oposisi) dari berbagai pilihan.

3. Rekomendasi, adalah sebagai tahap adopsi kebijakan yang dapat membantu mengestimasi tingkat resiko dan ketidakpastian, mengenali eksternalitas dan akibat ganda, menentukan kriteria dalam pembuatan pilihan dan menentukan pertanggungjawaban administratif bagi implementasi kebijakan.
4. Pemantauan, merupakan tahap implementasi kebijakan yang membantu menilai tingkat kepatuhan, menemukan akibat yang tidak diinginkan dari kebijakan dan program, mengidentifikasi hambatan dan rintangan implementasi dan menemukan pihak – pihak yang bertanggung jawab pada setiap tahap kebijakan.
5. Penilaian (evaluasi), dalam tahapan ini diharapkan tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah telah diselesaikan, tetapi juga menyumbang pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai – nilai yang mendasari kebijakan, membantu dalam penyesuaian dan perumusan kembali masalah.

### **C. MODEL - MODEL KEBIJAKAN**

Untuk akurasi pengelolaan kebijakan, juga sangat diperlukan pemahaman tentang model kebijakan. Dalam hal ini, seorang atau sekumpulan aktor kebijakan tanpa dilandasi pemahaman terhadap model kebijakan sangat potensial untuk mengalami kegagalan dalam merumuskan kebijakan politik. Bagaimanapun, model kebijakan adalah gambaran sederhana tentang aspek – aspek yang dipilih dari satu situasi atau masalah yang disusun untuk tujuan atau sasaran tertentu.

Model kebijakan dapat pula dipandang sebagai rekonstruksi artifisial dari realitas dalam suatu wilayah yang penuh dengan kompleksitas lingkungan dan kemanusiaan. Sebab itu<sup>15</sup>, model kebijakan dapat dinyatakan sebagai konsep, diagram, grafik atau persamaan dalam matematika. Model kebijakan dapat digunakan tidak hanya untuk menerangkan, menjelaskan dan memprediksikan elemen – elemen suatu kondisi masalah, melainkan juga untuk memperbaikinya dengan merekomendasikan serangkaian tindakan untuk memecahkan masalah tertentu.

Model kebijakan bermanfaat dan bahkan harus ada. Model kebijakan merupakan penyederhanaan sistem masalah dengan membantu mengurangi kompleksitas dan menjadikannya dapat dikelola oleh para analisis kebijakan. Demikian pula, model kebijakan dapat membantu membedakan hal – hal yang esensial dan yang tidak esensial dari situasi masalah, mempertegas hubungan

diantara faktor atau variabel penting dan membantu menjelaskan dan memprediksikan konsekuensi dari pilihan kebijakan. Selain itu, model kebijakan juga dapat memainkan peran kreatif dan kritis didalam analisis kebijakan dengan mendorong para analisis untuk menantang ide – ide konvensional maupun metode analisis.

Walaupun demikian, dengan menyederhanakan situasi masalah, model kebijakan tidak dapat dihindarkan untuk menyumbang distorsi selektif atas realitas. Sesungguhnya terdapat beberapa model kebijakan, yang dapat digunakan dalam perumusan dan penentuan kebijakan tetapi hanya ada dua bentuk utama dari model kebijakan itu sendiri. Beberapa model yang dimaksud dapat dideskripsikan<sup>16</sup> sebagai berikut.

1. Model deskriptif, bertujuan untuk menjelaskan dan memprediksi sebab dan konsekuensi dari pilihan kebijakan. Model deskripsi digunakan untuk memantau hasil dari kebijakan.
2. Model normative, model ini bukan hanya bertujuan untuk menjelaskan dan memprediksi, tetapi juga memberikan dalil dan rekomendasi untuk mengoptimalkan pencapaian beberapa utilitas atau nilai. Beberapa jenis model normatif yang digunakan oleh para analisis kebijakan adalah (1) model antri, yaitu model normatif yang membantu menentukan tingkat kapasitas pelayanan yang optimum; (2) model penggantian, yaitu model pengaturan waktu pelayanan dan perbaikan yang optimum; (3) model inventaris, yaitu pengaturan volume dan waktu yang optimum; (4) model biaya manfaat, yaitu, perlunya keuntungan optimum pada inventaris publik.
3. Model verbal, model ini merupakan ekspresi dalam tiga bentuk utama, yaitu verbal, simbol, dan prosedural. Model verbal diekspresikan dalam bahasa sehari-hari. Dalam menggunakan model ini, analisis bersandar pada penilaian nalar untuk membuat prediksi dan menawarkan rekomendasi. Penilaian nalar menghasilkan argumen kebijakan, tetapi bukan dalam bentuk nilai-nilai angka yang pasti. Model verbal secara relatif mudah dikomunikasikan ke publik dan berbiaya murah dan dapat mengandalkan debat publik. Keterbatasan model verbal adalah bahwasalah yang digunakan untuk memberikan prediksi dan rekomendasi bersifat implisit atau tersembunyi, hingga sulit untuk memahami dan memeriksa secara kritis argumen tersebut secara keseluruhan.
4. Model simbolis, model ini menggunakan simbol statistik, dan logika. Model simbolis sulit untuk dikomunikasikan kepada publik, bahkan diantara para ahli pembuat model sering terjadi kesalahpahaman tentang elemen-elemen

dasar dari model simbolis. Biaya model simbolis mungkin tidak lebih besar dari model verbal. Namun, kelemahan praktis model simbolis adalah hasilnya mungkin tidak mudah diinterpretasikan, bahkan diantara para spesialis, karena asumsinya mungkin tidak dinyatakan secara memadai.

5. Model prosedural, model ini menampilkan hubungan yang dinamis diantara variable yang diyakini menjadi cirri suatu masalah kebijakan. Prediksi dan solusi optimal diperoleh dengan disimulasikan dan meneliti seperangkat hubungan. Biaya model ini relatif lebih tinggi jika disbanding dengan model verbal dan simbolis.

Aspek kelembagaan. Bukan hanya pada organisasi bisnis, tetapi telah berkembang lebih luas pada tatanan organisasi pemerintah. Hal ini disebabkan oleh perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang semakin maju dan kompetisi global yang sangat ketat.

Dalam kondisi demikian hanya organisasi yang mampu memberikan pelayanan berkualitas akan merebut konsumen potensial, seperti halnya lembaga pemerintah semakin dituntut untuk menciptakan kualitas pelayanan yang dapat mendorong dan meningkatkan kegiatan ekonomi. Oleh karena itu, pelayanan aparatur harus lebih proaktif dalam mencermati paradigm baru global agar pelayanannya mempunyai daya saing yang tinggi dalam berbagai aktivitas publik. Untuk itu birokrasi seharusnya menjadi *center of excellence*,<sup>18</sup> pusat keunggulan pemerintahan.

Kualitas oleh banyak pakar diartikan dalam satu frase, diantaranya W.E Deming menyebutnya, perbaikan berkesinambungan (*continuos improvement*); Joseph M.Juran, menyebutnya sebagai cocok untuk digunakan (*fit for use*); Philip Crosby, mengertikan kesesuaian dengan persyaratan. Selain itu kaory Ishikawa, mengartikan dalam bentuk kalimat, yaitu produk yang paling ekonomis, paling berguna dan selalu memuaskan pelanggan. Selanjutnya JW Cortado, menyebutnya pula dalam satu frase, yaitu saat kejujuran (*the moment of truth*), atau kualitas diciptakan pada saat pelaksanaan.<sup>19</sup>

Bertolak dari pendapat diatas, pelayanan kualitas birokrasi adalah melayani konsumen yang sesuai dengan kebutuhan dan seleranya. Pengertian ini memberikan pemahaman bahwa segala sesuatu yang berkaitan dengan pelayanan, semuanya sudah terukur ketepatannya karena yang diberikan adalah kualitas.

Bagaimanakah sebenarnya pelayanan birokrasi yang berkualitas, dapat didefinisikan melalui cirri-cirinya; (i) pelayanan yang bersifat anti birokrasi, (ii)

distribusi pelayanan, (iii) desentralisasi dan berorientasi kepada klien. Senada dengan cirri-ciri tersebut, pemerintah perlu menekankan beberapa hal, yaitu (a) pemerintah menciptakan suasana kompetitif dalam pemberian pelayanan; (b) pemerintah berorientasi terhadap kebutuhan pasar, bukan berokrasi; (c) pemerintah desentralisasi dan lebih proaktif. Maksud dan pelayanan birokrasi tersebut lebih awal juga telah dikemukakan dalam banyak kajian internasional, bahwa kekuatan kembar manajemen adalah mengupayakan fleksibilitas yang lebih besar dan pemerintah mengusahakan tanggung jawab yang lebih sedikit.

Beberapa pemikiran diatas, lahir dari Negara maju yang sudah pasti masyarakatnya mempunyai kemampuan dalam berbagai hal, sehingga kondisi kesiapannya jauh diatas negara berkembang seperti Indonesia. Namun demikian kondisi objektif menunjukkan bahwa beberapa dari model pelayanan tersebut dapat diadopsi kedalam system administrasi negara kita, dan tidak dapat disangkal pula bahwa sekarang ini masih diperlukan banyak peran pemerintah dalam melakukan intervensi untuk penyempurnaan di bidang aparatur, sebagai upaya pengembangan sistem pelayanan berkualitas dalam memenuhi tuntutan publik yang semakin meningkat.

Dewasa ini, kesadaran akan peningkatan kualitas pelayanan dipacu oleh penerapan manajemen mutu terpadu (MMT), bukan hanya pada organisasi bisnis, tetapi telah diadaptasi pada berbagai organisasi publik dan nonprofit, bahkan pada lembaga pemerintah terutama dinegara maju, tetapi kecenderungan pada tingkat global memaksa Negara berkembang untuk berupaya meningkatkan daya saingnya (*competitive advantage*) dalam menyediakan pelayanan, khususnya pelayanan aparatur.

Untuk menyediakan pelayanan kualitas, selayaknya model pelayanan MMT (*total quality management*) perlu diterapkan pada berbagai lembaga pemerintah. Meskipun konsepnya belum dapat diterapkan secara keseluruhan, tetapi dapat dikondisikan sesuai dengan sumber daya yang dimiliki lembaga pemerintahan. Bagaimanapun MMT merupakan komitmen terpadu yang perlu didedikasikan terhadap kualitas melalui penyempurnaan proses berkelanjutan oleh semua anggota organisasi. Ia bekerja berdasar fakta dan data, tetapi fakta dan data itu harusnya yang benar bukan dibuat-buat untuk memenuhi persyaratan tertentu.<sup>20</sup>

Disamping itu, konsep TQM bukan hanya menyentuh aspek kualitas produk, tetapi juga berbicara pemuasan konsumen. Bahkan konsep *next-process in the consumer* sudah harus dimulai dalam proses TQM. Jadi dalam konsep TQM, selain kualitas harus ditingkatkan, juga *cost reduction* harus

dipikirkan dan *consumer satisfaction* dapat dipenuhi. Dengan demikian terjadi penggeseran dari *cost* ke *quality* ke *satisfaction* yang jadi andalan memenangkan persaingan.<sup>21</sup>

Rumusan pelayanan yang dikemukakan diatas sangat *representatif* untuk semua organisasi. Memang TQM dilahirkan dari organisasi profit, tetapi pada lembaga pemerintah disamakan dengan pelayanan. Ada berbagai penekanan dalam TQM yang dapat diadaptasi pada lembaga pemerintah<sup>22</sup> antara lain, bahwa kualitas harus dikembangkan pada awal proses dan tidak ditambahkan kemudian agar dapat menghemat banyak dana, waktu, daya dan memperkecil tingkat absensi. Aturan TQM yang dapat dimanfaatkan dalam lembaga pemerintah, yaitu

1. Kualitas adalah pekerjaan setiap orang dalam organisasi agar mampu memberikan pelayanan terbaik;
2. Kualitas muncul dari pencegahan, bukan hasil dari suatu pemeriksaan atau inspeksi;
3. Kualitas menuntut kerjasama yang erat, semua orang dalam organisasi adalah penentu keberhasilan dalam pelaksanaan tugas;
4. Kualitas menurut perbaikan berkelanjutan. Selanjutnya ditekankan, bahwa pada saat diperlukan perubahan, misalnya dalam sistem dan prosedur, tindakan yang cepat perlu ditempuh agar tidak terjadi keterlambatan dalam mengejar peningkatan kualitas.

Pada bagian lain dikemukakan bahwa ada tujuh hal yang perlu diperhatikan dalam pemberian pelayanan, namun yang paling signifikan untuk diterapkan dalam lembaga pemerintah<sup>23</sup> adalah

1. *Function*; kinerja primer yang dituntut;
2. *Conformance*; kepuasan yang didasarkan pada pemenuhan persyaratan yang telah ditetapkan;
3. *Reliability*; kepercayaan terhadap jasa dalam kaitannya dengan waktu;
4. *Serviceability*; kemampuan untuk melakukan perbaikan apabila terjadi kekeliruan
5. Adanya *assurance* yang mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan, dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki para staf, bebas dari bahaya, resiko atau keragu-raguan.

Perhatian terhadap aspek diatas akan menjadikan suatu produk kebijakan lebih potensial dalam mengakses semua kepentingan publik. Namun demikian produk kebijakan yang baik juga harus didukung kemampuan birokrasi yang

memadai pada tingkat implementasi. Untuk itu pendayagunaan pelayanan aparat birokrasi yang perlu dilakukan<sup>24</sup> adalah melalui;

1. Pengembangan *efficiency standart measurements*, tolak ukur, standar unit dan *standard cost* perlu ditingkatkan untuk meminimalisasi unsur-unsur biaya yang tidak profesional;
2. Perbaiki prosedur dan tata kerja rasional organisasi yang lebih efisien dan efektif dalam manajemen operasional yang proaktif;
3. Mengembangkan dan memantapkan mekanisme koordinasi yang lebih efektif (*to make coordination works*);
4. Mengendalikan dan menyederhanakan birokrasi (*regulatory function*) dengan *management by exception* dan *minimize body contact* dalam pelayanan jasa. Pengendalian, penyederhanaan perizinan, dan pengaturan yang perlu mendapat perhatian adalah mengenai investasi, kegiatan usaha, pengelolaan tanah dan bangunan, serta kelancaran lalu lintas barang.

*Political will* yang kuat dari pemerintah, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah. Aparatur pemerintah sebagai penyelenggara negara sekarang ini dan akan datang semakin dihadapkan kepada kompleksitas global. Peranannya harus mampu mengantisipasi dan mengakomodasi segala bentuk perubahan. Kondisi ini sangat memungkinkan karena aparatur berada pada posisi sebagai perumus dan penentu kebijakan, serta sebagai pelaksana terdepan dari segala peraturan perundang-undangan.

Uraian teoretis di atas sesungguhnya mengingatkan akan pentingnya membenahi berbagai infrastruktur yang dapat menekan daya saing segala aktivitas publik terutama aktivitas prekonomian, seperti penyempurnaan administrasi dan birokrasi yang senantiasa menjadi masalah dalam menampilkan pelayanan yang berkualitas.

Kemampuan kelembagaan memberikan pelayanan dapat dilihat dari model organisasinya, dalam hal ini kondisi organisasi pemerintahan kita masih sangat sentralistis sehingga inefisiensi juga tidak dapat dihindari. Kondisi ini pula menyebabkan gaya administratif yang ditampilkan birokrat negara kurang produktif dalam berbagai kegiatan. Untuk itu birokrasi sebagai instrument kelembagaan harus tetap dipandang sebagai organisasi rasional yang efisien dan efektif.

Pembangunan sistem administrasi Negara dengan perangkat birokrasinya harus terus digalakan, agar administrasi Negara menjadi *a vigorous and a strong and very active government*<sup>25</sup>. pembangunan sistem administrasi yang memperoleh kinerja yang lebih efektif, efisien dan bersaing. Kebijakan ini

berupa pemotongan atau penyederhanaan procedural (*deregulasi*) yang dianggap berbelit-belit, banyak instansi dan pejabat yang terlibat didalam mengerjakan suatu urusan sehingga mengganggu kelancaran aktivitas dalam berbagai sektor, maka peraturan tersebut disederhanakan dengan menghapus prosedur yang tidak urgen dan menghambat. Dalam konteks ini, regulasi menjadi sangat penting untuk mendapat perhatian, adapun bentuknya <sup>27</sup> adalah

1. Pengurangan sasaran (*target deregulation*), seperti pengurangan pajak;
2. Perlunakan syarat (*standards deregulation*).
3. Pengurangan sanksi (*enforcement deregulation*).
4. Dengan deregulasi, elastisitas penawaran meningkat, biaya produksi dapat dikurangi, persaingan meningkat, biaya pelaksanaan dapat dihemat. Tentu, konsep dan implementasinya sangat penting untuk kondisi Indonesia sebagai upaya perubahan jalur birokrasi dalam sistem administrasi yang lebih efisien dan efektif.

Konsep – konsep tersebut diharapkan mampu mendorong terciptanya sistem pengelolaan pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam satu sistem administrasi negara yang berorientasi pada kepentingan publik sebagai tujuan utama. Secara teoretis, *good governance* sendiri dapat diberi arti sebagai suatu proses yang mengorientasikan pemerintahan pada distribusi kekuatan dan kewenangan yang merata dalam seluruh elemen masyarakat untuk dapat mempengaruhi keputusan dan kebijakan yang berkaitan dengan kehidupan publik beserta seluruh upaya pembangunan politik, ekonomi, sosial dan budaya mereka dalam sistem pemerintahan.

Selain itu *good governance*, juga banyak diartikan sebagai cara pemerintahan yang baik dan aman, dimana tertata hubungan yang sinergis dengan masyarakat luas (*stakeholders*). Masyarakat turut berpartisipasi aktif dalam proses dan pengambilan keputusan pemerintahan dan pembangunan melalui saluran – saluran kelembagaan yang resmi ataupun secara informal.

Oleh sebab itu, *good governance*, juga mensyaratkan adanya suatu proses yang berkelanjutan untuk mengakomodasi dan memediasi konflik – konflik kepentingan yang ada dalam struktur kemasyarakatan sehingga dapat memperoleh suatu kesepakatan bersama. Dengan kata lain, dalam konteks *good governance*, upaya manajerial atau keprofesionalan dalam mengelola urusan – urusan publik dalam semua level pemerintahan menjadi hal penting untuk dilakukan.

Upaya penciptaan *good governance* diyakini akan lebih efektif jika didukung dengan metode dan pendekatan partisipatif, karena terkait dengan usaha penting untuk pengelolaan urusan – urusan publik, termasuk seluruh aktivitas pembangunan didalamnya. Hal itu dapat dilakukan dengan melibatkan seluruh institusi atau pihak yang terkait dalam urusan publik melalui forum – forum terbuka seperti, media massa, *public hearing*, forum warga, dan forum masyarakat luas lainnya. Metode seperti ini akan memungkinkan institusi – institusi pemerintahan dapat mengetahui seluruh aspirasi masyarakat dan mengartikulasikannya dalam setiap aktivitas pemerintahan dan pembangunan.

Disamping itu dengan adanya media tersebut, maka seluruh kelompok kepentingan yang ada dalam masyarakat juga diharapkan dapat menciptakan keseimbangan dalam menengahi keberagaman pikiran atau konflik yang ada. Situasi seperti ini akan menciptakan peluang potensial bagi masyarakat luas untuk menjalankan kewajiban maupun haknya secara legal dan bertanggung jawab.

Menurut Bintoro Tjokroamidjojo,<sup>28</sup> bahwa pemahaman konsepsi pengelolaan pemerintahan yang amanah dapat dijelaskan dengan prinsip – prinsip sebagai berikut.

1. Akuntabilitas, tanggung tunggat (*accountability*). Akuntabilitas adalah kewajiban untuk memberikan pertanggung jawaban atas kinerja dan tindakan pimpinan suatu organisasi pada publik yang memiliki hak meminta pertanggung jawaban. Kalah salah pemerintahan dapat digugat oleh rakyat sebagai penerima pelayanan masyarakat.
2. Tranparansi (*transparacy*). Dapat di ketahui oleh pihak yang berkepentingsn mengenai kebijaksanaan pemerintah dan organisasi badan usaha. Seleksi jabatan berdasar *fit and proper test*, tender pelelangan, pemberian izin dilakukan secara transparan.
3. Keterbukaan (*openess*). Pemberian informasi secara terbuka, terhadap saran dan kritik yang dianggap sebagai partisipasi masyarakat untuk perbaikan.
4. Berdasarkan hukum (*rule of law*). Keputusan, kebijakan pemerintahan, organisasi dan badan usaha yang menyangkut kepentingan publik dilakukan berdasarkan hukum (peraturan perundang – undangan yang berlaku). Jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan publik yang ditempuh. *Conflict resolution* (penyelesaian konflik) berdasarkan hukum.

5. Jaminan *fairness, a level playing field* (perlakuan yang adil/perlakuan kesetaraan). Ini berlaku bagi pemerintah kepada masyarakat dalam pelayanan publik, perusahaan kepada pelanggan dan sebagainya.

Prinsip – prinsip tersebut dapat diwujudkan dalam sistem pemerintahan, jika ada partisipasi luas dari *stakeholders* untuk berperan aktif. *United Nations Development Program* (UNDP) merumuskan,<sup>29</sup> bahwa setidaknya ada tiga pihak yang berperan sebagai pelaku dalam *good governance* yaitu (i) negara atau pemerintah: (ii) sektor *private*: dan (iii) *civil society*. Setiap pelaku tersebut memiliki peran masing – masing demi terbentuknya *good governance*.

Secara umum pemerintah berperan untuk menciptakan dukungan politik dan hukum yang kondusif, sedangkan sektor privat memiliki peran untuk menggerakkan dunia usaha sehingga dapat memberikan lapangan pekerjaan dan pendapatan. Sementara masyarakat sipil berperan untuk memfasilitasi interaksi – interaksi sosial politik dan memobilisasi kelompok – kelompok masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas politik, ekonomi, sosial dan budaya. Khususnya untuk masyarakat sipil, peran yang dimilikinya dapat dijabarkan lebih lanjut dalam hal berikut ini:

1. Menciptakan *power balancing system* atau sistem yang mampu memberikan keseimbangan kekuatan bagi kekuatan pemerintah dan sektor privat terutama dalam proses pembentukan kebijakan publik:
2. Berupaya menghilangkan potensi ketidakstabilan politik dan ekonomi dengan membuat mekanisme yang efisien untuk mengalokasikan keuntungan – keuntungan sosial bagi masyarakat luas:
3. Mengisi atau memperkecil kesenjangan yang terjadi akibat adanya kegagalan pasar.

Hal demikian potensial tercipta dengan kondusif ketika mekanisme penyelenggaraan pemerintahan negara didasarkan dari produk kebijakan yang dapat menyeimbangkan pencapaian kepentingan seluruh *stakeholders*. Tentu harapan tersebut mensyaratkan pada keputusan yang baik dan akomodatif. Untuk itu pula pengambilan keputusan harus ditangani secara benar. Adapun hal – hal yang dapat menyebabkan kegagalan menciptakan keputusan yang benar<sup>31</sup> dijelaskan berikut ini.

1. Perhatian pada masalah yang salah. Pengambilan keputusan tidak tepat dalam mengidentifikasi inti masalah, lalu dengan cepat mengambil langkah tanpa suatu petunjuk yang jelas apa yang mendorong perlunya mengambil tindakan. Kemudian baru terasa bahwa masalah yang terjadi pusat perhatian itu ternyata keliru.

2. Tidak memberi kesertaan peran serta. Para pengambil keputusan yang mengelola peran serta pihak lain sering kali tidak memiliki pemahaman yang lengkap tentang keputusan yang diambil. Peran serta dari pihak yang terkait sangat membantu para pembuat keputusan karena perspektif yang berbeda – beda yang mereka miliki akan membuka banyak jalan dalam memandang keputusan yang akan dibuat.
3. Sering terganggu oleh desakan pilihan – pilihan yang terpaksa. Pilihan – pilihan seperti itu, kadang – kadang dianggap penting karena biasanya didesakan oleh kalangan *visted interest*, dan lazim diterima. Apabila ini menjadi kenyataan, maka akan mendorong pengambil keputusan untuk melupakan sasaran lembaga.
4. Memaksakan diri karena desakan waktu dan stress. Sering kali pembuat keputusan dikelilingi oleh kompleksitas yang berasal dari ambiguitas dan ketidak pastian, yang mengakibatkan bahwa ia tidak mampu lagi mengendalikan desakan waktu dan stress tersebut.
5. Terlalu banyak menggunakan intuisi dan penghakiman (*judgment*). Para pengambil keputusan kadang – kadang percaya pada intuisinya untuk menetapkan penilaiannya, ketimbang menggunakan prosedur yang analitis dengan langkah demi langkah. Situasi seperti ini akan merusak realitas, mengingkari kenyataan sehingga bisa menghasilkan keputusan yang berbahaya.
6. Memperaktikan pengambilan keputusan dogmatis. Pengambilan keputusan tidak jarang lebih menyukai suatu cara tertentu dalam mengambil keputusan. Mungkin mereka tertarik pada pencari alasan rasional dan analisis, mungkin juga lebih senang mengukur perasaan orang lain, atau fakta yang ia kumpulkan sendiri dan banyak lagi kemungkinan, banyak pendekatan. Dengan pendekatan demikian, ada kemungkinan keputusannya kurang objektif.
7. Gagal memberi perhatian pada nilai – nilai. Nilai dan keyakinan biasanya menciptakan masalah serius karena pengambilan keputusan jarang diperlengkapi dengan kemampuan untuk menangani aspek – aspek demikian.
8. Masalah dalam membuat estimasi. Pembuat keputusan sering kali merasa perlu untuk memberikan estimasi yang optimis mengenai faktor – faktor yang krusial dalam menetapkan tindakan apa yang patut dilakukan. Hal ini mendorong lahirnya keputusan yang kadang – kadang kurang menguntungkan lembaga.

9. Gagal menggunakan analisis. Ambiguitas, ketidakpastian, dan konflik, sangat membutuhkan analisis yang lebih bersifat akademik, yang dengan sendirinya akan banyak bertolak pada objektivitas realitas. Dengan cara demikian relasi ketiga elemen itu dapat dipahami.
10. Masalah dalam mengkomunikasikan hasil – hasil analisis. Ada pengambil keputusan yang kurang memiliki keterampilan dalam aspek – aspek analisis dari pengambilan keputusan. Kondisi ini sering menimbulkan rasa ketakutan pada dirinya, kapan mereka hendak berkomunikasi dengan hasil – hasil analisis. Ia berkeinginan untuk melakukan prosedur analisis, tetapi lalu diintimidasi oleh tampilnya kompleksitas, kemudian mereka frustrasi.
11. Melalaikan etika. Perhatian pada etika sangat penting karena *tough decisions* jarang menampilkan etika secara netral.

Menghindari hal – hal yang disebutkan diatas akan memberikan prospek cerah bagi lahirnya keputusan pemerintahan yang baik dan partisipatif. Selanjutnya langkah menuju kearah penciptaan *good governance* akan semakin terbuka lebar.

## **BAB IV**

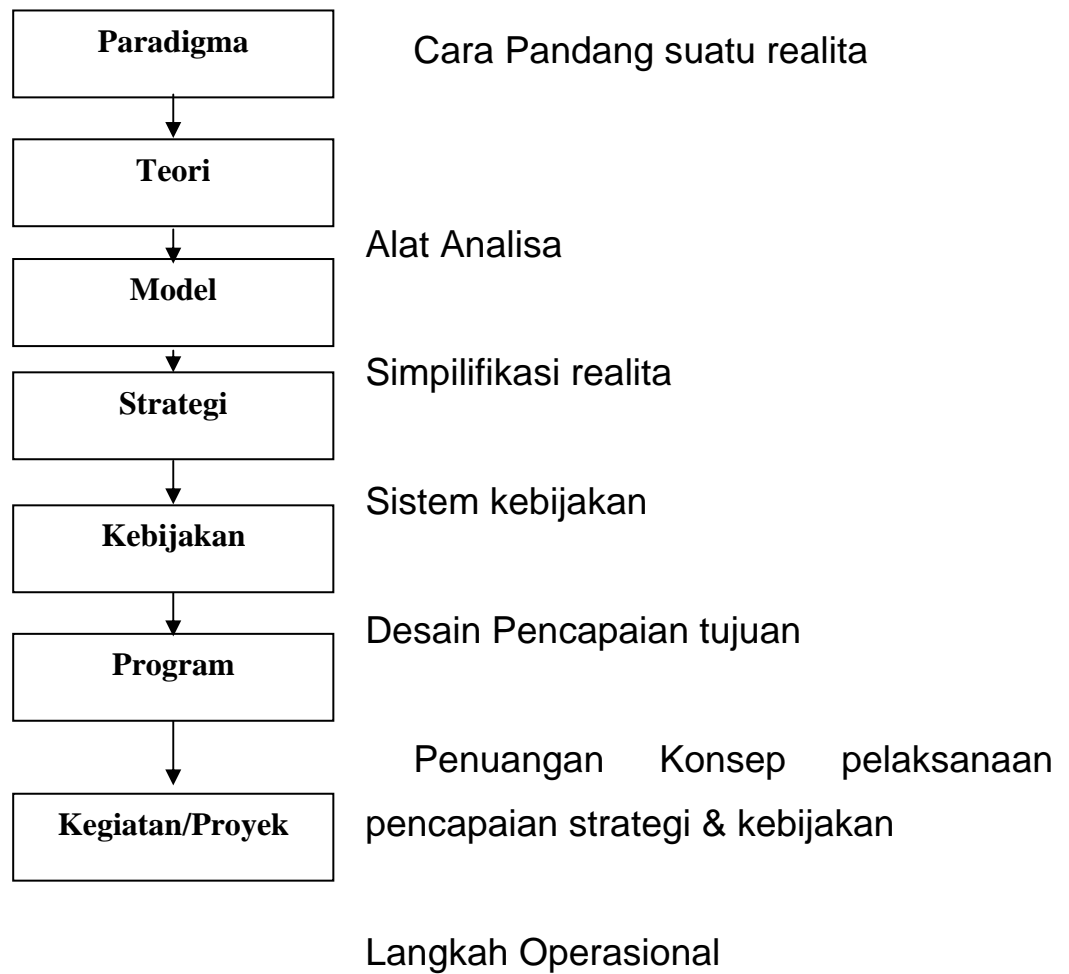
### **PARADIGMA PEMBANGUNAN ADMINISTRASI PUBLIK**

#### **1. Pembangunan**

Pada tahapan praktis, paradigma pembangunan dapat dipandang sebagai kesatuan teori, model dan system pengelolaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Paradigma berisi bangunan teori yang teruji sehingga dapat dijadikan dasar pendekatan dalam upaya memahami secara mendalam masalah-masalah pembangunan yang dihadapi dan dalam mengembangkan solusinya secara mendasar. Pada tingkatan praktis tersebut paradigma pembangunan disebut pula model pembangunan. Pengembangan model, strategi dan kebijakan tersebut berlangsung melalui suatu system administrasi negara sebagai system penyelenggara negara dan pembangunan.

Paradigma diperlukan mengingat bahwa penjabaran dari paradigms ini proses panjangnya mengarah sampai pada tingkatan teknis operasional. Dalam proses penjabaran dan evaluasi sampai pada kegiatan teknis operasional memerlukan waktu, dapat menyimpang dari paradigma atau mendekati paradigma yang diterapkan. Penerapan dalam konsep strategi dan kebijakan sering menjadi acuan dasar dari setiap organisasi dalam menentukan program dan langkah-langkah kedepannya. Proses penjabaran sampai pada kegiatan bukanlah pekerjaan mudah, perlu merenung dan menerapkan. berpikir sistem, untuk membantu penyelesaian secara utuh dalam tingkatan dibawahnya.

Berikut ini suatu gambaran penjabaran dari paradigms



Paradigma Pembangunan dalam konteks uraian ini dibagi atas dua kelompok yaitu paradigma Administrasi Publik good governance demensi administrasi Negara ( SANKRI ) dan Paradigma Pembangunan Sosial Ekonomi Politik.

#### 1. Paradigma Administrasi Publik

Sebagaimana Nicholas Henry, G. Frederickson juga rnengungkapkan 5 paradigma dalam ilmu pengetahuan administrasi Negara yang telah berkembang selama ini namun kemudian menambahkan satu paradigma lain, yaitu "administrasi Negara baru", dimana berbagai dimensi dan implikasi nilai yang ingin diwujudkan merupakan focus

pokok yang mewarnai paradigma ini. Ke 6 (enam) paradigma tersebut adalah sebagai berikut

a. Paradigma 1 : Birokrasi Klasik.

Lebih mengarah pada struktur (desain) dan fungsi atau prinsip-prinsip manajemen, sedangkan lokusnya adalah berbagai jenis organisasi maupun bisnis. Paradigma ini mempunyai nilai-nilai pokok efisiensi, efektivitas, ekonomi dan rasionalitas.

b. Paradigma 2 : *Birokrasi Neo-klasik*

Menganut nilai-nilai yang sama dengan yang klasik, tetapi lokus dan fokusnya berbeda. Lokusnya adalah "keputusan" yang dihasilkan oleh birokrasi pemerintahan, sedangkan fokusnya adalah proses pengambilan keputusan dengan perhatian khusus yang memperhatikan ilmu perilaku, ilmu manajemen, analisa sistem dan penelitian operasi pada birokrasi pemerintahan.

c. Paradigma 3 : *Kelembagaan*,

Lebih dipergunakan sebagai kerangka untuk mengamati perilaku birokrasi yang berupa pengambilan keputusan yang bersifat gradual dan inkremental, dimana ini dipandang sebagai cara memadukan kemampuan dan keahlian birokrasi dengan preferensi kebijakan dan berbagai kemungkinan bias dari pejabat politis. Paradigma ini kurang menekankan pada efisiensi, efektivitas dan produktivitas organisasi, pada nilai-nilainya.

d. Paradigma 4 : *Hubungan Kemanusiaan*,

Mempunyai nilai-nilai partisipasi dalam pengambilan keputusan, mengurangi perbedaan dalam status hubungan antarpribadi, keterbukaan, aktualisasi diri dan optimalisasi tingkat kepuasan, dengan memfokuskan diri pada dimensi kemanusiaan dan aspek sosial-psikologi organisasi, termasuk birokrasi. Kedalam kelompok paradigma ini berkembang pula paradigma pembelajaran (learning

paradigm) yang terarah pada peningkatan kapasitas individu dan institusi. Pengembangannya meliputi sensitivity training, group dynamic dan organization development, kemudian building learning commitment dan learning organization.

e. Paradigma 5 : *Pilihan Publik*.

Focus paradigma ini dipengaruhi politik, sedangkan fokusnya adalah pilihan-pilihan untuk melayani kepentingan public akan barang dan jasa yang harus diberikan oleh organisasi yang kompleks.

f. Paradigma 6 : Administrasi Negara Baru.

Fokus dari administrasi Negara baru meliputi usaha untuk mengorganisasikan, menggambarkan, mendesain ataupun upaya membuat organisasi dapat mewujudkan nilai-nilai kemanusiaan dengan mengembangkan sistem desentralisasi, mewujudkan organisasi demokratis yang responsif dan dapat memberikan jasa-jasa yang diperlukan masyarakat secara merata.

Bryant dan White mengemukakan beberapa pendekatan untuk lebih memahami organisasi dan fungsi-fungsi- manajemen, khususnya terkait dengan pembangunan Negara-negara berkembang, dimana pendekatan yang digunakan adalah sebagai berikut

a. Teori organisasi meliputi

- 1) yang memandang organisasi sebagai sistem pembuat keputusan dan pencapaian tujuan yang sangat ditentukan oleh rasionalitas ekonomi;
- 2) organisasi sebagai bagian dari lingkungan sosiologi yang lebih luas dan mempengaruhi berfungsinya organisasi.

b. Teori perilaku dengan 3 pokok pendekatan yaitu :

- 1) model rasional,
- 2) model sosiologik (sosiopsikogik) dan
- 3) model pengembangan hubungan manusia.

Dari uraian tersebut tampak bahwa perbedaan antara paradigma yang dikemukakan Nicholas Henry dengan Frederickson ataupun paradigma-paradigma lainnya, terutama pada nama yang diberikan (terminology) atas teori-teori yang dikelompokkan menurut "nilai dan focus".

Pembangunan administrasi Negara pada hakekatnya terarah pada upaya mengatasi berbagai permasalahan nyata, yang dihadapi system administrasi baik system itu sendiri maupun yang timbul dalam hubungan interaksinya dengan - lingkungannya, serta ditujukan pada pengembangan kemampuan (capacity building), sehingga dapat menyelenggarakan berbagai tugas fungsi pemerintahan secara efektif efisien bersih dan berkeadilan. Untuk hal tersebut dikembangkan atas dasar paradigma-paradigma administrasi Negara tergantung pada permasalahan konkrit yang dihadapi dan secara konseptual dikelompokkan menjadi 4 paradigma sebagai berikut

- a. Paradigma structural fungsional
- b. Paradigma perilaku
- c. Paradigma sistemik
- d. Paradigma pengelolaan kebijakan publik.

Di Indonesia, terdapat paradigma administrasi publik yang memberikan warna pada pelaksanaan proses pemerintahan dan pembangunan yang dilaksanakan, yaitu: Reinventing government, from government to governance, from big government to less government dan dari sentralisasi ke desentralisasi.

## **2. Good Governance**

Peranan Pemerintah secara spesifik dibagi 3 (tiga) kelompok fundamental, (1) penyelenggaraan tugas umum pemerintahan, seperti penyelenggaraan peradilan, pertahanan dan keamanan, mengadakan hubungan diplomatik, dan penyelenggaraan keuangan Negara; (2)

penyelenggaraan tugas pemerintahan umum, memberikan pelayanan dan dukungan; dan (3) penyelenggaraan tugas pembangunan, seperti pembangunan bangsa (cultural and political development) dan pembangunan ekonomi dan sosial (economic and political development) yang diarahkan kepada peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh masyarakat bangsa. Dalam mengemban tugas itulah, pemerintah mengembangkan sistem intervensi berupa berbagai kebijakan publik.

Dari berbagai faktor yang berpengaruh di atas, dapat dibagi atas dua kelompok, (1) bersifat sentralistik, otoriter, tertutup, non-partisipatif; dan (2) bersifat demokratis, desentralistik;--=tra:a paran, partisipatif. Secara konseptual negara bangsa kita memilih sistem kebijakan yang kedua, namun karena kondisi tertentu dalam perkembangan hidup dan kehidupan bangsa, realitasnya berkembang sistem kebijakan pertama.

Pilihan tersebut sesuai dengan amanat dan semangat konstitusi. Dengan demikian alternatif model relevan untuk dipilih dan perlu kita kembangkan sebagai sistem kebijakan, yakni model proses kebijakan yang demokratis, partisipatif, transparan, dan desentralistik. Karakteristik sistem tersebut adalah dimensi "rational human cooperation" dari disiplin administrasi, yang juga merupakan suatu parameter dari "model rasional". Sehingga sistem kebijakan yang perlu dikembangkan adalah yang demokratis, desentralistik, transparan, manusiawi, rasional, dan partisipatif. Perkembangan sejarah politik dan pemerintahan kurun waktu sebelum era reformasi telah berkembang proses penyusunan kebijakan -dan manajemen pemerintahan yang bersifat sentralistik, elitis, otoriter, dan relatif tertutup. Dalam kondisi demikian, proses demokrasi dan sistem pertanggung-jawaban menjadi semu, sistem checks and balances tidak berkembang, KKN merajalela, dan pengawasan serta penegakan hukum menjadi tidak efektif. Model yang berkembang pada saat itu bersifat rasional, namun tidak human. Akibatnya sendisendi kehidupan sosial

ekonomi politik bangsa menjadi rapuh. Krisis ekonomi yang berkepanjangan dengan berbagai dampaknya yang luas merupakan bukti kerapuhan sistem kebijakan yang berkembang selama ini.

Dalam menghadapi dinamika perkembangan tersebut, pada dekade-dekade terakhir Abad 20 berkembang pula suatu paradigma pembangunan baru dalam, penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, yaitu paradigms pemerintahan atau pengelolaan pemerintahan yang baik (good governance). Prof. Bintoro menyebutnya sebagai "paradigma baru manajemen pembangunan". Pada hakekatnya good governance merupakan paradigma, sistem dan prosesnya dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang mengindahkan prinsip-prinsip "supremasi hukum, kemanusiaan, keadilan, demokrasi, partisipasi, transparansi, profesionalitas, dan akuntabilitas", serta memiliki komitmen tinggi terhadap tegaknya nilai dan prinsip desentralisasi, daya guna, hasil guna, pemerintahan yang bersih, bertanggung jawab, dan berdaya saing" \_ Selain itu, terdapat faktor penting yang perlu dibudayakan dalam menegakan good governance, yaitu sistem "checks and balances" dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa. Atau dapat dikatakan bahwa Good governance merupakan tata kelola yang amanah dalam menjaga keseimbangan antara demokrasi dan ekonomi pasar yang berkeadilan.

Pembangunan negara-negara berkembang merupakan realita yang kompleks, dan umumnya diawali dan ditandai ketidak jelasan konseptual baik dalam tata nilai maupun dalam model dan strategi pembangunan yang dipilih, termasuk di dalamnya konsepsi tentang hubungan antara administrasi negara dan pembangunan yang ternyata tidak selalu mudah dan sederhana. Paradigma pembangunan sosial ekonomi politik yang satu mempunyai implikasi yang berbeda terhadap sistem, struktur dan mekanisme administrasi negara dibandingkan dengan paradigma

pembangunan lainnya. Dengan demikian, suatu paradigma pembangunan mempunyai implikasi tertentu terhadap sistem administrasi negara atau sistem organisasi dan manajemen pemerintahan. Hal tersebut mempunyai makna dan implikasi bahwa perkembangan sistem, struktur, mekanisme, dan perilaku administrasi negara secara signifikan dipengaruhi oleh model-model dan strategi pembangunan.

Dari hasil pengamatan para ahli dapat ditarik kesimpulan bahwa hubungan antara- paradigma, model, dan strategi pembangunan sosial, ekonomi yang melandasi usaha-usaha pembangunan negara-negara berkembang dengan paradigms, model, dan strategi politik serta administrasi publik yang berlaku, ditandai oleh dominannya model dan strategi pembangunan sosial ekonomi politik yang dipilih, seuangkan paradigma administrasi terabaikan atau tidak ditempatkan secara proporsional, khususnya pada instrumentasi kebijakan dan proses pengelolaan pembangunan. Hal ini merupakan dan selanjutnya mengakibatkan terjadinya "administrative biases", yang secara kumulatif akan berdampak negatif pada keseluruhan kinerja pembangunan.

### **3. Dimensi-dimensi Pokok Administrasi Negara**

Sistem administrasi negara dibangun dengan maksud untuk --mewadahi dan melangsungkan berbagai upaya dalam mencapai tujuan bernegara. Dalam posisi dan perannya sebagai perjuangan mewujudkan cita-cita dan tujuan negara-bangsa tersebut, pengembangan sistem administrasi negara senantiasa didasarkan dan mengacu pada konstitusi negara-bangsa. Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (SANKRI) dibangun untuk mencapai tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) ' . SANKRI merupakan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara untuk mencapai tujuan NKRI.

Dimensi-dimensi nilai (spiritual, kultural dan institusional) yang menghikmahikan nilai-nilai kemanusiaan dan peradaban luhur, nilai-nilai yang melekat pada SANKRI tersebut berperan sebagai "guiding values and principles" ataupun sebagai referensi bagi pengembangan dan penetapan paradigma, model, tujuan dan sasaran serta instrumen-instrumen kebijakan dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa.

SANKRI secara konseptual meliputi pokok-pokok sebagai berikut:

- a. Tata nilai.
- b. Organisasi pemerintahan negara.
- c. Manajemen pemerintahan negara.
- d. Sumber daya aparatur negara.
- e. Sistem dan proses kebijakan negara.
- f. Posisi, kondisi, dan peran masyarakat bangsa dalam bernegara.
- g. Hukum administrasi negara.
- h. Organisasi dan manajemen kesekretariatan,
- i. Electronic Administration.
- j. Sistem kepemimpinan nasional.

Mengapa Paradigms Penting ? Beberapa jawaban atas pertanyaan ini adalah sebagai berikut

- a. Paradigma dapat memberikan manfaat antara lain :
  - 1) Formulasi Masalah dan Bukan Masalah.
  - 2) Mengarahkan Cara Pandang
    - a) Relevan - tidak relevan
    - b) Adil- tidak adil
  - 3) Menemukan Teori dan metoda
    - a) Meneliti
    - b) Memecahkan masalah
- b. Instrument dasar membentuk Kegiatan : Teori, Model, Strategi, Kebijakan, Program, Kegiatan/Proyek

Keterpurukan bangsa Indonesia, apakah disebabkan kesalahan Paradigma atau Kebijakan ?

Dari segi keterpurukan Indonesia mengalami 2 keterpurukan besar, yaitu :

- a. Keterpurukan ekonomi yang disebabkan oleh Hutang Luar Negeri yang melimpah yang menyulitkan posisi ekonomi Indonesia, dimana kejadian besar yang sangat besar adalah :
  - o 1966 - resesi ekonomi
  - o 1997 - resesi ekonomi
  - o Konglomerasi
  - o Impor Bahan Baku / Konsumit
- b. Keterpurukan Politik : dimana menerapkan paradigma Demokrasi semu yang tidak mengenal kata oposisi, serta tindakan untuk menjaga stabilitas dengan represif untuk hak bicara, pers, maupun tindakan penangkapan-penangkapan.

Dengan keadaan tersebut, maka perlu diuji beberapa penerapan paradigma ekonomi/ sosial yang berkembang selama dengan kenyataan-kenyataan yang terjadi, yaitu

- a. Pertumbuhan Versus
  - 1) Kelemahan struktur/pilar antara Koperasi, Pemerintah, dan Swasta
  - 2) Proteksi
  - 3) Hutang Luar Negeri menumpuk.
- b. Pemerataan Versus ketimpangan :
  - 1) Pendapatan masyarakat
  - 2) Pembangunan daerah
  - 3) Kewenangan Pengelolaan SDA
- c. Partisipasi Masyarakat :
  - 1) Demokrasi semu
  - 2) represif : Pers, hak Bicara, penangkapan

- d. Pembangunan Berkelanjutan Versus
  - 1) Kerusakan Lingkungan
  - 2) Tidak Konsisten (Agenda 21)
- e. Pembangunan Bertumpu SDM Versus
  - 1) Penduduk sebagian besar pendidikan rendah
  - 2) Kurikulum Berubah
  - 3) Akreditasi Universitas Rendah
  - 4) Human development Indeks Rendah
  - 5) Anggaran pendidikan rendah
- f. Daya Saing Nasional Versus
  - 1) Pasar Global
  - 2) Kemampuan Ekspor Lemah
  - 3) SDM
- a) From Government to Good Governance

<b>NO.</b>	<b>CIRI-CIRI</b>	<b>MASA LALU</b>	<b>MASA DEPAN (GOOD</b>
1.	Rule of law	Lemahnya	Supremasi hukum
2.	Paricipation	Rendahnya partisipasi masyarakat	Masyarakat sebagai subyek.
3.	Accountability	ABS	Amanah/clean
4.	Transparancy	Non transparan	Transparan
5.	Democracy	Demokrasi semu	Demokratisasi &
6.	Responsivene	Pasif, reaktif	Proaktif, antisipatif
7.	Consensus Orientation	Top down policy	Bottom up policy
8.	Equity	Sentralistik. ketimpangan	Desentralistik, kesetaraan
9.	Effectiveness	KKN, boros	Efektif dan efisien

10.	Strategic vision	Trilogi pembangunan	Reinventing government & banishing
11.	Competitiveness	Monopoli, konglomerasi	Mekanisme pad,,

b) Keterpurukan yang terjadi di Indonesia, disebabkan oleh perumusan "paradigma" yang tidak berorientasi kepada good governance.

#### 4. SANKRI

Krisis multidimensi terletak pada kelemahan dalam pengembangan "sistem dan proses penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan bangsa".

- a. Paradigma mengarahkan bagaimana cara kita melihat atau memandang sesuatu relevan atau tidak relevan, adil atau tidak adil.
- b. Keterpurukan yang terjadi pada masa lalu karena paradigma masa lalu tidak mempertimbangkan perkembangan lingkungan strategis yang terjadi sehingga pergeseran paradigma untuk mewujudkan good governance pada umumnya baru dalam tahap rumusan-rumusan yang belum mbumi dan memerlukan komitmen politik yang kuat untuk dapat mengaktualisasikannya secara efektif sesuai amanat konstitusi dan semestinya sudah terinstitusionalisasikan dalam SANKRI.
- c. Penyebab keterpurukan lainnya adalah SDM kualitas dan karakter yang rendah.

### PARADIGMA SOSIAL, EKONOMI, POLITIK

#### 1. PARADIGMA PEMBANGUNAN SOSIAL

Konsep pembangunan manusia (human development). Pembangunan manusia pada dasarnya merupakan suatu proses untuk

menjadikan manusia mampu memiliki lebih banyak pilihan, dapat tidak terbatas dan dapat berubah menurut waktu.

Dengan berkembangnya pengetahuan di bidang manajemen seperti, mulai digunakannya new personal approach yang lebih mewacanakan bagaimana agar setiap individu bersedia dan ingin berpartisipasi serta memberikan kontribusi untuk mencapai tujuan organisasi dan man power planning yang menekankan pentingnya perencanaan, teknologi dan informasi, maka dikenallah soft and hard human resources development. Soft human resources pada dasarnya lebih terfokus pada komunikasi, kepemimpinan dan komitmen. Sedangkan hard human resources berfokus pada perencanaan dan pengendalian tenaga kerja. Perpaduan keduanya disebut Human Resources development.

Pada setiap tahapan ada 3 hal penting, yaitu umur panjang dan sehat, memperoleh pengetahuan, dan memiliki akses terhadap sumber-sumber yang dibutuhkan untuk mencapai standar hidup.

Indeks pembangunan manusia (Human Development Index) dihitung berdasarkan 3 indikator yaitu : harapan hidup sejak lahir, angka melek huruf dan GDP per kapita.

## **2. PARADIGMA PEMBANGUNAN EKONOMI**

Untuk mengatasi ketimpangan-ketimpangan struktural dalam pembangunan ekonomi hendaknya dilakukan melalui beberapa kebijaksanaan restrukturisasi pembangunan ekonomi, meliputi

- a. Restrukturisasi kepemilikan dan penguasaan aset ekonomi, pemilikan dan penguasaan aset ekonomi oleh rakyat harus merata, untuk mengurangi secara struktural konsentrasi-konsentrasi kepemilikan dan penguasaan aset ekonomipada sekelompok keci.l aktor-aktor ekonomi.

- b. Restrukturisasi alokatif menyangkut alokasi dana-dana pembangunan, baik dana anggaran nasional maupun daerah, baik yang berasal dari perbankan atau lembaga-lembaga non-bank.
- c. Restrukturisasi spasial, hal ini diperlukan untuk mencapai pemerataan dan keseimbangan pembangunan antar kawasan.
- d. Restrukturisasi sektoral, diperlukan untuk mencapai keseimbangan dinamis antara sektor industri dan sektor pertanian atau antara sektor formal modern dan sektor informal tradisional untuk menuju kokohnya perekonomian rakyat.
- e. Restrukturisasi perpajakan, merupakan sarana redistribusi untuk mempersempit kesenjangan khususnya terhadap kekayaan dan kepemilikan barang mewah harus dikenakan pajak yang progresif. Pajak juga dapat dipakai insentif untuk kegiatan produktif dan disinsentif terhadap barang-barang mewah.
- f. Restrukturisasi strategis, dilakukan untuk memperkuat kemandirian ekonomi dengan mengurangi dependensi dan meningkatkan interdependensi resiprokal yang seimbang untuk memperkuat fundamental ekonomi. Restrukturisasi pola pikir atau agregasi budaya, dilakukan untuk membuka akses akan hak-hak rakyat dan mengembangkan perekonomian rakyat melalui sistem ekonomi berdasarkan demokrasi ekonomi.
- h. Restrukturisasi budaya, restrukturisasi ekonomi sepenuhnya tidak akan bermanfaat jika tidak diikuti restrukturisasi sosial dan budaya. Khususnya restrukturisasi dan demokrasi pendidikan rakyat.

### **3. PARADIGMA PEMBANGUNAN POLITIK**

Globalisasi adalah sebuah keniscayaan baru. Dewasa ini sulit rasanya untuk menghindar dari kecenderungan tersebut. Setelah kekuatan komunisme tidak lagi mampu membendung pengaruh liberalisme, praktis

batas-batas ideologi menjadi tidak relevan lagi. Berkat kemajuan teknologi komunikasi dan transportasi, perkembangan dunia mengarah pada suatu sistem . baru yang mengabdikan pada demokrasi liberal dan pasar bebas. Pada gilirannya, kemerdekaan bangsa-bangsa menjadi kian relatif. Apa yang sebelumnya dikenal dengan kedaulatan negara, karena globalisasi mulai diragukan eksistensinya. Sadar bahwa hubungan internasional merupakan refleksi dari masyarakat yang anarkis, pengembangan daya saing merupakan sebuah keniscayaan.

Politik dalam negeri, liberalisasi politik di Indonesia dimulai dengan penyelenggaraan Pemilu untuk Presiden dan Wakil Presiden. Sebuah pengalaman sejarah dalam reepublik ini sudah dilewati yakni, seluruh pemilih Indonesia diberi hak langsung untuk menentukan pilihannya.

Sebagai dari Pemilu langsung tak satu negarapun yang berhak mewakili kedaulatan rakyat untuk Pemilu. MPR yang disebut sebagai Lembaga Tertinggi negara, sekarang tidak lagi.

Perkembangan politik di Indonesia akan bergantung pada:

1. Politik domestik.
  - a. Kompleksitas legitimasi pemerintah.
  - b. Resources yang semakin menurun jumlah dan kualitasnya.
  - c. Keseragaman Sentralistik.
  - d. Public policy efisien tetapi belum efektif.
2. Struktural/ kekuatan asing.
  - a. Sebuah utopia bahwa hubungan internasional akan melahirkan kesejahteraan umat manusia.
  - b. Ada hubungan bantuan negara kaya terhadap negara miskin, bertujuan untuk menjadikan sekutunya.
  - c. Pembentukan pasar bersama atau pasar regional seperti APEC atau WTO.

#### 4. PARADIGMA PEMBANGUNAN HUKUM

Globalisasi dan perdagangan bebas yang berkembang saat ini berdampak pada sendi kehidupan hukum. Dalam pelaksanaan perdagangan bebas penguasaan hukum sangat diperlukan untuk memperkuat daya saing. Masing-masing negara dipaksa untuk meningkatkan potensi-potensi yang dimiliki untuk menunjang kepentingan ekspor dan impor barang maupun jasa.

Beberapa contoh hukum yang berkaitan dengan perdagangan bebas, antara lain dapat disebutkan sebagai berikut : hukum mengenal Hak kekayaan intelektual, hukum tentang perpajakan masing-masing negara, hukum tentang pengiriman barang, hukum transaksi perdagangan antar bank, dan lain-lain. Pada dasarnya bahwa hukum yang terkait dengan perdagangan bebas antara lain berkait, dengan peningkatan kemampuan bersaing, menghargai produk sendiri dan meningkatkan pengetahuan masyarakat tentang pasar.

Dalam perdagangan bebas, ada hal perlu diwaspadai apabila ada hasil-hasil perdagangan atau kegiatan ilegal yang lain seperti penyelundupan, hasil korupsi dan hash perdagangan narkoba dan zat aditif lainnya. Indonesia masih sulit dalam menerapkan Undang-undang tentang Money Laundering, mengingat bahwa administrasi peredaran uang di Indonesia sulit dibuktikan bahwa transaksi tersebut adalah money laundering.

Penegakan hukum di Indonesia masih memerlukan beberapa upaya seperti:

1. Aparat penegak hukum harus konsisten, tidak memperlmainkan hukum itu sendiri.
2. Kontinuitas yang berkesinambungan.
3. Konsekuen dalam menjalankan, dan tidak. menerapkan standar ganda.

Secara kualitas ada peningkatan yang signifikan, yang seharusnya dapat meningkatkan daya saing ekonomi secara keseluruhan.

Dari segi peningkatan daya saing dengan pendekatan ekonomi, kondisi ekonomi Indonesia semakin menurun dibandingkan dengan negara-negara tetangga. Hal ini ditengarai bahwa Indonesia tidak ada link yang kuat antara perbaikan politik dan ekonomi, yang seharusnya berjalan seimbang dan sating menunjang.

### **PARADIGMA PEMBANGUNAN DI ERA ORDE LAMA SAMPAI DENGAN ORDE REFORMASI**

Paradigma dapat diartikan sebagai suatu kerangka dasar asumsi, termasuk standar untuk menetapkan validitas pengetahuan, ketentuan fakta dan kesimpulan serta prinsip dasar sebab dan akibat. (Kuhn 1970). Paradigma dianggap penting karena paradigma sebagai dasar terbentuknya teori, model, strategi, kebijakan, program dan kegiatan dalam pembangunan suatu negara.

Mustopadidjaja, 1985 mendefinisikan paradigma sebagai teori dasar atau cara pandang fundamental yang dilandasi nilai-nilai tertentu dan berisikan teori pokok, konsep, asumsi dan metodologi atau cara pendekatan.

Paradigma pembangunan di Indonesia dimulai sejak kemerdekaan Indonesia tahun 1945. Beberapa periode yang mewarnai perubahan paradigma dapat dikemukakan sebagai berikut :

- a. Paradigma Pembangunan Nasional pada era Orde Lama (1945-1965) dengan beberapa paradigma pembangunan nasional yang dianut adalah sebagai berikut : Pembangunan negara kesatuan; pembangunan ekonomi melalui pembangunan pertanian dan industrialisasi; Pembangunan politik yang mengarah pada Gerakan Non-Blok; Konsep berdikari; Konsep administrasi publik dengan menganut sistem birokrasi klasik dengan struktural fungsional.

- b. Paradigma Pembangunan Nasional pada era Orde Baru (1966-1985) adalah : stabilitas dengan pendekatan represif; pelaksanaan demokrasi yang semu; orientasi pembangunan diarahkan pada trilogi pembangunan (pertumbuhan ekonomi, stabilitas politik, pemerataan); swasembada pangan: kebijakan uang ketat; dan mendorong peningkatan ekspor non migas.
- c. Paradigma Pembangunan Nasional pada era Orde Baru (1986-1990) adalah pengembangan industri berbahan baku impor; orientasi pinjaman dan investasi asing; terbentuknya konglomerasi ekonomi.
- d. Paradigma Pembangunan Nasional pada era Orde Baru (1991-1996) adalah : pembangunan diarahkan pada pertumbuhan ekonomi, pemerataan dan stabilitas politik (trilogi pembangunan); dominasi pinjaman luar negeri untuk pembiayaan pembangunan; pengembangan industri manufaktur berbahan baku impor.
- e. Paradigma Pembangunan Nasional pada era Orde Reformasi. (1997-2000) adalah : Adanya reformasi dalam kehidupan bernegara; dalam pemulihan ekonomi sangat tergantung pada pinjaman luar negeri (IMF dan World Bank); Peningkatan peran diplomasi internasional; Pengembangan ekonomi berbasis impor; Pendekatan pemecahan masalah sosial berdasar betas kasih (charity); Pemberdayaan ekonomi rakyat; pemerintah bertindak sebagai katalisator dan fasilitator.
- f. Paradigma Pembangunan Nasional periode 1999-2004 adalah Terwujudnya masyarakat Indonesia yang damai, demokratis, berkeadilan, berdaya saing, maju dan sejahtera dalam wadah NKRI yang didukung oleh manusia Indonesia yang sehat, mandiri, beriman, bertakwa, berakhlak mulia, berkesadaran hukum dan lingkungan serta menguasai iptek dengan etos kerja dan disiplin tinggi.

Sejarah dari berbagai Paradigma yang diterapkan di Indonesia mengalami pasang surut, apabila tidak dicermati setiap penjabaran paradigma

yang dikembangkan kedalam teori, model, strategi, kebijakan, program dan kegiatan tersebut menjadikan Indonesia semakin terpuruk. Hal ini dapat dilihat dari tabel di bawah.

Tabel 1  
Peringkat Daya Saing Dunia  
(The World Competitiveness Ranking)  
Tahun 2004

NEGARA	2000	2001	2002	2003	2004				
					(1)	(2)	(3)	( 1)	
Singapura	2	3	8	4	2	5		6	9
Malaysia	26	28	2	21	16	1"	16	13	30
Jepang	21	23	27	25	23	17	37	37	2
China	24	26	28	29	24	2	21	35	41
Thailand	31	34	31	30	2,,	9	20	23	50
Korea	29	29	29	37	35	49	36	29	27
Filipina	35	39	40	49	52	37	42	49	59
Indonesia	43	46	47	57	58	55	54	58	60

Catatan:

1- Economic Performance; 2 - Government Efficiency; 3 - Business Efficiency;  
4 - Infrastructure

Sumber: World Competitiveness Yearbook 2004

Dari data tersebut di atas, mengenai daya saing Indonesia, terlihat Indonesia semakin terpuruk mulai dari tahun 2000. Beberapa aspek seperti : Kinerja ekonomi, efisiensi pemerintah, efisiensi usaha dan infrastruktur semakin lama menjadi semakin merosot posisinya, semakin jauh dari negara-negara tetangga kita seperti Malaysia, Thailand, dan Filipina. Sementara negara-negara seperti Singapura, Jepang dan China tetap menempati posisi yang tinggi dalam daya saing, baik dilihat dari kinerja ekonomi, efisiensi pemerintah, efisiensi usaha maupun infrastruktur. Kenyataan selayaknya

menjadi kajian penting dalam paradigma dalam proses pendidikan dan pelatihan pimpinan.

Kelemahan daya saing ini tidak dapat ditutupi dengan berbagai keunggulan lainnya seperti teknologi dan sumber daya manusia. Gambaran kelemahan Indonesia yang dikhawatirkan akan semakin terpuruk dapat dilihat dalam Tabel 2 dan 3, yang memuat posisi teknologi tinggi dan indeks pembangunan manusia.

<b>Tabel 2</b>					
High Tech Indicator Value 2003					
Negara	Output Indicator Tech Standing	Productive Capacity	Technological Infrastructure (Input indicator)	Sosio Economic Infrastructure (input)	National Orientation (Input Indicator)
USA	93.9	82.8	92.7	86.4	79.8
Jepang	81.6	80.3	73.8	67.0	76.4
Singapura	52.4	40.5	46.7	84.2	83.8
Korea	46.4	52.3	45.2	81.1	80.4
Malaysia	32.8	342	28.8	64.9	73
China	49.3	49.6	55.2	55.0	63.0
Thailand	20.0	30.9	51.0	67.5	47.7
Indonesia	24.8	27.7	20.7	39.1	45.1
Filipina	19.6	45.0	24.0	55.0	59.3

**Sumber: Indicators of Technology-Based competitiveness of 33 Nations - Technology Poky Assessment Center-Georgia Institute of Technology – USA**

Indikator nilai teknologi tinggi yang diterapkan menunjukkan bahwa AS dan Jepang menduduki tempat tertinggi dalam output, kapasitas dan infrastruktur teknologi. Indonesia terlihat sangat tertinggal dari Filipina dalam kapasitas, infrastruktur (teknologi & sosioekonomi), dan orientasi nasional. Indonesia hanya menang dari Filipina adalah dalam hal output. Indeks Pembangunan Manusia tahun 2001 s/d 2004.

Tabel 3  
Indeks Pembangunan Manusia

Negara	2001	2003	2004
Singapura	26	28	25
Malaysia	56	58	59
Thailand	66	74	76
Filipina	70	85	83
Brunai	32	31	33
Vietnam	101	109	112
Kamboja	121	130	130
Indonesia	112	112	111
Myanmar	118	131	132
Laos	131	135	135

Sumber: UNDP

Terlihat dari Tabel 3, di lingkungan ASEAN Indonesia hanya menang dibandingkan dengan Kamboja, Myanmar dan Laos, sementara dari Vietnam semakin mengancam untuk meninggalkan Indonesia.

Beberapa gambaran data tersebut diatas selayaknya menjadikan peningkatan kesadaran kepada kita untuk berjuang dan bekerja lebih keras untuk memajukan Indonesia. Berbagai kajian paradigma beserta penjabarannya menjadikan kita memahami secara menyeluruh kelemahan-kelemahan yang harus menjadi perhatian bersama.

## **BAB V**

### **PARADIGMA PELAYANAN PUBLIK & PRODUK LAYANAN PUBLIK**

#### **1. Paradigma Pelayanan Publik**

Sejalan dengan perkembangan manajemen penyelenggaraan negara, dan dalam upaya mewujudkan pelayanan prima dan berkualitas, paradigma pelayanan publik berkembang dengan fokus pengelolaan yang berorientasi pada kepuasan pelanggan (customer-driven government) yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut: (a) lebih memfokuskan diri kepada fungsi pengaturan, melalui berbagai kebijakan yang memfasilitasi berkembangnya kondisi yang kondusif bagi kegiatan pelayanan oleh masyarakat; (b) lebih memfokuskan diri pada pemberdayaan masyarakat, sehingga masyarakat mempunyai rasa memiliki yang tinggi terhadap fasilitas pelayanan yang telah dibangun bersama; (c) menerapkan sistem kompetisi dalam hal penyediaan pelayanan publik tertentu, sehingga masyarakat memperoleh pelayanan yang berkualitas; (d) terfokus pada pencapaian dengan visi, misi, tujuan, dan sasaran berorientasi pada hasil (outcomes) yang sesuai dengan input yang digunakan; (e) lebih mengutamakan apa yang diinginkan oleh masyarakat; (f) pada hal tertentu, pemerintah juga berperan untuk memperoleh pendapat dari pelayanan yang dilaksanakan; (g) lebih mengutamakan antisipasi terhadap permasalahan pelayanan; (h) lebih mengutamakan desentralisasi dalam pelaksanaan pelayanan; (i) menerapkan sistem pasar dalam memberikan pelayanan.

a. Produk Layanan Privat.

Produk layanan ini memiliki sifat bahwa jika telah dimiliki secara individual, maka si pemilik dapat mencegah individual lain untuk menggunakannya. Namun demikian, untuk memiliki barang layanan ini setiap individu atau institusi harus memperoleh persetujuan dari pemasoknya. Persetujuan ini biasanya dalam bentuk penetapan harga. Jika digambarkan dalam satu garis kontinum, maka barang layanan privat berada pada satu ujung garis tersebut

b. Produk Layanan Publik.

Produk layanan ini digunakan secara kolektif bagi individual siapa saja yang ingin menggunakan dan tidak mungkin seorang individu mencegah individu lainnya menggunakan, Jika digambarkan dalam satu garis kontinum, maka barang layanan publik berada pada satu ujung yang lain.

c. Produk Pelayanan yang disediakan oleh negara dan swasta.

Sektor swasta memiliki peran penting dalam penyediaan produk-produk privat dan saling bersaing dalam penyediaannya menurut selera konsumen. Pemerintah berperan dalam menetapkan persediaan (supply) yang disediakan sektor swasta melalui proses politik (kebijakan demikian, terdapat produk pelayanan yang sifatnya privat tetapi dapat disediakan pula oleh negara. Peran pemerintah dalam penyediaan produk-produk pelayanan privat dapat dilaksanakan sepanjang tidak menjadikan (crowding out effects).

Karakteristik penyediaan pelayanan oleh pemerintah mencakup hal-hal antara lain: (1) memiliki dasar hukum yang jelas dalam penyelenggaraannya, (2) memiliki kelompok kepentingan yang luas termasuk kelompok sasaran yang ingin dilayani (wide stakeholders), (3) memiliki tujuan sosial, (4) dituntut untuk akuntabel kepada publik, (5) memiliki konfigurasi indikator kinerja yang perlu kelugasan (complex and -debated performance indicators), serta (6) seringkali menjadi sasaran isu

politik. Sedangkan penyediaan pelayanan oleh sektor swasta memiliki karakteristik: (1) Didasarkan kepada kebijakan Dewan Direksi (board of directors), (2) terfokus pada pemegang saham (shareholder) dan manajemen. (3) memiliki tujuan mencari keuntungan, (4) hams akuntabel pada hal-hal tertentu, (5) kinerjanya ditentukan atas dasar kinerja manajemen, termasuk didalamnya kinerja finansial, se-rta (6) tidak terlalu terkait dengan isu politik.

## **2. Prinsip Pelayanan Publik**

Dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan, digunakan beberapa prinsip dalam penyediaan pelayanan pada sektor publik meliputi: (a) Menetapkan standar pelayanan. Standar tidak hanya menyangkut standar atas produk pelayanan, tetapi juga standar prosedur pelayanan dalam kaitan dengan pemberian pelayanan yang berkualitas. Standar pelayanan akan dapat menunjukkan kinerja pelayanan; (b) Terbuka terhadap segala kritik dan saran maupun keluhan, dan menyediakan seluruh informasi yang diperlukan dalam pelayanan. Penyelenggara pelayanan harus memiliki berbagai instrumen yang memungkinkan masyarakat pelanggan menyampaikan keluhan, kritik ataupun saran, serta harus menyediakan berbagai informasi yang diperlukan oleh masyarakat pelanggan secara proaktif; (c) Memperlakukan seluruh masyarakat sebagai pelanggan secara adil. Dalam pemberian barang layanan tertentu, dimana masyarakat pelanggan secara transparan diberikan pilihan, maka pengertian adil adalah proporsional sesuai dengan tarif yang dibayarkannya; (d) Mempermudah akses kepada seluruh masyarakat pelanggan. Unit-unit pelayanan yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan harus benar-benar mudah diakses oleh masyarakat pelanggan; (e) Membenarkan sesuatu hal dalam proses pelayanan ketika hal tersebut menyimpang. Jika terjadi sesuatu yang menyimpang atau tidak pada tempatnya, dalam kaitan dengan pemberian pelayanan, maka setiap jajaran personil pelayanan dari

seluruh tingkatan yang mengetahui penyimpangan tersebut harus segera membenarkan sesuai dengan kapasitasnya atau jika tidak dapat menyelesaikan masalah maka wajib menyampaikan kepada atasannya mengenai penyimpangan tersebut; (f) Menggunakan semua sumber-sumber yang digunakan untuk melayani masyarakat pelanggan secara efisien dan efektif. Karena kriteria dasar pelayanan publik adalah efisiensi, efektivitas serta ekonomis, maka dalam penggunaan sumber-sumber yang digunakan dalam pelayanan harus memenuhi kriteria ini; dan (g) Selalu mencari pembaruan dan mengupayakan peningkatan kualitas pelayanan.

### **3. Barang Publik dan Jasa Publik**

Dalam masyarakat yang semakin kompleks yang terbagi dalam spesialisasi pekerjaan, kebutuhan akan barang dan jasa publik adalah sangat tidak terbatas. Pemerintah sekarang harus menyiapkan pemadam kebakaran, membersihkan jalan-jalan, pelayanan perbankan, jaminan keamanan bagi usia lanjut, transportasi dan komunikasi, air bersih, pemeliharaan kesehatan.

### **4. Karakteristik Barang Publik**

Barang yang mempunyai dua karakteristik yakni penggunaan yang tidak bersaing (non-rivalry) dan tidak dapat diterapkan prinsip pengecualian (non-excludability). Keikutsertaan seseorang untuk mendapatkan manfaat tidak akan mengurangi manfaat yang tersedia bagi lainnya, sehingga menimbulkan keengganan konsumen untuk membayar (free rider). Kondisi ini menyebabkan penentuan harga sulit dilakukan. Sementara itu, sifat non-excludability barang publik menyebabkan penggunaan barang secara bersama-sama tanpa mengurangi hak orang lain. Dengan kata lain konsumsi terhadap barang tidak bisa bersifat khusus atau eksklusif, sehingga semua orang dapat menggunakan dan

memperoleh manfaat dari barang tersebut tanpa kecuali tak ada jual beli atau pasar. Sifat ini secara potensial menimbulkan tragedi kebersamaan (tragedy of the commons) penggunaan secara berlebih-lebihan, atau tidak menimbulkan rasa tanggungjawab untuk merawat, sehingga cepat rusak. Sebagai contoh, kita sering melihat kerusakan fasilitas umum, seperti selokan, taman umum, toilet, lapangan olahraga dan sebagainya.

Sebaliknya barang privat atau barang swasta merupakan barang yang memiliki excludability dan daya saing tinggi. Konsumen atau orang yang memanfaatkan jelas, sehingga mudah dikenakan biaya (masalah 'penumpang gratis' mudah dihindari). Peruntukannya dibatasi hanya kepada konsumen yang dapat diidentifikasi. Produksi dan konsumsi barang swasta bersifat kompetitif, sehingga harga pasar mudah ditentukan oleh produsen dan konsumen. Adanya mekanisme pasar dalam penyediaan barang privat menyebabkan persediaan secara efisien dapat dilakukan oleh pasar. Namun demikian harus disadari bahwa mekanisme pasar yang dimaksud adalah mekanisme pasar kompetitif dan bukan monopoli atau oligopoli. Peran pemerintah dalam menegakkan mekanisme pasar adalah membuat peraturan tentang persaingan lwbas dan melakukan monitoring secara kontinyu mekanisinc pasar yang ada. Pada saat ini di Indonesia, lembaga pengawas persaingan usaha adalah Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).

Dari aspek pemanfaatan atau penggunaan barang, barang publik dan barang privat memiliki perbedaan. Pemanfaatan barang publik oleh konsumen dapat dinilai secara berbeda, tergantung pada kondisi pasar dan tingkat teknologi. Sebagai contoh, pelayanan kesehatan oleh Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) dapat dipersepsikan sebagai pelayanan yang baik, bilamana tingkat persaingan pelayanan kesehatan di suatu daerah tidak kompetitif. Artinya pelayanan kesehatan oleh pihak swasta tidak ada. Masyarakat sangat tergantung kepada pelayanan

kesehatan yang disediakan oleh pemerintah, karena tidak memiliki alternatif lain. Sebaliknya bilamana terdapat banyak pelayanan kesehatan swasta seperti rumah sakit atau klinik, maka masyarakat memiliki pilihan yang luas dan beragam.

Pasar pelayanan kesehatan yang kompetitif akan menimbulkan persaingan pelayanan antar lembaga kesehatan, baik antar rumah sakit pemerintah dengan swasta atau antar rumah sakit swasta. Persaingan tersebut akan menjangkau aspek penyediaan tenaga medis, fasilitas kesehatan, teknologi kesehatan, manajemen pelayanan, keamanan pelayanan dan lain sebagainya.

Salah satu aspek penting dari mekanisme pasar dalam penyediaan barang dan jasa privat adalah eksternalitas. Eksternalitas adalah nilai (manfaat atau ongkos) yang diterima masyarakat yang tidak diperhitungkan dalam transaksi barang privat. Terdapat dua jenis eksternalitas, yaitu eksternalitas positif dan eksternalitas negatif. Eksternalitas positif adalah manfaat yang diterima masyarakat (social benefit) yang tidak diperhitungkan dalam transaksi barang privat, seperti pendidikan, kesehatan. Eksternalitas negatif adalah ongkos yang ditanggung masyarakat (social cost) yang tidak diperhitungkan dalam transaksi barang privat, seperti pembuangan limbah oleh pabrik, produksi dan konsumsi rokok.

Eksternalitas dari barang publik bersifat inklusif, yang menunjukkan bahwa semua orang menikmati eksternalitas positif atau menderita dari adanya eksternalitas negatif. Eksternalitas positif dari barang publik menyebabkan tidak adanya kemauan membayar atau willingness to pay eksternalitas positif, dan sebaliknya tidak ada orang yang mau menanggung biaya dari adanya eksternalitas negatif. Hal disadari memang bahwa eksternalitas merupakan milik bersama atau dialami bersama oleh masyarakat. Dalam kondisi ini, maka ada kebutuhan bagi negara untuk

melakukan internalisasi eksternalitas. Internalisasi terhadap eksternalitas dapat dilakukan melalui sejumlah alternatif prosedur, negosiasi dan kesepakatan antar pihak yang berkepentingan, atau intervensi pemerintah melalui penarikan pajak dan pemberian subsidi. Sebagai contoh eksternalitas negatif yang muncul dari adanya pabrik mendorong pemerintah untuk membuat regulasi tentang pengelolaan limbah, dengan menjatuhkan sanksi kepada perusahaan yang membuang limbahnya ke sungai tanpa diolah terlebih dahulu.

Negara yang diwakili oleh pemerintah mengemban mandat publik untuk memenuhi kebutuhan publik, termasuk menciptakan barang publik. Pemerintah memiliki kekuatan pemaksa yang syah (otoritas) untuk mempengaruhi perilaku dan pembuatan keputusan oleh individu di masyarakat. Pemerintah juga menguasai sumberdaya untuk memproduksi barang publik pada skala yang mencukupi kebutuhan masyarakat. Dan pemerintah memiliki mekanisme akuntabilitas untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan barang publik. Namun demikian otoritas yang dimiliki oleh pemerintah acapkali menciptakan barang publik dalam iklim monopolis sehingga tidak ada tekanan untuk mengoptimalkan mutu barang. Mekanisme akuntabilitas acapkali tidak berjalan karena praktek KKN dan lemahnya responsibilitas aparat. Birokrasi publik yang mekanis dan kaku memiliki responsivitas yang rendah untuk merespon tuntutan publik.

Sebaliknya sektor swasta memiliki fleksibilitas lebih besar dalam mengelola sumberdaya, sehingga mampu menanggapi dengan cepat perubahan permintaan pasar. Persaingan antar penyedia pelayanan mendorong peningkatan efisiensi dan mutu pelayanan dengan harga lebih murah.

## BAB VI

### PERANAN MANAJEMEN PEMERINTAHAN DALAM PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH

#### A. Pendahuluan

Pengalaman menunjukkan bahwa kemampuan suatu bangsa dan negara dalam menguasai, mendayagunakan dan mengembangkan ilmu pengetahuan secara tepat, berkorelasi secara positif dengan keberhasilan dalam percepatan pembangunan, ketangguhan, ketahanan nasional bangsa, meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta berkembangnya budaya masyarakat bangsa tersebut. Demikian pula halnya perkembangan sosial budaya masyarakat yang semakin mantap karena mutu sumber daya manusia yang meningkat telah dapat meningkatkan efisiensi, produktivitas, kreativitas dan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi itu sendiri.

Bagi bangsa Indonesia yang tengah membangun, pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi mempunyai peranan yang penting dan akan sangat mempengaruhi perkembangan dan dinamika pembangunan nasional. Dengan demikian penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi, khususnya ilmu dan teknologi administrasi akan sangat mempengaruhi keberhasilan manajemen pembangunan nasional. Pembangunan nasional merupakan peningkatan kualitas sumber daya manusia, dan masyarakat Indonesia yang dilakukan secara berkelanjutan, berlandaskan kemampuan nasional dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan tantangan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan tantangan global. Dalam pelaksanaannya mengacu pada kepribadian bangsa dan nilai luhur yang universal untuk mewujudkan kehidupan bangsa

Administrasi sebagai ilmu baik yang mandiri maupun sebagai cabang ilmu pengetahuan sosial, relatif masih muda di Indonesia sehingga masih perlu mendapat perhatian. Di Indonesia pengertian administrasi acapkali masih dianalogikan dengan istilah tata usaha sebagai warisan masa lampau, sehingga terkesan kurang penting, dan hanya bersifat keterampilan teknis. Namun pengenalan, penerapan dan pengembangan ilmu administrasi yang sesungguhnya di Indonesia ternyata telah berhasil meningkatkan daya guna dan hasil guna aparatur negara dalam melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan.

Untuk mengembangkan ilmu administrasi dalam pembangunan nasional diperlukan adanya gambaran yang jelas mengenai perkembangan ilmu administrasi baik yang dilaksanakan dan dikembangkan dalam praktek administrasi pemerintahan maupun sebagai obyek studi (penelitian) ilmu administrasi itu sendiri, sehingga dapat ditentukan ruang lingkup dan bidang ilmu pengetahuan itu sebagai bahan kajian dan aplikasinya dalam arti yang luas.

Pentingnya penguasaan ilmu administrasi untuk diabdikan bagi pembangunan nasional pada seluruh tataran pemerintahan, kemasyarakatan, dan dunia usaha merupakan suatu "*conditio sine quanon*" mengingat keberhasilan pembangunan nasional dalam berbagai bidang kehidupan baik pemerintahan maupun kemasyarakatan dan dunia usaha tersebut membutuhkan dukungan sistem administrasi yang berdaya guna dan berhasil guna dalam rangka mewujudkan kelancaran, ketertiban, dan produksi nasional. Namun demikian harus pula disadari bahwa untuk keberhasilan ilmu administrasi dalam memainkan peranannya dalam pembangunan nasional, tidak dilepaskan dari dukungan ilmu pengetahuan lainnya, mengingat pembangunan dan pemecahan masalah-masalahnya yang timbul bersifat saling mempengaruhi sehingga

diperlukan pendekatan multi disiplin dengan ilmu administrasi sebagai pelopor dan pemrakarsa dalam penyelenggaraannya.

Ilmu administrasi juga harus dapat memacu pengembangan dan pendayagunaan administrasi negara dalam rangka modernisasi cara-cara pelayanan dan pengayoman serta penggerakkan partisipasi aktif masyarakat dalam mendukung suksesnya pembangunan nasional. Dalam kaitan ini dilingkungan pemerintahan terus dikembangkan manajemen modern sebagai wujud operasional modernisasi administrasi negara.

## **B. Perubahan Manajemen Pemerintahan**

Berbagai perkiraan dan kajian telah banyak dilakukan oleh orang, termasuk para ahli masa depan (*futurolog*). Sebagian besar diantaranya menggambarkan bahwa masa depan ditandai oleh perubahan yang serba tidak pasti dan sulit untuk diprediksikan secara tepat. Hal tersebut terjadi karena semakin banyaknya variabel yang saling terkait.

Berkaitan dengan datangnya abad baru, Kennedy (1995) mengingatkan pada semua pihak mengenai perlunya menyiapkan diri. Ada berbagai hal yang perlu memperoleh perhatian misalnya, mengenai adanya ledakan demografis diberbagai belahan dunia, komunikasi dan revolusi finansial, revolusi bioteknologi serta munculnya revolusi industri baru. Kennedy (1995) selanjutnya mengemukakan bahwa peranan organisasi negara-negara mulai tampak terlampau besar karena cenderung ingin menangani dan menguasai semua urusan masyarakat. Batas antara urusan militer dan non-militer, keamanan dalam negeri dan keamanan internasional menjadi semakin kabur. Untuk menghadapi berbagai masalah besar yang terjadi oleh bangsa-bangsa di dunia, Kennedy (1995) menyarankan untuk menggunakan kombinasi yang tepat antara manajemen sumber daya manusia, manajemen kependudukan serta manajemen teknologi.

Ahli masa depan lainnya seperti McRae (1995) menjelaskan bahwa negara-negara dapat tumbuh apabila didukung oleh masyarakat yang efisien. McRae (1995) selanjutnya mengemukakan bahwa motor pertumbuhan yang baru akan terletak pada rangkaian sifat kualitatif yang mencakup kualitas, organisasi, motivasi dan disiplin pribadi rakyat. Sifat kualitatif ini menggantikan serangkaian aset kuantitatif yang selama ini secara tradisional telah menjadi daya pendorong pertumbuhan.

Dari sudut pandang yang lain, Ohmae (1991) menggambarkan bahwa pada masa mendatang, dunia akan berubah menjadi tanpa batas. Artinya, meskipun batas-batas administratif dan fisik suatu negara secara faktual masih ada akan tetapi kegiatan manusia antar negara menjadi semakin intensif melampaui batas-batas negara. Melalui jaringan komunikasi berteknologi tinggi, orang dapat berhubungan dengan orang lain dengan lebih cepat, efektif dan aman.

Bagi Naisbitt (1994), kehidupan dunia sekarang maupun masa depan dipenuhi dengan paradoks. Setelah adanya revolusi komunikasi yang kemudian menyatukan dunia, sedang dan akan muncul industri pariwisata sebagai industri global terbesar dunia. Hal tersebut akan membawa konsekuensi adanya tatalaku secara universal. Naisbitt (1994) antara lain mengemukakan bahwa "trend-trend dunia secara luar biasa menuju ke arah kebebasan politik dan pemerintahan sendiri pada satu pihak dan pembentukan aliansi ekonomi pada pihak yang lain".

Dibidang politik, muncul perubahan yang cukup revolusioner. Perubahan tersebut oleh Huntington (1995) disebut sebagai gelombang demokratisasi yang ketiga. Di berbagai belahan dunia muncul tuntutan demokratisasi proses politik dan pemerintahan. Masyarakat menuntut peranan yang lebih besar dalam proses pengambilan keputusan. Masyarakat juga menghendaki agar sebagian besar urusan yang berkaitan dengan kepentingannya diurus sendiri oleh masyarakat. Tuntutan

tersebut mengarah pada tataran kehidupan masyarakat yang disebut sebagai masyarakat warga atau masyarakat madani (*civil society*) (lihat Gellner, 1995; Hikam 1996). Melalui konsep masyarakat madani, dibuat ilustrasi masyarakat yang mampu mengimbangi kekuasaan negara, supaya negara tidak berlebihan kekuasaannya.

Berbagai perubahan yang berskala global, secara cepat ataupun lambat akan sampai pula pada masyarakat di daerah. Untuk mengantisipasi perubahan tersebut, pemerintah daerah dituntut untuk berpikir proaktif, dengan cara mengatasi berbagai kelemahan yang ada. Di antara berbagai kelemahan utama adalah dari segi manajemen yang disebabkan oleh masih rendahnya kualitas sumber daya manusia penyelenggara pemerintah daerah. Seperti dikatakan dalam sebuah agadium bahwa maju mundurnya suatu organisasi sangat tergantung pada unsur manusianya (*The man behind the organization*).

Perubahan sosial\* dengan berbagai kecenderungan besar sebagaimana dikemukakan oleh para ahli masa depan, secara timbal balik mempengaruhi manajemen yang digunakan pada berbagai jenis organisasi. Sebab organisasi sebagai sistem dan wadah kerjasama orang-orang guna mencapai tujuan mempunyai manajemen sebagai intinya. Organisasi itu sendiri merupakan sebuah sistem terbuka yang saling berinteraksi dengan lingkungan sekitarnya. Meskipun harus secara jujur diakui bahwa perubahan manajemen yang terjadi pada organisasi pencari keuntungan berjalan lebih cepat dibandingkan organisasi pemerintahan maupun organisasi nirlaba lainnya.

Beberapa kecenderungan besar yang mewarnai gaya manajemen antara lain bahwa para anggota organisasi akan cenderung terdiri dari berbagai etnis dan kebangsaan. Oleh karena itu, menurut Elashmawi dan Harris (1996), perlu dikembangkan manajemen multibudaya sebagai salah satu kecakapan untuk menyongsong globalisasi. Gaya-gaya

manajemen dengan orientasi primordial yang selama ini banyak digunakan pada berbagai negara di Asia, secara bertahap akan ditinggalkan. Berkaitan dengan manajemen multibudaya, Ansari dan Jackson (1996) mengemukakan perlunya menerima kenyataan adanya keragaman budaya di lingkungan kerja. Keragaman budaya tersebut perlu dikelola guna meningkatkan daya saing organisasi.

Perubahan ke arah perdagangan bebas dunia akan membuat persaingan di antara pelaku ekonomi menjadi sangat kuat. Pengambilan keputusan harus dilakukan secara cepat, tepat dan akurat. Organisasi pemerintah daerah yang berfungsi sebagai pelayan masyarakat perlu pula berubah mengimbangi perubahan yang terjadi pada sektor ekonomi. Hal tersebut dengan sendirinya menuntut perubahan bentuk dan iklim organisasi. Mengenai hal ini Bennis dan Townsend (1995), mengemukakan bahwa akan terjadi perubahan bentuk organisasi dari yang semula berbentuk hierarkis dengan ciri-ciri pengendalian komando (*command-control organization*) ke arah organisasi yang bersifat mendatar (*flat organization*). Artinya, organisasi mendatar tidak lagi disusun secara hierarkis berlapis-lapis dengan mengendalikan kewenangan yang dimilikinya, melainkan dalam bentuk tim kerja (*team work*) yang diisi oleh orang-orang yang ahli dibidangnya.

Pendapat Bennis dan Townsend tersebut diatas sejalan dengan pendapat Drucker (Hesselbein, Golsmith and Beckhard, 1995: 2) yang mengatakan bahwa dewasa ini kita sedang bergerak dari masyarakat pekerjaan ke arah masyarakat jaringan. Organisasi yang dijalankan berdasarkan pengendalian dan pengawasan akan digantikan dengan berbagai bentuk hubungan seperti aliansi, kerjasama, kesepakatan pasar dan lain sebagainya. Hubungan kerja lebih didasarkan pada saling pengertian pada tujuan, kebijakan dan strategi melalui tim kerja dan melalui persuasi.

Perubahan yang terjadi pada manajemen secara umum terjadi pula pada manajemen pemerintahan. Ada beberapa konsepsi pemikiran yang secara nyata mampu mempengaruhi kebijakan pemerintahan di berbagai negara. Savas (1987) misalnya menawarkan konsep privatisasi agar penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan lebih baik. Dari sudut yang lain, Barzelay (1992) menawarkan paradigma pascabirokrasi yang intinya mengurangi sebanyak mungkin keterlibatan birokrasi di dalam kehidupan masyarakat. Masyarakat yang maju sebagai suatu kesatuan diyakini akan mampu mengurus sebagian besar kepentingannya oleh anggota masyarakatnya sendiri.

Perubahan besar pada manajemen pemerintahan terjadi dengan adanya konsep pemikiran dari Osborne dan Gaebler (1992) yang menawarkan perlunya transformasi semangat kewirausahaan pada sektor publik. Osborne dan Gaebler (1992) mengemukakan 10 (sepuluh) pokok pikiran yang intinya adanya mengurangi peran pemerintah dengan cara memberdayakan masyarakat serta menjadikan sektor pemerintah lebih efisien. Inti pemikiran Osborne dan Gaebler sebenarnya sejalan dengan pandangan Savas maupun Barzelay.

Berkaitan dengan efisiensi, Stewart (1988) mengemukakan bahwa kegiatan organisasi pemerintah yang baik tidak cukup hanya memenuhi kriteria 2E (efisien dan efektivitas) saja, melainkan harus memenuhi kriteria 4E yang meliputi efisiensi, efektivitas, ekonomik dan equiti atau keadilan. Artinya pemerintah dalam menjalankan kegiatannya tidak hanya memperhatikan faktor efisiensi dan efektivitas saja tetapi selama ini terjadi, tetapi perlu memperhatikan faktor ekonomis dan keadilan.

Mengenai perlunya keadilan dimasukkan ke dalam kebijakan pemerintah telah pula dikemukakan oleh Frederickson (1980) melalui konsep administrasi negara baru (*The New Public Administration*). Alasan adalah bahwa di dalam mengejar

efektivitas dan efisiensi, para penyelenggara negara seringkali melupakan faktor keadilan. Pada akhirnya, sebagian besar rakyat yang sebenarnya merupakan pemilik kedaulatan menjadi korban tanpa dapat berbuat banyak.

Diantara berbagai konsep pemerintahan yang ditawarkan oleh para ahli, pada saat ini yang banyak digunakan adalah pendapat Osborne dan Gaebler (1992) melalui paradigma *Reinventing Government*-nya (REGOM). Untuk melaksanakan konsep tersebut, Osborne dan Plastrik (1996) mengemukakan lima strategi. Kelima strategi tersebut adalah: 1) *The Core Strategy*; 2) *The Consequences Strategy*; 3) *The Customer Strategy*; 4) *The Control Strategy*; dan 5) *The Culture Strategy*.

Strategi dasar berbicara pada tingkatan organisasi dengan menggunakan tiga pendekatan yaitu: kejelasan mengenai tujuan, kejelasan mengenai peranan yang dimainkan setiap anggota organisasi serta kejelasan mengenai arah perkembangan organisasi. Strategi konsekuensi berbicara pada tingkatan intensif melalui tiga pendekatan yaitu: mengelola kompetisi, manajemen wirausaha serta manajemen kinerja. Strategi pelanggan berbicara pada tingkatan akuntabilitas dengan menggunakan tiga pendekatan yaitu: Pilihan pelanggan, pemilihan kompetitif serta jaminan kualitas bagi pelanggan. Strategi pengendalian berbicara pada tingkatan kekuasaan dengan menggunakan empat pendekatan berupa: keorganisasian, pemberdayaan organisasi, pemberdayaan pekerja serta pemberdayaan masyarakat. Sedangkan strategi budaya berbicara pada tingkatan budaya dengan menggunakan tiga pendekatan yaitu: menghilangkan kebiasaan yang sudah tidak sesuai, mengambil hati pekerja maupun pelanggan serta memenangkan pikiran-pikiran kearah yang dikehendaki.

Kelima strategi tersebut diatas perlu digunakan untuk meningkatkan kinerja sektor publik agar menjadi lebih baik.

mendasar organisasi pemerintah pada semua tingkatan, baik tingkat pusat, tingkat regional maupun tingkat lokal. Strategi tersebut sekaligus juga menunjukkan bahwa pemerintahan yang berpusat pada masyarakat (*customer centered government*) mungkin untuk dilaksanakan sejalan dengan konsep pembangunan yang berpusat pada rakyat (*people centered development*) sebagaimana dikemukakan oleh Korten (1984).

Seiring dengan semakin majunya masyarakat, para penyelenggara pemerintahan harus semakin pandai memilah dan memilah urusan yang masih perlu dikelola secara langsung. Urusan yang sangat penting, yang menyangkut eksistensi sebuah bangsa seperti urusan pertahanan keamanan, politik luar negeri, moneter dan fiskal, peradilan, agama harus tetap dikelola oleh pemerintah. Urusan selebihnya dapat diserahkan pada masyarakat melalui program privatisasi dengan pengawasan dan pengendalian yang ketat dari pemerintah. Dengan demikian, manajemen pemerintahan yang diperkuat bukanlah manajemen operasional melainkan manajemen pengawasan dan pengendalian.

Privatisasi itu sendiri pada dasarnya adalah desentralisasi. Seperti dikatakan oleh Cheema dan Rondinelli (1983: 24) bahwa salah satu bentuk desentralisasi adalah "*transfer of functions from government to non governmental institutions*". Institusi non pemerintah dapat berupa yayasan, perusahaan swasta atau lembaga swadaya masyarakat. Dengan demikian, desentralisasi bukan hanya dari pemerintah tingkat atasnya kepada pemerintah daerah tingkat bawahnya, melainkan juga dari pemerintah kepada institusi non pemerintah.

Dengan demikian semakin menguatnya kedudukan rakyat dihadapan pemerintah, maka pemerintah dituntut untuk kembali kepada kegiatan pokoknya (*core business*). Seiring dengan perubahan tersebut, maka pengawasan sosial dari masyarakat sebagai pemilik kedaulatan juga akan semakin meningkat. Sistem pemerintah yang bersih (*good governance*)

akan menjadi salah satu syarat untuk dapat bergaul dalam percaturan internasional secara terhormat selain syarat demokrasi dan penegakan hak azasi manusia.

### **C. Landasan Pelaksanaan, Permasalahan, Tantangan dan Peluang Otonomi Daerah**

#### **1. Landasan Pelaksanaan Otonomi Daerah**

Penyelenggaraan otonomi daerah diharapkan memberikan manfaat yang besar dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Manfaat ini dapat diperoleh dengan menumbuhkan-kembangkan kehidupan yang demokratis, mendorong upaya pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan, memperkuat kedudukan serta kemampuan pemerintahan daerah, meningkatkan mutu pelayanan umum, dan meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui pembangunan daerah. Penyelenggaraan Otonomi Daerah dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia juga memperhatikan prinsip-prinsip pengaturan kewenangan pemerintahan sebagai berikut:

- a. Pada dasarnya semua kewenangan pemerintahan diserahkan kepada daerah, kecuali bidang pertahanan dan keamanan, politik luar negeri, moneter dan fiskal, peradilan, agama serta kewenangan pemerintahan lainnya yang secara nasional lebih berdayaguna dan berhasilguna jika diurus oleh pemerintah pusat.
- b. Penyerahan kewenangan di bidang pemerintahan kepada daerah harus disertai dengan pembiayaan, SDM, sarana dan prasarana.
- c. Pelaksanaan kewenangan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah didasarkan pada norma, standar, kriteria, dan prosedur yang ditetapkan oleh pemerintah.

Di samping memperhatikan prinsip-prinsip seperti tersebut diatas, pelaksanaan otonomi daerah agar lebih efektif, juga harus didukung oleh unsur-unsur pokok, yaitu kelembagaan yang demokratis, efektif dan efisien, serta tersedianya sumber daya aparatur daerah yang berkualitas, potensi ekonomi daerah yang dapat digerakkan sebagai sumber pendapatan daerah, pemberian insentif fiskal dan non fiskal guna menciptakan iklim kondusif bagi dunia usaha di daerah dan pengaturan Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah yang adil dan proporsional.

Keinginan yang kuat untuk melaksanakan otonomi Daerah sejak awal dilandasi oleh amanat dalam UUD 1945 pasal 18 dan penjelasannya yang antara lain mengamanatkan sebagai berikut:

- a. Daerah Indonesia akan dibagi dalam Daerah Propinsi dan Daerah propinsi akan dibagi pula dalam Daerah-daerah yang lebih kecil;
- b. Daerah-daerah itu bersifat otonom atau bersifat administratif belaka sesuai dengan aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-undang;
- c. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan Daerah.

Dengan landasan amanat UUD 1945 tersebut ditetapkan peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaannya, yaitu UU Nomor 1 tahun 1945, UU Nomor 2 tahun 1948 yang selanjutnya diperbaharui sesuai dengan UUDS RI Tahun 1950, kemudian melalui UU Nomor 1 tahun 1957, PENPRES Nomor 6 Tahun 1959, PENPRES Nomor 5 tahun 1960, dan setelah kembali pada UUD 1945 diubah lagi dengan UU Nomor 18 tahun 1965, dan selanjutnya diterbitkan UU Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

Implementasi otonomi Daerah selama Orde Baru mengacu pada UU Nomor 5 tahun 1974 tersebut sangat lambat dan

tersendat-sendat sampai dengan diterbitkannya PP Nomor 45 tahun 1992 tentang Penyelenggaraan otonomi Daerah dengan titik berat pada Dati II. Untuk lebih mendorong realisasi otonomi daerah tersebut, diterbitkan PP Nomor 8 Tahun 1995 tentang Penyerahan Sebagian urusan Pemerintahan kepada 26 Dati II Percontohan.

Meskipun demikian, rangkaian upaya penyelenggaraan otonomi daerah tetap saja belum mampu mewujudkan otonomi daerah di seluruh wilayah Indonesia yang sesuai dengan harapan masyarakat. Sebagai upaya untuk mengatasi kegagalan ini dan sejalan dengan semangat otonomi daerah di era reformasi ini telah ditetapkan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah, yang telah direvisi melalui Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 serta ditindaklanjuti melalui berbagai peraturan Pemerintah, sebagai penjabaran teknis dari Undang-Undang yang baru tersebut, sebagai bagian dari upaya penyempurnaan dari kebijakan dan implementasi keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah.

## **2. Permasalahan**

Kalau kita tengok kebelakang, materi UU No. 5 Tahun 1974 cenderung lebih dititikberatkan pada efisiensi manajemen pemerintahan. Sedangkan aspek yang mendorong demokratisasi masih belum dikembangkan sesuai dengan yang diharapkan. Hal ini antara lain terlihat dari kedudukan DPRD sebagai unsur dari Pemerintah Daerah. Penyerahan urusan lebih diarahkan pada hal yang bersifat administratif tanpa diiringi dengan upaya yang memadai dalam pemberian insentif yang memungkinkan Pemerintah Daerah dan masyarakat untuk melakukan upaya peningkatan ekonomi di daerahnya sehingga Pendapatan Asli Daerah (PAD) sulit ditingkatkan. Pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional serta Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah belum diatur secara rinci, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan dan pemerataan.

Kewenangan Kabupaten dan Kota menjadi semakin luas, antara lain dalam perizinan, pengelolaan sumber pembiayaan dan investasi. Meskipun demikian pengelolaan fasilitas penunjang pelayanan investasi tidak perlu diselenggarakan sendiri oleh Pemerintah Daerah tetapi dapat dilaksanakan oleh para pelaku ekonomi daerah termasuk BUMN, BUMD, Koperasi, swasta dan masyarakat.

Apabila dapat diwujudkan akselerasi penyerahan kewenangan kepada Daerah Kabupaten dan Kota oleh Pemerintah Pusat melalui Departemen dan lembaga pemerintah Non Departemen khususnya yang menangani sektor sumber-sumber pembiayaan dan investasi, maka sangat jelas bahwa otonomi daerah berdampak positif terhadap kegiatan investasi di daerah sehingga dapat memberikan kontribusi besar terhadap pertumbuhan ekonomi daerah. Disamping itu dengan sumber daya riil yang ada yang dimiliki oleh daerah dapat dikelola dan dimanfaatkan secara lebih efektif dan efisien dalam rangka mendorong terciptanya pusat-pusat pertumbuhan ekonomi lokal di daerah, sehingga mampu memberikan akses ekonomi pada masyarakat serta membuka peluang lapangan kerja bagi masyarakat sehingga mampu meningkatkan PDRB (pendapatan perkapita) masyarakat yang pada akhirnya secara keseluruhan akan dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam rangka pembiayaan penyelenggaraan otonomi daerah secara lebih baik. Dengan kata lain adalah bahwa hal-hal pokok yang tertuang dalam UU No. 32 Tahun 2004, UU No. 33 Tahun 2004 dan berbagai Peraturan pemerintahnya tersebut akan mempunyai dampak positif sebagai suatu *best opportunity* dan *challenge* terhadap pelaksanaan pengembangan investasi dan sumber pembiayaan daerah.

Walaupun demikian, dampak positif tersebut dapat berubah menjadi negatif jika tidak diantisipasi kemungkinan timbulnya berbagai distorsi dan *red tape* dari kewenangan daerah yang luas dan nyata. Distorsi dan *red tape* tersebut timbul secara internal di daerah-daerah, karena munculnya

berbagai ketentuan dan peraturan daerah yang mengatur atau membatasi pengembangan investasi dan sumber-sumber pembiayaan di daerah. Disamping itu, juga kemungkinan adanya keterbatasan kemampuan daerah-daerah atau daerah tertentu dalam menghadapi pengaruh perkembangan lingkungan strategis dari pelaksanaan perwujudan otonomi daerah itu sendiri. Jadi dampak positif sebagai suatu kesempatan terbaik mengisi otonomi daerah melalui pengembangan investasi di daerah hanya dapat diwujudkan jika unsur-unsur pokok otonomi daerah dipenuhi dan terus ditumbuhkembangkan sejalan dengan perkembangan pelaksanaan investasi di daerah-daerah tersebut.

Dalam konteks pemerintahan, etika pemerintahan merupakan landasan moral bagi penyelenggaraan pemerintahan. Tugas pokok pemerintahan itu dapat diringkas menjadi 4 (empat) fungsi penting yaitu; 1) pelayanan (*service*), 2) pemberdayaan (*empowerment*), 3) pembangunan (*development*), dan 4) pembina jaringan bisnis (*business networking*). Pelayanan akan membutuhkan keadilan dalam masyarakat, pemberdayaan akan mendorong kemandirian masyarakat, dan pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat serta jaringan bisnis dimaksudkan untuk mendorong pengembangan dunia usaha. Etika pemerintahan seyogyanya dikembangkan dalam kaitan memaksimalkan pelaksanaan fungsi-fungsi itu. Artinya setiap tindakan yang tidak sesuai dan tidak mendukung perwujudan fungsi-fungsi itu seyogyanya dipandang sebagai pelanggaran etika pemerintahan.

Dengan demikian untuk mengoptimalkan perwujudan pelaksanaan investasi di daerah, salah satu pendekatan yang dapat dikembangkan yaitu melalui pengembangan *business networking*. Jika pendekatan jaringan kerja bisnis ini dapat dikembangkan secara efektif dan efisien, maka pengembangan investasi dapat digunakan dengan sangat rendah dan hemat. Untuk efektifnya suatu jaringan kerja bisnis dan investasi di daerah memang diperlukan persyaratan antara lain adalah:

birokrasi pemerintah harus efisien dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan pembangunan daerah. Oleh karena itu perlu perubahan pola pikir dan pendekatan dari penekanan pada cara, prosedur dan peraturan perundang-undangan tentang bagaimana pelaksanaan suatu tugas menjadi titik pengembangan pada realisasi visi, misi dan tujuan yang harus dicapai oleh suatu tugas atau pekerjaan (*mission driven*). Pada birokrasi (administrasi negara) ada kecenderungan mengakumulasi kekuasaan, karena itu harus dicegah supaya birokrasi tidak menguasai kebijakan, institusi dan rakyat yang semestinya yang mendapat pelayanan.

Dalam pemerintahan modern walaupun banyak kebutuhan masyarakat secara operasional tidak dapat dipenuhi oleh masyarakat sendiri, pemerintah harus tetap membuat keputusan tentang berbagai kebijakan yang harus dipenuhi baik oleh masyarakat maupun oleh pemerintah sendiri. Makin banyak ragam kebutuhan dan kepentingan masyarakat makin banyak pula kebijakan yang harus ditetapkan dalam rangka pelaksanaan fungsi pengayoman dan pengaturan.

Masyarakat modern yang ditandai dengan perubahan kearah perbaikan disemua aspek kehidupan masyarakat juga cenderung dituntut suatu kecepatan. Hal tersebut mendorong perubahan sikap pimpinan organisasi pemerintahan maupun swasta untuk melakukan penyesuaian dengan dinamika yang berkembang. Hal ini pula menuntut proses pengambilan keputusan serta pelaksanaannya. Dalam era reformasi pengambilan keputusan tidak lagi berdasarkan hal-hal yang bersifat institusi tetapi harus didasarkan pada pertimbangan yang rasional dan didukung dengan data yang akurat. Oleh karena itu ciri utama dari manajemen modern adalah rasional, akurat, cepat, transparan, dan mengutamakan hasil (*out put*) yang optimal.

Era reformasi adalah era keterbukaan, oleh karena itu manajemen modern harus transparan berarti bahwa dalam proses pengambilan keputusan baik dalam proses perumusan

kebijakan, perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan perlu melibatkan pihak-pihak terkait termasuk didalamnya masyarakat sebagai pemegang saham negara. Keterbukaan pada gilirannya akan mendorong tumbuhnya kesadaran akan pentingnya akuntabilitas (tanggung gugat) kepada masyarakat.

Pembangunan nasional bersifat kompleks dan multi dimensi. Oleh karena itu dalam pelaksanaan manajemen modern perlu dilakukan melalui pendekatan sistem dalam arti bahwa permasalahan-permasalahan pembangunan harus dilihat secara total dan komprehensif. Ada tiga fungsi pokok yang ada dalam manajemen modern yaitu:

- a. **Perencanaan yang matang;** perencanaan pada umumnya menentukan kegiatan apa yang dilakukan, kapan dilakukan dan bagaimana kegiatan tersebut dilakukan. Rencana pada hakekatnya menjembatani apa yang ada pada saat sekarang dengan apa yang diinginkan pada masa yang akan datang. Dalam perencanaan faktor yang terpenting adalah ketepatan dalam menentukan sasaran karena akan sangat berpengaruh pada keberhasilan pencapaian tujuan. Yang perlu diperhatikan dalam menyusun suatu rencana adalah: 1) kemampuan melihat jauh kedepan dan kemampuan dalam melakukan analisis lingkungan serta perencanaan harus proaktif dan bukanlah reaktif; 2) dalam menyusun suatu rencana perlu memperhitungkan dan mengkaitkan unsur karsa, upaya dan sarana baik untuk jangka panjang maupun jangka pendek; 3) dalam menyusun rencana harus dapat melibatkan semua unsur yang terkait baik ekstern maupun intern yang dalam hal ini koordinasi memainkan peranan yang penting; 4) rencana hendaklah bersifat akomodatif terhadap dinamika pembangunan tetapi mudah berubah-ubah yang dapat mengakibatkan biaya tinggi, oleh karena itu setiap rencana perlu dikaji ulang.
- b. **Pelaksanaan yang tepat;** dalam hal ini yang perlu mendapatkan perhatian adalah: 1) *Pengorganisasian pe-*

*laksanaan*; dalam pelaksanaan harus ada kejelasan unit-unit atau instansi-instansi, masyarakat mana saja yang perlu dan harus dilakukan dalam pelaksanaan kegiatan. Batas-batas wewenang, tugas dan tanggung jawab dari masing-masing unit harus dirumuskan secara jelas dan tegas, hal ini untuk menghindari terjadinya tumpang tindih kegiatan dan benturan-benturan kepentingan dalam unit terkait; 2) *Taat azas*; dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan semua pihak harus berpedoman pada rencana dan hal-hal yang telah disepakati bersama secara konsekuen. Penyesuaian-penyesuaian hanya dapat dilakukan apabila kondisi menuntut akan hal tersebut dan itupun harus mendapat kesepakatan dari semua pihak.

c. **Pengawasan yang ketat**; dalam lingkungan birokrasi pengawasan dilakukan dalam tiga hal yaitu: 1) pengawasan fungsional; 2) pengawasan melekat; dan 3) pengawasan masyarakat. Kegiatan pengawasan sudah harus dilakukan sejak taraf perencanaan untuk menghindari kekeliruan dalam perencanaan. Pengawasan yang senantiasa melekat dengan manajemen adalah *Waskat* (pengawasan melekat). Pengawasan melekat bukanlah sekedar pengawasan terhadap perilaku bawahannya namun juga mencakup pengawasan terhadap fungsinya setiap komponen yang ada pada organisasi, berjalannya secara tepat. Semua prosedur dan mekanisme serta tata hubungan kerja dan penampilan kinerja organisasi sesuai dengan visi dan misi yang diembannya.

Manajemen modern tidak akan banyak manfaatnya apabila tidak didukung oleh faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan dalam penerapannya. Dalam banyak hal keberhasilan pelaksanaan manajemen modern akan sangat dipengaruhi oleh berbagai faktor antara lain sumber daya manusia, kepemimpinan dan sistem informasi:

berbagai ketentuan dan peraturan daerah yang mengatur atau membatasi pengembangan investasi dan sumber-sumber pembiayaan di daerah. Disamping itu, juga kemungkinan adanya keterbatasan kemampuan daerah-daerah atau daerah tertentu dalam menghadapi pengaruh perkembangan lingkungan strategis dari pelaksanaan perwujudan otonomi daerah itu sendiri. Jadi dampak positif sebagai suatu kesempatan terbaik mengisi otonomi daerah melalui pengembangan investasi di daerah hanya dapat diwujudkan jika unsur-unsur pokok otonomi daerah dipenuhi dan terus ditumbuhkembangkan sejalan dengan perkembangan pelaksanaan investasi di daerah-daerah tersebut.

Dalam konteks pemerintahan, etika pemerintahan merupakan landasan moral bagi penyelenggaraan pemerintahan. Tugas pokok pemerintahan itu dapat diringkas menjadi 4 (empat) fungsi penting yaitu; 1) pelayanan (*service*), 2) pemberdayaan (*empowerment*), 3) pembangunan (*development*), dan 4) pembina jaringan bisnis (*business networking*). Pelayanan akan membutuhkan keadilan dalam masyarakat, pemberdayaan akan mendorong kemandirian masyarakat, dan pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat serta jaringan bisnis dimaksudkan untuk mendorong pengembangan dunia usaha. Etika pemerintahan seyogyanya dikembangkan dalam kaitan memaksimalkan pelaksanaan fungsi-fungsi itu. Artinya setiap tindakan yang tidak sesuai dan tidak mendukung perwujudan fungsi-fungsi itu seyogyanya dipandang sebagai pelanggaran etika pemerintahan.

Dengan demikian untuk mengoptimalkan perwujudan pelaksanaan investasi di daerah, salah satu pendekatan yang dapat dikembangkan yaitu melalui pengembangan *business networking*. Jika pendekatan jaringan kerja bisnis ini dapat dikembangkan secara efektif dan efisien, maka pengembangan investasi dapat digunakan dengan sangat rendah dan hemat. Untuk efektifnya suatu jaringan kerja bisnis dan investasi di daerah memang diperlukan persyaratan antara lain adalah:

birokrasi pemerintah harus efisien dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan pembangunan daerah. Oleh karena itu perlu perubahan pola pikir dan pendekatan dari penekanan pada cara, prosedur dan peraturan perundang-undangan tentang bagaimana pelaksanaan suatu tugas menjadi titik pengembangan pada realisasi visi, misi dan tujuan yang harus dicapai oleh suatu tugas atau pekerjaan (*mission driven*). Pada birokrasi (administrasi negara) ada kecenderungan mengakumulasi kekuasaan, karena itu harus dicegah supaya birokrasi tidak menguasai kebijakan, institusi dan rakyat yang semestinya yang mendapat pelayanan.

Dalam pemerintahan modern walaupun banyak kebutuhan masyarakat secara operasional tidak dapat dipenuhi oleh masyarakat sendiri, pemerintah harus tetap membuat keputusan tentang berbagai kebijakan yang harus dipenuhi baik oleh masyarakat maupun oleh pemerintah sendiri. Makin banyak ragam kebutuhan dan kepentingan masyarakat makin banyak pula kebijakan yang harus ditetapkan dalam rangka pelaksanaan fungsi pengayoman dan pengaturan.

Masyarakat modern yang ditandai dengan perubahan kearah perbaikan disemua aspek kehidupan masyarakat juga cenderung dituntut suatu kecepatan. Hal tersebut mendorong perubahan sikap pimpinan organisasi pemerintahan maupun swasta untuk melakukan penyesuaian dengan dinamika yang berkembang. Hal ini pula menuntut proses pengambilan keputusan serta pelaksanaannya. Dalam era reformasi pengambilan keputusan tidak lagi berdasarkan hal-hal yang bersifat institusi tetapi harus didasarkan pada pertimbangan yang rasional dan didukung dengan data yang akurat. Oleh karena itu ciri utama dari manajemen modern adalah rasional, akurat, cepat, transparan, dan mengutamakan hasil (*out put*) yang optimal.

## **BAB VII**

### **POLA PELAYANAN PUBLIK**

#### **Pola Pelayanan Publik**

Pola pelayanan publik dapat dibedakan dalam 5 macam pola.

a. Pola Pelayanan Teknis Fungsional

Adalah pola pelayanan masyarakat yang diberikan oleh satu instansi pemerintah sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangannya.

b. Pola Pelayanan Satu Pintu

Merupakan pola pelayanan masyarakat yang diberikan secara tunggal oleh satu instansi pemerintah berdasarkan pelimpahan wewenang dari instansi pemerintah terkait lainnya yang bersangkutan.

c. Pola Pelayanan Satu Atap

Pola pelayanan disini dilakukan secara terpadu pada satu instansi pemerintah yang bersangkutan sesuai kewenangan masing-masing.

d. Pola Pelayanan Terpusat

Adalah pola pelayanan masyarakat yang dilakukan oleh satu instansi pemerintah yang bertindak selaku koordinator terhadap pelayanan instansi pemerintah lainnya yang terkait dengan bidang pelayanan masyarakat yang bersangkutan.

e. Pola Pelayanan elektronik

Adalah pola pelayanan yang menggunakan teknologi informasi dan komunikasi yang merupakan otomasi dan otomatisasi pemberian

layanan yang dan bersifat on line sehingga dapat menyesuaikan diri dengan keinginan dan kapasitas pelanggan.

## **BAB VIII**

### **STRATEGI PELAYANAN PUBLIK**

#### **Strategi Pelayanan**

Dalam mewujudkan pelayanan yang mampu memuaskan masyarakat pelanggan, harus diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

a. Visi dan Misi Pelayanan

Visi pelayanan merupakan komitmen dari seluruh manajemen terhadap kualitas pelayanan yang akan disediakan. Visi sifatnya sangat umum dan memiliki jangkauan jauh ke depan. Visi kemudian dijabarkan ke dalam misi yang sifatnya lebih operasional. Baik visi maupun misi disusun atas dasar perkembangan kebutuhan masyarakat pelanggan maupun perubahan lingkungan.

b. Pelanggan

Identifikasi secara jelas siapa konsumen yang dilayani akan memberikan fokus kepada unit pelayanan dalam memberikan pelayanannya. Dalam pelayanan publik dikenal adanya pembagian pelanggan sebagai berikut:

1) Pelanggan internal

- a. Pelanggan internal organisasi adalah mereka yang terkena dampak produk dan merupakan anggota organisasi yang menghasilkan produk tersebut.

b. Pelanggan internal pemerintah adalah mereka yang terkena dampak produk dan bukan anggota organisasi penghasil produk, tetapi masih dalam lingkungan organisasi pemerintah.

2) Pelanggan eksternal

Adalah mereka yang terkena dampak produk tetapi bukan anggota organisasi penghasil produk tersebut dan juga bukan dari organisasi di lingkungan pemerintah. Pelanggan eksternal di sini maksudnya adalah masyarakat.

c. Tujuan dan Sasaran Pelayanan

Meskipun misi sifatnya lebih operasional dari visi, namun dalam rangka mewujudkannya diperlukan tahapan pencapaiannya melalui rencana tindak. Oleh karena itu dalam jangka menengah misi dijabarkan ke dalam tujuan yang selanjutnya tujuan ini dijabarkan ke dalam sasaran-sasaran yang terukur dan siap dioperasionalkan pencapaiannya. Dalam menentukan tahapan pencapaian tersebut, selain dengan melihat kemampuan internal maka masyarakat pelanggan selalu menjadi pertimbangan utama.

Dalam kaitan itu, penetapan tujuan dan sasaran dapat dilihat dari perspektif internal maupun eksternal. Dari perspektif internal, tujuan dan sasaran diarahkan untuk meningkatkan kapasitas organisasi dalam memberikan pelayanan yang mampu memberikan kepuasan kepada masyarakat pelanggan. Sedangkan dari perspektif eksternal, tujuan dan sasaran diarahkan untuk menciptakan kepuasan masyarakat pelanggan.

d. Standar Pelayanan dan Ukuran Keberhasilan Pelayanan

Standar-standar diperlukan dalam kaitan komitmen unit pelayan terhadap pelanggan. Standar-standar tidak hanya meliputi standar produk pelayanan tetapi juga standar prosedur operasi yang

memungkinkan setiap petugas pelayanan mampu melaksanakan tugasnya sesuai dengan petunjuk yang jelas dan baku. Standar-standar secara internal dapat ditetapkan sesuai dengan kemampuan unit pelayanan dengan memadukan harapan pelanggan. Penetapan standar-standar pada dasarnya dapat memberikan informasi tentang ukuran-ukuran keberhasilan pelayanan sekaligus menunjukkan sejauhmana kapasitas- organisasi pelayanan mampu memberikan pelayanan yang memaaukan masyarakat pelanggan. Bahkan, untuk keperluan pelayanan yang mendunia (worldwide) standar-standar pelayanan dapat dibuat sesuai dengan standar-standar yang berlaku secara internasional. Standar-standar ditetapkan sebagai salah satu cara untuk memenuhi harapan masyarakat. Jika pelayanan memenuhi atau bahkan melebihi harapan-harapan masyarakat, maka pelayanan dimaksud dapat dikatakan prima (excellent):

Standar-standar pelayanan perlu ditetapkan dengan tujuan: (a) Menjadi alat monitoring dan analisis terhadap kinerja pelayanan sesuai dengan sasaran yang telah ditetapkan; (b) Menjadi alat komunikasi yang efektif antara masyarakat pelanggan dengan penyedia layanan; (c) Memberikan fokus yang jelas; (d) Memberikan informasi mengenai akuntabilitas pelayanan yang harus dipertanggungjawabkan oleh unit penyedia layanan; dan (e) Menjadi alat bagi pengambilan keputusan.

Standar-standar ditetapkan dengan tahap-tahap sebagai berikut: (a) Mengetahui secara jelas pelayanan yang diberikan; (b) Melakukan konsultasi dengan pelanggan, pegawai dan stakeholders; (c) Menetapkan standar; (d) Mengembangkan pelaporan kinerja; (e) Memberdayakan seluruh elemen dalam unit pelayanan; dan (f) Mengkomunikasikan standar.

Penetapan tujuan dan sasaran harus disertai dengan penetapan ukuran-ukuran keberhasilan pencapaiannya. Ukuran-ukuran

keberhasilan merupakan janji-janji atau komitmen pihak penyedia barang layanan kepada masyarakat pelanggan. Pemenuhan komitmen tersebut tidak hanya menunjukkan kinerja organisasi pelayanan tetapi juga akuntabilitasnya terhadap masyarakat pelanggan. Secara internal, penetapan ukuran-ukuran keberhasilan akan menunjukkan sejauhmana kapasitas organisasi pelayanan mampu memberikan pelayanan yang memuaskan masyarakat pelanggan.

e. Peningkatan Kualitas Pelayanan

Peningkatan kualitas pelayanan perlu dilakukan secara terus menerus dalam rangka menjaga kepuasan konsumen. Inovasi-inovasi pelayanan perlu dilakukan sesuai dengan masukan-masukan dari masyarakat pelanggan dan dengan kemampuan unit pelayanan dalam memenuhi keinginan masyarakat pelanggan tersebut. Oleh karena itu, upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan tidak lepas dari upaya untuk mengukur kepuasan pelanggan, yang hasilnya merupakan bahan masukan bagi upaya perbaikan.

f. Rencana Tindak Pelayanan

Atas dasar tahapan pencapaiannya, maka tujuan dan sasaran dioperasionalkan melalui rencana tindak. Secara internal rencana tindak menyangkut aspek-aspek antara lain: (1) pemberdayaan pegawai, baik dari aspek penjualan (salesmanship), komunikasi, dan hubungan masyarakat (public relations), (2) pengembangan standar operasi yang baku (standard operating procedures), (3) standar kinerja pelayanan oleh pegawai, (4) penanganan keluhan-keluhan masyarakat pelanggan, (5) proses tanggapan terhadap kebutuhan masyarakat pelanggan, (6) prosedur pelayanan, (7) pengendalian mutu pelayanan, (8) sarana dan prasarana pelayanan, (9) keuangan, dan (10) kelembagaan organisasi pelayanan. Sedangkan pada perspektif eksternal menyangkut aspek-aspek antara lain: (1) standar pelayanan, (2) kepuasan masyarakat

pelanggan, (3) penyediaan informasi bagi masyarakat pelanggan, (4) pemasaran produk pelayanan, dan (5) penciptaan hubungan berkelanjutan antara organisasi pelayanan dan masyarakat pelanggan yang saling menguntungkan.

## **BAB IX**

### **KEPUASAN PELANGGAN**

#### **Kepuasan Masyarakat Pelanggan**

Kepuasan masyarakat pelanggan tercapai apabila pelayanan yang diberikan oleh penyedia pelayanan sesuai dengan harapan. Kepuasan masyarakat pelanggan dicapai melalui proses manajemen dalam penyediaan pelayanan yang menyangkut dimensi-dimensi sebagai berikut: (a) Tangibles (fasilitas fisik), yaitu penampilan fisik bangunan serta sarana dan prasarana yang mendukung pelayanan termasuk tempat/dimana pelayanan itu diberikan, serta penampilan petugas saat memberikan pelayanan; (b) Reliability (kehandalan), yaitu kecakapan/kemampuan dan keakuratan petugas dalam memberikan pelayanan, serta ketepatan waktu dalam pemberian pelayanan; (c) Responsiveness (daya tanggap), yaitu kemudahan petugas untuk dihubungi, kemauan atau respon secara proaktif dari petugas untuk memberikan pertolongan kepada pelanggan; (d) Assurance (jaminan), yaitu pengetahuan, kesopanan dan sikap untuk dapat dipercaya yang dimiliki petugas sehingga tidak menimbulkan keraguan dan 'resiko yang mungkin timbul akibat pelayanan yang diberikan; (e) Emphaty (empati), yaitu kemampuan untuk memahami kebutuhan pelanggan, meliputi kepedulian/perhatian dari petugas secara individual terhadap pengguna layanan.

Penyebab ketidakpuasan masyarakat pelanggan terhadap pelayanan yang diberikan oleh organisasi penyedia pelayanan dapat diidentifikasi

sebagai berikut: (a) Penyedia Pelayanan Tidak Mengetahui Apa Yang Diharapkan Masyarakat Pelanggan; (b) Penetapan Standar Pelayanan Yang Salah/Kurang Tepat; (c) Kinerja Pelayanan Yang Rendah; (d) Apa yang dijanjikan tidak sesuai dengan apa yang diberikan.

### **Penanganan Keluhan dan Pengaduan**

Di dalam suatu negara, masyarakat memiliki hak untuk menerima pelayanan yang berkualitas. Oleh karena itu, kualitas pelayanan harus secara terus menerus ditingkatkan. Upaya peningkatan kualitas pelayanan tidak lepas dari kondisi-kondisi antara lain: (a) adanya kemauan masyarakat untuk memberikan masukan-masukannya bagi perbaikan kualitas pelayanan, yang biasanya dalam bentuk keluhan dan pengaduan, (b) adanya kebebasan masyarakat untuk menyampaikan pendapatnya, (c) adanya keterbukaan unit pelayanan dalam menerima dan mengolah masukan-masukan dari masyarakat untuk memperbaiki kualitas pelayanan, (d) adanya sikap kolektif pemerintah untuk mewujudkan komitmen peningkatan kualitas pelayanan.

Komunikasi antara masyarakat dengan penyelenggara pelayanan, melalui penyampaian keluhan dan pengaduan oleh masyarakat serta keterbukaan unit penyelenggara pelayanan dalam menerima keluhan dan pengaduan, akan menjadi efektif bagi peningkatan kualitas pelayanan jika dilaksanakan melalui mekanisme yang transparan. Peran pemerintah dalam hal ini adalah memberikan fasilitasi bagi terwujudnya mekanisme yang transparan.

Manfaat yang akan diperoleh dengan adanya pengelolaan keluhan dan pengaduan yang efektif antara lain: (a) Keluhan dapat menunjukkan aspek pelayanan mana yang perlu perubahan dan memberikan kesempatan kepada masyarakat pelanggan untuk memberikan input/masukan perubahan yang diperlukan pada aspek tersebut; (b)

Memberikan kesempatan pada organisasi pelayanan untuk melayani dan memuaskan masyarakat pelanggan yang tidak puas; dan (c) Memberikan kesempatan kepada organisasi pelayanan untuk mendapat dukungan masyarakat pelanggan.

Untuk membangun pengelolaan keluhan yang efektif perlu diberdayakan sebuah sistem penanganan keluhan melalui:

- a. Proses dan prosedur penerimaan keluhan. Dalam pengembangan ini, pertanyaan dasar yang perlu dijawab adalah bagaimana, kemana, dan kapan serta kepada siapa keluhan disampaikan. Masyarakat pelanggan perlu mengetahui informasi-informasi ini sehingga dapat menyampaikan keluhan baik secara lisan maupun tulisan. Hal ini dapat dilakukan antara lain melalui penyediaan kotak-kotak saran dan kritik pada setiap unit pelayanan, penyediaan saluran telepon bebas pulsa, atau melalui saluran email. Kasus-kasus yang memiliki sifat penyimpangan-penyimpangan berat seperti korupsi, kolusi dan nepotisme, maka organisasi pelayanan dapat memberikan penanganan khusus secara konfidensial.
- b. Penentuan prioritas keluhan. Tidak semua keluhan memiliki nilai yang penting bagi organisasi pelayanan dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan, serta, dilain pihak, terdapat keterbatasan kemampuan organisasi pelayanan dalam merespon setiap keluhan yang masuk. Oleh karena itu, perlu dilakukan prioritas dalam menangani keluhan.
- c. Penentuan pejabat yang bertanggungjawab. Organisasi pelayanan harus menentukan siapa yang bertanggungjawab dan secara jelas menguraikan peran yang dijalankan dalam menangani keluhan yang masuk pada setiap tahapan. Untuk keluhan-keluhan yang sederhana, pejabat-pejabat dimaksud harus mampu menyelesaikan secara langsung, sedangkan untuk kasus-kasus yang lebih sulit, yang tidak dapat diselesaikan secara cepat oleh pejabat yang ditunjuk untuk

menangani keluhan pada tahap awal, maka keluhan diserahkan kepada pejabat-pejabat yang lebih senior.

- d. Pemecahan masalah keluhan. Setiap pegawai yang melakukan kontak langsung dengan masyarakat pelanggan pada organisasi pelayanan harus diberdayakan untuk dapat memecahkan/mencari jalan keluar bagi keluhan-keluhan yang sifatnya sederhana. Namun demikian, jika keluhan-keluhan yang sifatnya lebih sulit, maka pegawai-pegawai tersebut dapat menyerahkan kepada pejabat yang menangani keluhan yang telah pula dibekali berbagai alternatif penyelesaiannya.
- e. Standar waktu penyelesaian keluhan. Jika keluhan tidak dapat diselesaikan pada saat disampaikan, maka pejabat yang menangani keluhan harus mampu memberikan estimasi waktu penyelesaian keluhan dimaksud sesuai dengan tingkat kesulitannya.
- f. Pengendalian dan pemantauan. Untuk memastikan sistem penanganan keluhan berjalan maka sistem perlu dikendalikan dan dimonitor secara terus menerus. Karena itu, perlu ditunjuk pejabat yang melakukan pengendalian dan monitoring.
- g. Sistem pelaporan. Setiap keluhan yang ditangani dan yang sudah dan belum diselesaikan, dan bagaimana respon masyarakat pelanggan, serta bagaimana dampak penanganan keluhan terhadap kepuasan maupun peningkatan kualitas pelayanan, perlu dilaporkan kepada mereka yang berkepentingan. Secara internal, laporan harus mencakup (1) identifikasi masalah yang muncul, (2) identifikasi penyebab, baik yang berasal dari faktor manusia atau sarana pelayanan, (3) perkiraan kemungkinan terjadi keluhan yang sejenis, (4) mengajukan strategi untuk mencegah atau memperkecil kemungkinan terjadinya keluhan yang sejenis, (5) menyertakan keuntungan dan kerugian jika dilakukan perubahan-perubahan akibat adanya keluhan, dan (6) mengajukan rekomendasi bagi perubahan-perubahan dalam rangka peningkatan

kualitas pelayanan: Secara eksternal, dalam kaitan dengan memenuhi aspek akuntabilitas, maka laporan meliputi: (1) jumlah keluhan yang masuk dan berhasil diselesaikan, disertai dengan strategi untuk mencegah terjadinya keluhan serupa di masa mendatang, (2) masalah-masalah yang timbul dalam penyediaan pelayanan, seperti: inefisiensi, penundaan, ketidaksopanan dan kesalahan-kesalahan petugas pelayanan, dan sebagainya, (3) masalah penyimpangan, seperti KKN atau bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku, dan (4) masalah diskriminasi.

Timbulnya pengaduan adalah akibat kondisi dimana masyarakat sebagai konsumen mengetahui sedikit informasi mengenai produk pelayanan dari pada penyedia pelayanan (asymmetric information). Dalam kaftan itu, diperlukan suatu undang-undang untuk memberikan perlindungan terhadap masyarakat sebagai konsumen. Perlindungan ini antara lain dalam rangka: (1) menjamin kepastian hukum masyarakat dalam posisinya sebagai konsumen, (2) menciptakan keseimbangan antara kepentingan konsumen dan kepentingan produsen, (3) menjamin masyarakat untuk memperoleh barang layanan yang berkualitas, dan (4) mendorong terciptakan perekonomian yang sehat. Perlindungan terhadap konsumen diperkuat dengan sanksi yang diberikan kepada produsen/penyedia pelayanan yang melanggar hak-hak konsumen. Perlindungan dimaksud harus dilengkapi dengan instrumen-instrumen lain seperti mekanisme dan kelembagaan perlindungan.

## **BAB X**

### **KEBIJAKAN PELAYANAN PUBLIK**

#### **Kebijakan Pelayanan Publik**

##### **a. Maksud dan Tujuan Kebijakan Pelayanan Publik**

Undang-undang tentang pelayanan publik dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dan penyelenggara dalam pelayanan publik.

Tujuan undang-undang tentang pelayanan publik adalah:

- 1) terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;
- 2) terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik;
- 3) terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- 4) terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan:

- 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) tasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- 11) ketepatan waktu; dan
- 12) kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

**b. Ruang Lingkup**

- 1) Ruang lingkup pelayanan publik meliputi peayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.
- 2) Ruang lingkup sebagaimana dimaksud p -aayat (1) meliputi pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata, dan sektor strategis lainnya.
- 3) Pelayanan barang publik sebagairr-au,--d aksudupada;~1) meliputi:
  - a) pengadaan dan penyaluran barang publik yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja Negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah;
  - b) pengadaan dan penyaluran barang publik yang dilakukan oleh suatu badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
  - c) pengadaan dan penyaluran barang publik yang pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya

bersumber dari kekayaan Negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi ketersediaannya menjadi misi negara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

- 4) Pelayanan atas jasa publik meliputi:
  - a) penyediaan jasa publik oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja Negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah;
  - b) penyediaan jasa publik oleh suatu badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan Negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
  - c) penyediaan jasa publik yang pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi ketersediaannya menjadi misi negara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.
- 5) Pelayanan publik harus memenuhi skala kegiatan yang didasarkan pada ukuran besaran biaya tertentu yang digunakan dan jaringan yang dimiliki dalam kegiatan pelayanan publik untuk dikategorikan sebagai penyelenggara pelayanan publik.
- 6) Ruang lingkup sebagaimana dimaksud diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah.
- 7) Pelayanan administratif meliputi:
  - a) tindakan administratif pemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan dalam rangka

mewujudkan perlindungan pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda warganegara.

- b) tindakan administratif oleh instansi nonpemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan serta ditetapkan berdasarkan perjanjian dengan penerima pelayanan

## **BAB XI**

### **STANDART PELAYANAN**

#### **Standar Pelayanan**

- a. Penyelenggara berkewajiban menyusun dan menetapkan standar pelayanan dengan memperhatikan kemampuan penyelenggara, kebutuhan masyarakat, dan kondisi lingkungan.
- b. Dalam menyusun dan menetapkan standar pelayanan penyelenggara waji mengikutsertakan masyarakat dan pihak terkait.
- c. Penyelenggara berkewajiban menerapkan standar pelayanan
- d. Pengikutsertaan masyarakat dan pihak terkait dilakukan dengan prinsip tidak diskriminatif, terkait langsung dengan jenis pelayanan, memiliki kompetensi dan mengutamakan musyawarah, serta memperhatikan keberagaman.
- e. Penyusunan standar pelayanan dilakukan dengan pedoman tertentu yang diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah.

Komponen standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi:

- a. dasar hukum;
- b. persyaratan;
- c. sistem, mekanisme, dan prosedur;
- d. jangka waktu penyelesaian;
- e. biayatarif;
- f. produk pelayanan;
- g. sarana, prasarana, dan/atau fasilitas;
- h. kompetensi pelaksana;

- i. pengawasan internal;
- j. penanganan pengaduan, saran, dan masukan;
- k. jumlah pelaksana;
- l. jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan;
- m. jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan risiko keraguraguan; dan
- n. evaluasi kinerja pelaksana.

### **Maklumat Pelayanan**

- 1) Penyelenggara berkewajiban menyusun dan menetapkan maklumat pelayanan yang merupakan pernyataan kesanggupan penyelenggara dalam melaksanakan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan
- 2) Maklumat pelayanan wajib dipublikasikan secara jelas dan luas.

## **BAB XII**

### **BUDAYA PELAYANAN PUBLIK**

#### **Budaya Pelayanan Publik**

Setelah kita melihat perkembangan pengertian publik, yang terutama berkaitan dengan kedudukannya di dalam sebuah .sistem politik dan kehidupan bernegara, bagaimana perkembangan kontemporer hubungan publik dan birokrasi publik (atau dapat dibaca pemerintah daerah), terutama dari teori hubungan antara keduanya dari perspektif historis, baik di negara-negara lain maupun di Indonesia.

Kedudukan publik di dalam birokrasi publik dapat dirunut pada abad ke-18 di Eropa. Tulisan tentang dan kritik para teoritis terhadap birokrasi publik sejak abad ke-18, yang dimulai dari M de Gournay tentang manfaat birokrasi bagi masyarakat? Apakah tujuan dasar dibentuknya birokrasi pemerintah? Bagaimana pelaksanaan fungsi pelayanan birokrasi terhadap masyarakat? Istilah birokrasi pertama kali M de Gournay pada abad ke 18. Namun \* istilah yang digunakan Gournay mengacu kepada suatu penyakit yang melanda pemerintahan ditandai dengan berbelit-belitnya prosedur biasanya dikeluhkan dengan pejabat, juru ketik, para sekretaris, para inspektur dan para intendan yang diangkat bukannya untuk menguntungkan kepentingan umum tetapi kepentingan individu, bahkan kepentingan umum itu untuk para pejabat (Martin Albrow, 1996, h. 1). Istilah bureau diartikan meja tulis atau suatu tempat pejabat bekerja, dan dalam kamus Akademi Perancis pada tahun 1798 diartikan sebagai: "kekuasaan dan pengaruh dari para kepala dan staf biro pemerintahan" (Martin Albrow, 1996, h. 3).

Pada dasarnya pemahaman orang-orang di Eropa pada abad ke-18 tentang organisasi pemerintahan lebih banyak ditujukan pada eksekusi negatif organisasi pemerintah yang selanjutnya dinamakan birokrasi,

sebagaimana ditulis oleh novelis Perancis, Balzac pada tahun 1836 yang berjudul *Les Employes* turut mempopulerkan istilah birokrasi pada waktu itu berikut ini:

*"Sejak 1789, Negara atau yang anda suka menyebutnya La Patrie telah menempati kekuasaan tertinggi. Para juru tulis tidak lagi mengambil perintah mereka langsung dari seorang hakim pertama yang sesungguhnya ... dan karena itu birokrasi, kekuasaan raksasa yang dipegang oleh para pignie muncul di dunia. Barangkali Napoleon memperlambat pengaruhnya sesaat, karena segala sesuatu dan semua manusia dipaksa tunduk kepada keinginannya. Akan tetapi birokrasi telah diorganisasikan secara mantap, dibawah pemerintahan konstitusional yang memiliki kebaikan alamiah seorang-sedang saja, yang senang dengan pernyataan-pernyataan dan laporan-laporan yang pasti, suatu pemerintahan yang digambarkan sebagai cerewet dan suka mencampuri urusan orang lain, ringkasnya, seperti isteri pemilik took kecil" (dalam Martin Albrow, 1996, hh. 3-4)*

Demikian pula tulisan-tulisan lain yang muncul di daratan Eropa pada waktu itu seperti di Jerman. Seorang penulis Jerman bernama Johan Gcrres dalam bukunya *Europe and the Revolution*, dinyatakan bahwa birokrasi telah menjadi institusi negara seperti tentara. Kehadiran birokrasi dengan prinsip-prinsip disiplin, promosi, penghargaan kelompok dan sentralisasi.

Sementara itu di Inggris, John Stuart Mill menulis sebuah essays tentang birokrasi pada abad ke-19. Ia menentang pemusatan ketrampilan dan kepentingan masyarakat di tangan birokrasi, yang menyebabkan rendahnya kemampuan negara-negara kontinental (Albrow, 1995, h. 8). Dalam tulisannya yang lain, *Representative Government* (1861), Mill secara khusus menjelaskan tentang birokrasi sebagai salah satu bentuk

pemerintahan yang mengacu kepada pemerintahan yang dilajakankan oleh orang-orang professional. Pemerintahan yang mengakumu lasi kan pengalaman, terlatih dan orang-orang yang tekun.

Dapat dipahami bahwa perkembangan konsep birokrasi di negara-negara Eropa sangat dipengaruhi oleh revolusi politik yang terjadi di Perancis. Edmund Burke seorang pemikir politik menyebutkan bahwa revolusi Perancis telah mendorong penghormatan terhadap hak-hak manusia. Revolusi norma berpikir yang jelas, tidak meragukan, mengenyampingkan tradisi-tradisi dan kebiasaan sosial selama berabad-abad, untuk membentuk kembali sebuah perancangan yang dapat dimengerti dan secara rasional dapat dibenarkan (Burke dalam David Thomson, 1986, hh. 177-8). Oleh karena itu refleksi dari M de Gournay memang didasarkan kepada realitas sosial di Perancis pada waktu itu, yang banyak mengeritik pemerintah karena tidak membela kepentingan rakyat.

Sebagaimana dijelaskan terdahulu, perkembangan konsep birokrasi sebenarnya merupakan salah satu varian dari jenis pemerintahan demokrasi dan aristokrasi sebagaimana yang dapat dilihat dari tulisan de Gournay dan Mill. Para teoritis pada abad ke-19 seperti Von Mohl, Olzewski dan Le Play banyak memfokuskan kepada ketidakpuasan rakyat terhadap pemerintah dan melihat birokrasi sebagai hasrat pegawai negeri yang digaji untuk selalu mencampuri urusan orang lain (Albro, 1996, h. 17). Namun dalam abad ke-19, terdapat tiga penulis dan pemikir yang sangat berpengaruh terhadap perkembangan teori birokrasi, yaitu Gaetano Mosca, Robert Michel dan Max Weber.

Mosca dalam bukunya membagi semua pemerintahan menjadi dua tipe yaitu feodal dan birokratis berdasarkan kepada kelas yang memerintah. Dalam sistem pemerintahan feodal, kelas yang memerintah adalah kelas yang sederhana yang memonopoli fungsi-fungsi ekonomi,

politik, militer atau administrasi. Setelah masyarakat berkembang menjadi lebih kompleks dan mempunyai fungsi terpisah satu sama lain, maka pemerintahan dijalankan oleh birokrasi yaitu sekelompok pejabat yang digaji (Albrow, h. 22). Pembedaan yang dikemukakan oleh Mosca ini sebenarnya merupakan analisis empirik yang dilakukannya pada masyarakat Eropa pada waktu itu, yang mana birokrasi ciri penting dari negara modern

Robert Michel dalam bukunya *The Political Parties* (1911) menjelaskan tentang perkembangan partai politik yang akan menjadi oligarki. Ia menunjuk bagaimana para pemimpin badan-badan yang memiliki ribuan anggota mendapat perlunya merekrut pejabat full time untuk digaji. Para pekerja tersebut menjadi spesialis dalam berbagai aspek yang diperlukan organisasi. Mereka menjadi pemimpin profesional, dipencilkan dari keanggotaan umum oleh latar belakang budaya mereka. Secara alamiah hierarki jabatan-jabatan tergantung pada gaji yang dibayarkan partai kepada mereka (dalam Albrow, h. 25).

Dapat dikatakan bahwa konsep birokrasi yang diajukan oleh Max Weber' masih menjadi acuan sampai sekarang ini, walaupun mendapat berbagai kritik dari ilmuwan-ilmuwan lain. Dalam bukunya *Wirtschaft and Gesellschaft* (1921) ia mengemukakan gagasan tentang *Verband*.

Istilah ini mengacu kepada negara, partai politik, gereja, sekte dan firma, yang memiliki tatanan hubungan-hubungan sosial, yang mana individu-individu didalamnya memiliki tugas-tugas khusus dan struktur hierarkis. Kehadiran seorang pemimpin merupakan suatu kebutuhan bagi organisasi (dalam Albrow, h. 27). Untuk mengatur tingkah laku manusia diperlukan seperangkat aturan (*Ordnung*). Peraturan adalah konsep hakiki organisasi, yang dengannya dapat dibedakan tingkah laku manusia bersifat organisasional dan non-organisasional. Aturan-aturan organisasi ini dinamakan Weber sebagai tatanan administrasi (*Verwaltungsordnung*).

Lebih lanjut Weber mengatakan bahwa didalam negara modern diperlukan suatu badan administrasi yang dikelola oleh aparat-aparat yang diangkat yang dinamakan birokrasi. Birokrasi ini mempunyai ciri-ciri tertentu, yakni:

1. Para anggota staf adalah pribadi yang bebas dan hanya menjalankan tugas impersonal jabatan mereka;
2. Ada hierarki jabatan yang jelas;
3. Fungsi-fungsi jabatan tertentu ditentukan secara jelas;
4. Para pejabat diangkat berdasarkan suatu kontrak;
5. Mereka dipilih berdasarkan kualifikasi profesional;
6. Mereka digaji dan memiliki hak pensiun;
7. Pos jabatan adalah lapangan kerjanya sendiri;
8. Terdapat suatu struktur karir dan promosi dimungkinkan berdasarkan senioritas dan keahlian (merit) serta pertimbangan keunggulan;
9. Pejabat mungkin tidak sesuai dengan posnya maupun dengan sumber-sumber yang tersedia di pos tersebut;
10. Ia tunduk pada system disipliner dan kontrol yang seragam.

Pemikiran Weber ini sangat berpengaruh pada filosofi dan pengelolaan birokrasi publik sampai saat ini di seluruh dunia. Sistem hirarki, profesionalitas, impersonal dan sistem merit adalah prinsip-prinsip umum organisasi yang diterapkan pada birokrasi publik, termasuk juga di Indonesia. Nilai yang dijunjung tinggi pada tipologi birokrasi Weber ini adalah rasionalitas dan efisiensi. Dengan kata lain, birokrasi publik harus mengejar nilai efisiensi dan profesionalitas dalam penyelenggaraan tugasnya, termasuk pelayanan kepada masyarakat. Dalam perspektif ini, keberhasilan pelayanan oleh birokrasi publik dinilai dari pencapaian efisiensinya.

Milton J. Esman yang menulis sebuah artikel pada abad ke-20 pun penerapan prinsip-prinsip Weberian dalam birokrasi publik, yakni:

*"The main operating agents of these states were their large bureaucratic structures. Whether formally government departments or quasi-government corporations, they functioned similarly and according to the same logic of hierarchy and formal rule. The deficiencies and dysfunctions of bureaucracy were widely recognized-and lamented-by scholars, while bureaucrats were fair game in all societies for frustrated politicians" (dalam Ali Farazmand, 1990, p. 457).*

Dalam perkembangan kontemporer, banyak teoritis berusaha memposisikan publik sebagai pihak yang penting dalam birokrasi publik. Perhatian besar terhadap kepentingan publik ; dalam penyelenggaraan pemerintahan terutama didorong oleh ekses-ekses birokrasi publik sebagaimana dijelaskan di atas. Salah seorang penulis tentang manajemen publik, Chris Skelcher berusaha memetakan pendekatan pemerintah daerah pada pelayanan publik berdasarkan pada kekuasaan masyarakat sebagai pelanggan dan orientasi organisasi pelayanan publik.

Gb. 5.1. Pendekatan Pemerintah Daerah pada Kualitas Pelayanan



## Orientasi Organisasi Pelayanan Publik

Sumber : Chris Skelcher, *Managing for Quality Service* Longman, Cambridge, 1992, h.20.

Pada kuadran yang paling bawah kekuasaan publik sebagai pelanggan rendah dan orientasi organisasi pelayanan publik pun rendah. Keadaan ini disebabkan oleh karakteristik birokrasi yang hirarkis dan tidak responsive. Pada saat orientasi birokrasi pelayanan publik pada kualitas pelayanan meningkat namun tidak diimbangi oleh kekuasaan yang besar, karena tidak adanya perangkat hukum yang mewadahnya, misalnya Customer Charter, maka pendekatan pemerintah daerah hanya keperdulian saja pada publik (customer care). Keadaan ini menunjukkan kepada situasi pelayanan pemerintah daerah pada masyarakat di Indonesia pada saat ini. Orientasi pemerintah daerah hanya sebatas keperdulian saja, namun tidak diimbangi dengan pemenuhan hak-hak publik. Hak untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan, penentuan standard, atau bahkan penilaian terhadap kinerja pemerintah daerah. Pada sebagian besar, pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah daerah masih berada pada kuadran birokratis-paternalistik. Birokrasi pelayanan publik masih lamban, diskriminatif, dan korup.

Pada kuadran ketiga, kekuasaan publik cukup besar karena telah difasilitasi dalam peraturan perundang-undangan, seperti pembentukan perwakilan publik untuk pelayanan pendidikan (dewan pendidikan), lembaga ombudsman, dewan pengawas pelayanan kesehatan dan lain sebagainya. Namun kekuasaan publik yang besar dalam mempengaruhi pelayanan publik tidak diimbangi oleh peningkatan kualitas pelayanan publik oleh birokrasi publik.

Secara ideal, kekuasaan publik yang besar diikuti pula oleh peningkatan kualitas pelayanan publik atau sebaliknya, sebagaimana yang

ditunjukkan pada kuadran keempat. Pemerintah daerah meningkatkan manajemen pelayanan publik, yang dimulai dari perencanaan sampai dengan evaluasinya.

### **Budaya Birokrasi Pelayanan Publik**

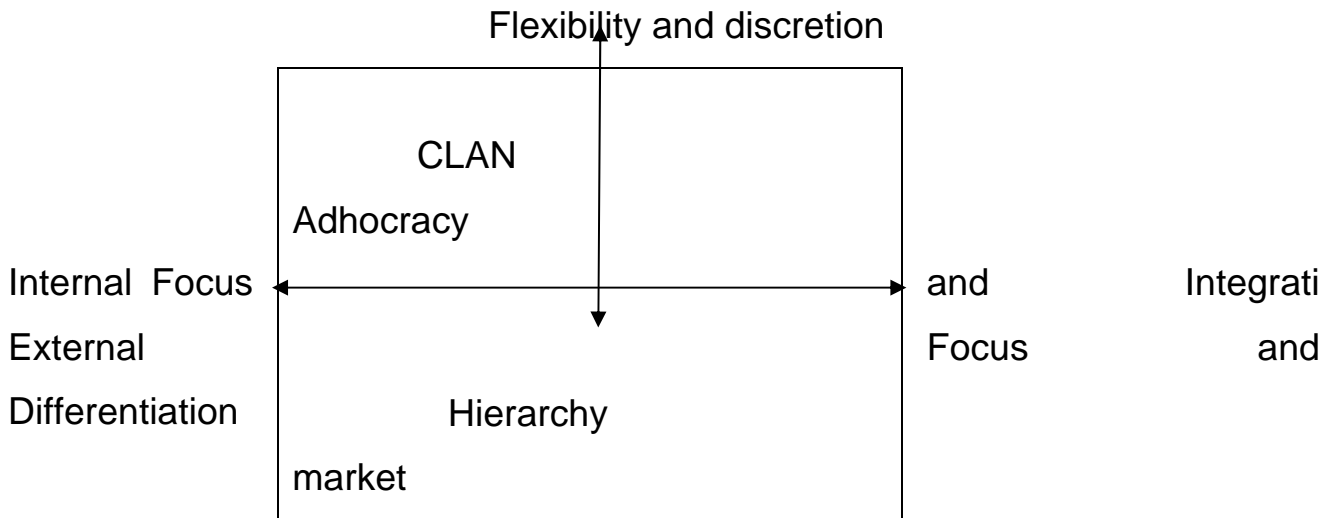
Budaya birokrasi pelayanan publik menarik untuk dikaji. Budaya organisasi sebenarnya merupakan system tindakan yang berbeda dalam organisasi yang telah terpola dalam mengarahkannya untuk menanggapi rangsangan dari luar dengan cara yang berbeda (Wilson, 1989, h. 93). Sebagaimana disebutkan di atas birokrasi patrimonial masih sangat mewarnai birokrasi pelayanan publik di Indonesia. Sistem tindakan yang terpola dalam menghadapi warganegara antara organisasi pemerintah satu dengan yang lain akan berbeda sesuai dengan budaya organisasinya. Pada organisasi yang patrimonial, pola pelayanan akan sangat berorientasi pada pelayan dan bukan pada pelanggan. Yang menarik selain, secara internal budaya organisasi mempengaruhi sikap dan perilaku birokrat, tetapi juga lingkungan politik yang melingkupinya. Setidaknya pembahasan budaya birokrasi menyangkut pada aspek-aspek sebagai berikut:

1. Keteraturan perilaku anggota organisasi dalam berinteraksi
2. Norma kelompok
3. Nilai yang diartikulasikan
4. Filosofi formal
5. Aturan main
6. Iklim organisasi
7. Ketrampilan anggota yang disyaratkan
8. Kebiasaan berpikir, model mental dan bahasa dalam organisasi
9. Shared meaning
10. Simbol yang menyatukan.2

Perilaku kelompok merupakan salah satu aspek budaya organisasi, termasuk birokrasi pelayanan publik yang menjadi fokus penuli. Yang kedua, norms kelompok yang berupa standard dan nilai implisit dalam kelompok, misalnya yang senior menerima honor lebih besar, yang eselon tinggi menerima honor lebih tinggi dan seterusnya. Aspek ketiga dari budaya organisasi dapat pula berupa nilai yang diartikulasikan, seperti birokrasi pemerintah berusaha mengartikulasikan nilai pelayanan prima. Filofopi formal biasanya dinyatakan dalam dokumen perencanaan organisasi, misalnya polisi sebagai pelayan dan pengayom masyarakat pada filosofi POLRI. Aspek budaya berupa aturan main biasanya mengacu kepada aturan main implisit, misalnya tata cara bagi anggota baru yang masuk dalam suatu birokrasi publik.

Budaya organisasi berasal dari tiga sumber yaitu pertama, kepercayaan, nilai dan asumsi-asumsi dari pendiri organisasi; kedua, pengalaman belajar dari anggota organisasi yang terlibat dan ketiga kepercayaan baru, nilai dan asumsi baru yang dibawa oleh anggota dan pimpinan organisasi (Schein, 1991, h.211). Kepercayaan dan sistem nilai yang dikehendaki oleh pimpinan birokrasi merupakan salah satu sumber penting budaya birokrasi. Pimpinan memberikan desain bagaimana melakukan adaptasi pada perubahan lingkungan, dan melakukan integrasi internal. Kepala dinas atau badan atau kantor yang bertanggungjawab pada pelayanana publik yang dikekolanya secara langsung merasakan Qameron dan Quinn mengemukakan bahwa bentuk budaya organisasi pelayanan publik sangat tergantung sejauh mana ' organisasi tersebut melakukan penyesuaian balk secara internal maupun eksternal. Organisasi yang melakukan integrasi dan memfokuskan pada masalah internal akan cenderung menganut budaya hirarkis dan berbentuk seperti klan.

Gb.5.2 Diagnosing and Changing Organizational Culture Flexibility and Discretion



Stability and Control

Somber. Cameron, K S., & ,Quinn, R E. Diagnosing and changing organizational culture. Addison-Wesley, 1999

Sebaliknya. bilamana organisasi memfokuskan pada diferensiasi eksternal dan fokus pada masalah eskternal, maka budaya organisasinya akan cenderung pro pada kepentingan klien. Organisasi ini berbentuk adhokarsi dan pro pasar. Secara rind Qameron dan Quinn mendeskripsikan bentuk budaya organisasi berikut.

Organisasi pelayanan publik dengan budaya klan

Organisasi pelayanan publik dengan budaya Klan adalah organisasi yang memiliki karakteristik memusatkan pada kondisi internal, dan integrasi. Kondisi ini mirip sebuah keluarga besar. Beberapa indikator yang dapat ditemukan dalam organisasi tersebut antara lain pemimpin yang bertindak sebagai mentor; pelayanan publik dilakukan dengan

mempertimbangkan kedekatan budaya dan sosial dengan klien, manajemen SDM dalam organisasi lebih berdasarkan pada kesetiaan, konsensus diutamakan di dalam pengambilan keputusan daripada perbedaan pendapat. Budaya klan ini akan memperburuk kualitas pelayanan publik, karena birokrat akan mendahulukan keluarga dan teman-teman mereka daripada warga masyarakat yang tidak mereka kenal. Dalam organisasi, birokrat memiliki hubungan yang erat satu sama lain berdasarkan pada hubungan keluarga. Manajemen pembinaan internal akan semakin sulit karena hubungan kekeluargaan yang ada di dalam organisasi.

#### Organisasi pelayanan publik dengan budaya hierarki

Organisasi dengan budaya hirarki cenderung bersifat memusatkan pada kondisi internal, integrasi, stabilitas dan pengendalian. Beberapa Indikator dalam organisasi pelayanan ini antara lain tempat kerja formal dan terstruktur; prosedur menjadi acuan utama dalam bekerja; pimpinan merupakan kordinator dan pengatur yang baik dalam efisiensi kerja; kriteria keberhasilan pelayanan publik adalah pada penyampaian hasil yang dapat diandalkan, penjadwalan yang baik dan biaya yang efisien. Pelayanan publik lebih didasarkan pada prosedur yang kaku dan tidak memiliki fleksibilitas di lapangan. Aparat pemerintah akan terpaku pada prosedur yang standard dan tidak akan menyimpang. Kendala budaya pelayanan publik ini, adalah sifat pelayanan publik yang sangat fleksibel sesuai dengan kondisi masyarakat. Pelayanan kesehatan yang telah didesain untuk kabupaten daratan seperti Puskesmas berbasiskan pada kecamatan, akan sulit diterapkan pada kabupaten kepulauan, dimana penduduknya tersebar. Seorang kepala dinas yang sangat terpaku pada aturan akan sulit memberikan pelayanana maksimal pada masyarakat.

## Organisasi pelayanan publik dengan budaya market

Organisasi pelayanan publik dengan budaya market memiliki kecenderungan untuk memfokuskan pada stabilitas, pengendalian, fokus pada kondisi eksternal serta diferensiasi. Indikator yang dapat ditemukan dalam organisasi ini antara lain kepemimpinan yang agresif dan berorientasi pada hasil; pola manajerial yang bersifat kompetitif dan berorientasi pada tujuan; perekat dalam organisasi adalah keunggulan dalam pasar.

Pelayanan publik yang berorientasi pasar, terutama didorong oleh liberalisasi pelayanan ke dalam mekanisme pasar. Pelayanan kesehatan di Indonesia merupakan salah satu contoh liberalisasi pelayanan publik. Provider pelayanan kesehatan tidak dimonopoli oleh rumah sakit - rumah sakit pemerintah, tetapi juga rumah sakit - rumah sakit swasta. Liberalisasi pelayanan kesehatan ini telah membentuk segmentasi pasar, yang mana masyarakat ekonomi menengah ke bawah lebih banyak dilayani oleh rumah sakit pemerintah sementara masyarakat dengan kategori ekonomi menengah ke atas lebih banyak memanfaatkan layanan rumah sakit swasta.

## Organisasi pelayanan publik dengan budaya adhocracy

Organisasi dengan budaya adhocracy memiliki karakteristik berorientasi pada pihak luar, differensiasi, fleksibel dan kebebasan untuk memilih. Provider dengan budaya adhocracy berusaha melakukan penyesuaian seara terus menerus dan inovasi sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang dilayani. Kondisi internal organisasi tidak' berdasarkan hirarki, tetapi interaksi lintas unit dalam organisasi. Organisasi pelayanan publik lebih banyak memiliki karakter adhocrachy daripada hirarkis. Karakter organisasi jenis ini adalah tidak adanya hirarki di dalam

mengambil keputusan yang cepat, kuatnya peran manajer tingkat menengah dan bawah.

### Sikap dan Perilaku Aparat Pelayanan

Pembahasan sikap dan perilaku anggota birokrasi pelayanan publik merupakan bagian dari budaya birokrasi, yang secara empiris cukup langka dilakukan oleh para ahli, terutama di Indonesia. Bagaimana perilaku birokrasi secara organisasional maupun secara individual dalam suatu konstelasi politik tertentu. Apabila studi ini akan dilakukan maka pendekatan interdisipliner harus digunakan untuk menjelaskan dan memahami perilaku birokrat dan birokrasi di negara berkembang. Konsep ideal birokrasi Max Weber ternyata sangat berbeda dengan realitas empiris bilamana kita mengamati perilaku dan budaya birokrasi.

Perry (1997) dalam penelitiannya membedakan tiga motif birokrat organisasi publik dalam memberikan pelayanan publik, yaitu motif instrumental, motif normative dan motif afektif. Motif instrumental mengacu kepada motif berpartisipasi dalam formulasi kebijakan publik, komitmen pada program publik untuk identifikasi pribadinya, dan advokasi pada kepentingan khusus, misalnya kepentingan pribadi atau kelompok. Motif normative mengacu kepada kehendak untuk melindungi kepentingan umum, loyalitas dan tugas pada pemerintah dan keadilan sosial. Sementara itu motif afektif menunjukkan pada komitmen pada kepentingan umum dan patriotisme.

Ahli lain, James Q Wilson membagi tiga kategori birokrat dalam organisasi pelayanan publik menurut hirarki dalam organisasi yang mempunyai sikap dan perilaku yang berbeda, yaitu operator, manajer dan eksekutif. Ia berusaha menggambarkan perilaku tiga jenis birokrat tersebut dalam melaksanakan tugas-tugas kesehariannya. Operator yang dimaksud adalah birokrat yang bertugas di bagian frontline organisasi yang berhadapan langsung dengan masyarakat dan masalah

Operator yang dimaksud oleh Wilson adalah birokrat pada hirarki bawah, yang berhadapan langsung dengan masyarakat yang dilayani. Organisasi publik mempunyai goal yang sangat tidak jelas dan untuk memahaminya kita harus melihat bagaimana pelayanan frontline belajar apa yang dilakukan. Goal yang tidak jelas ini dapat kita lihat dalam pernyataan visi birokrasi pelayanan publik, seperti Dinas Pendidikan mempunyai visi tercapainya masyarakat yang cerdas, Dinas Pertanian mempunyai visi "tercapainya kesejahteraan petani" dan seterusnya. Oleh karena itu yang paling penting bagi organisasi publik adalah mendefinisikan tugasnya . Dalam hal ini ada tiga jenis perilaku birokrat bawah dalam menjalankan, yaitu mendefinisikan tugas sebagai goal, tugas dalam situasi tertentu yang berdasarkan pada tugas sehari-hari, mendefinisikan tugas sebagai harapan kelompok. Pada yang terakhir ini, perilaku organisasi publik tidak lebih sebagai jumlah dari perilaku rasional yang mementingkan diri sendiri. Dalam situasi tertentu, solidaritas kelompok menjadi sumber motivasi dari penentu dalam mendefinisikan tugas yang dapat dilakukan atau yang tidak dapat dilakukan. Dapat pula dalam mendefinisikan tugas, birokrat mendasarkan pada pengalaman sebelumnya.

## **BAB XIII**

### **STANDAR PELAYANAN MINIMAL**

#### **1. Definisi**

Dalam bab ini akan dibahas mengenai standar yang harus dilakukan birokrasi daerah dalam rangka melaksanakan desentralisasi dan otonomi daerah dengan semua peraturan perundang-undangan yang terkait, yaitu Standar Pelayanan Minimal (SPM). Dengan SPM nanti setiap birokrasi di daerah dapat memberikan pelayanan kepada warga paling minimal sesuai dengan SPM yang ada di setiap jenis pelayanan. Sekarang Departemen Dalam Negeri sedang menyiapkan SPM untuk beberapapelayanan pokok, seperti pendidikan dan kesehatan. Kedua jenis pelayanan itu tampaknya merupakan kebutuhan pokok manusia yang harus dipenuhi di samping kebutuhan pokok lainnya, seperti pangan, papan, dan sandang. Nantinya semua (sebelas) kewenangan yang diserahkan pemerintah kepada pemerintah daerah masing-masing, harus memiliki SPM.

Birokrasi di era otonomi daerah ini tidak bisa tidak harus mempunyai tolok ukur yang digunakan untuk menilai kinerja pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat umum. Secara internasional tolok ukur tersebut biasa disebut *Minimum Service Standard*. Untuk itu penulis akan sedikit mengulas tentang SPM tersebut.

Pendapat Peter F. Drucker (1995), sebagai Bapak Manajernen Modern, dalam buku Prof. Dr. Sadu Wasistiono M.S. menyatakan menolak penggunaan istilah *underdeveloped country* untuk negara-negara tertinggal Drucker menyarankan penggunaan istilah *under-managed country*, karena ketertinggalan negara-negara terbelakang terutama disebabkan oleh ketertinggalan dalam manajemennya.

Dengan perkataan lain, kemajuan suatu negara akan sangat ditentukan oleh kualitas manajemennya. Hal tersebut secara mutatis-mutandis berlaku juga untuk semua daerah otonom di Indonesia. Lebih lanjut Drucker mengemukakan, kegagalan organisasi pemerintah sebagai institusi penyedia jasa layanan (service institutions) disebabkan oleh tiga hal. Pertama, karena manajemennya tidak memiliki wawasan dan bakat bisnis. Kedua, mereka membutuhkan orang-orang baru. Ketiga, sasaran dan hasilnya bersifat tidak terukur dan tidak nyata (Sadu Wasistiono, 2002: 40). Atau dengan perkataan lain, tidak ada tolok ukurnya atau tidak ada SPMnya.

Dikatakan pula organisasi pemerintahan sebagai institusi pemberi layanan kepada publik (umum) selama ini kurang memberi perhatian pada pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Di sisi lain, masyarakat yang menerima pelayanan juga tidak kritis terhadap kualitas dan kuantitas pelayanan yang diberikan oleh organisasi penerintah. Praktek semacam itu sudah saatnya menawarkan paradigma baru mengenai fungsi yang dijalankan oleh pemerintah daerah. Pemerintah daerah lebih banyak berfungsi sebagai "promotor pembangunan saat ini pemerintah daerah lebih banyak diposisikan sebagai "pelayan masyarakat". Fungsi utama menjadi fasilitator, pengendali serta penjaga kepentingan masyarakat luas. Misalnya dikatakan bahwa perubahan paradigma dalam pembaruan manajemen pelayanan publik hares mengubah strategi, dengan "menyusun standar pelayanan minimal" (SPM) untuk semua jenis pelayanan umum yang diberikan oleh pemerintah daerah" (Sadu Wasistiono, 2002: 48). Secara teknis, penetapan dan penyelenggaraan kewenangan wajib dan SPM tersebut terdapat mekanisme dan koordinasi yang sinergi antara pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota.

## 2. Latar Belakang Dan Dasar Hukum Kewenangan Wajib

Dasar hukum kewenangan pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten dan kota yaitu:

- (1) Kewenangan daerah kabupaten dan daerah kota mencakup semua kewenangan pemerintah selain kewenangan yang dikecualikan dalam Pasal 7 dan yang diatur dalam Pasal 9.
- (2) Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja.

Peraturan lebih lanjut akan dipersiapkan dan diharapkan Model Building akan menyumbangkan informasi dan analisis yang berguna untuk menjabarkan kerangka hukum dan menerapkan konsep ini.

Sebagai tindak lanjut dari ketentuan di atas, maka dalam Pasal 3 Ayat (3), PP 25 Tahun 2000, tentang kewenangan pemerintah dan kewenangan provinsi sebagai daerah otonom dinyatakan sebagai berikut:

*"Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan pelayanan minimal yang wajib dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota, Propinsi dapat melaksanakan kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh Kabupaten/ Kota".*

Jadi pemerintah provinsi pun mempunyai kewajiban untuk melaksanakan kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota. Sebagai contoh pelayanan pendidikan yang eksternalitasnya melampaui batas-batas yuridiksi kabupaten dan kota seperti universitas, Sekolah Menengah Umum dan standar umum pelayanan pendidikan.

Lebih jauh, dalam Pasal 20 Ayat (1), PP 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan daerah dinyatakan bahwa:

- a. APBD yang disusun dengan pendekatan kinerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 memuat a. sasaran yang ditetapkan menurut fungsi belanja
- b. standard pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan komponen kegiatan yang bersangkutan
- c. bagian pendapatan APBD yang membiayai belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, dan belanja modal / pembangunan.

Agar daerah mampu menjalankan otonomi daerah secara optimal, berikut :

- (1) Dalam rangka pembinaan, Pemerintah memfasilitasi penyelenggaraan Otonomi Daerah
- (2) Pedoman mengenai pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan Otonomi Daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Dari bunyi pasal tersebut di atas, pemerintah berkewajiban untuk memfasilitasi penyelenggaraan otonomi daerah. Tentu saja termasuk dalam konteks ini adalah kewajiban pemerintah untuk memfasilitasi agar daerah mampu melaksanakan SPM sebagaimana yang telah ditetapkan. Untuk itu pemerintah, dalam hal ini departemen/LPND (Lembaga Pemerintah Non Departemen) telah menerbitkan Pedoman SPM.

Dalam pemantauan penyelenggaraan Kewenangan Wajib dan SPM, banyak ditemukan permasalahan yang bervariasi baik di pusat, propinsi maupun kabupaten/kota, sebagai contoh yang nil adalah kurangnya dana APBD yang digunakan untuk memberikan pelayanan

publik. Hal itu disebabkan oleh hampir 80 % atau ada daerah-daerah yang lebih dari 90 % dari anggarannya habis digunakan untuk membiayai aparatur daerah, sehingga sedikit sekali dana yang tersisa untuk membiayai pelayanan publik dan kecenderungannya tidak bertambah baik. Padahal SPM harus diterapkan secara tepat karena berdampak terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah baik dari segi organisasi, personel, perencanaan, pembiayaan dan pertanggungjawaban maupun terhadap dukungan pemerintah yang mungkin diperlukan.

Permasalahan lain yang cukup mendesak untuk diatasi adalah: (1) sering terdapat kerancuan antara standar teknis suatu pelayanan dan SPM. Ada kecenderungan departemen teknis menerapkan standar teknis yang tinggi sehingga daerah tidak mampu melaksanakan dan menjadi alasan untuk menarik suatu urusan ke pusat; (2) sampai sekarang belum terdapat kata sepakat antartingkatan pemerintahan dalam membagi suatu urusan ke dalam tingkatan-tingkatan pemerintahan yang ada. Kecenderungannya adalah tarik-menarik urusan terutarna yang berkaitan dengan urusan yang menghasilkan uang; (3) kewenangan atau urusan pemerintahan sering belum berkorelasi dengan pelayanan. Kewenangan lebih untuk mencari kekuasaan yang berkaitan dengan uang atau penerimaan.

### **3. Pemahaman Kewenangan Wajib Dan SPM**

SPM merupakan standar minimal pelayanan publik yang wajib disediakan oleh pemerintah daerah kepada masyarakat. Adanya SPM akan menjamin pelayanan minimal yang berhak diperoleh masyarakat Indonesia dari pemerintah daerah. Dengan perkataan lain, SPM merupakan tolok ukur untuk mengukur kinerja penyelenggaraan kewenangan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar kepada

masyarakat seperti; kesehatan, pendidikan, air minum, perumahan dan lain-lain. Di samping SPM untuk kewenangan wajib, daerah dapat mengembangkan dan menerapkan standar kinerja untuk kewenangan daerah yang lain.

Dalam mengembangkan definisi kewenangan wajib itu, pertimbangan didasarkan pada hak-hak dasar manusia, termaktub dalam kebijakan nasional atau perjanjian-perjanjian internasional. Dan, oleh karenanya, berlaku secara adil bagi pemerintah daerah tanpa pengecualian. Standar-standar yang dikembangkan untuk kewenangan yang dimaksud haruslah dibatasi dan realistis. Walaupun SPM secara ideal berorientasi pada hasil (outcome), namun orientasi produk (outputs) perlu dipertimbangkan pula. SPM ditetapkan secara nasional dan berlaku untuk seluruh pemerintah daerah. Itu sebabnya, perlu dipertimbangkan periode waktu pencapaian yang berbeda untuk pemerintah daerah yang berbeda kondisinya. Karena standar-standar itu berhubungan dengan kewenangan wajib, maka pemerintah pusat bertanggung jawab untuk memastikan bahwa pemerintah daerah dapat melaksanakannya.

Tahap pertama pemerintah telah melakukan uji coba melalui pengembangan model (model building) dan berdialog dengan daerah-daerah yang terpilih untuk memantapkan konsep dasar mengenai penyelenggaraan kewenangan wajib dan SPM. Konsep dasar itu menggarisbawahi bahwa SPM dikembangkan hanya untuk beberapa kewenangan saja yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah sebagaimana tertuang dalam lampiran Surat Mendagri No. 100/757/OTDA tertanggal 8 Juli 2002. Pengembangan model dimulai Januari 2003 dan ketiga departemen terkait yaitu Depdagri, Depdiknas dan Depkes berusaha melakukan usaha yang optimal dalam rangka menghasilkan daftar SPM dari kewenangan wajib untuk tiap sektornya.

Selanjutnya sebuah tim yang terdiri dari staf ketiga departemen dengan bantuan para konsultan lembaga-lembaga donor melakukan uji coba dan pengembangan SPM di tiga provinsi, yaitu Jawa Barat, Jawa Timur dan NTB, di kabupaten dan kota terpilih. Uji coba itu dimaksudkan untuk mendapatkan informasi yang lebih akurat tentang bagaimana pengembangan SPM.

Dari uji coba itu, ternyata pemerintah daerah merasakan kebutuhan akan perlunya SPM. Para pejabat daerah menilai bahwa keberadaan SPM ini dapat membantu mereka dalam perencanaan kerja, terutama dalam kinerja anggaran dan merangsang tumbuhnya akuntabilitas pemerintah daerah. Depdagri telah menyelesaikan uji coba pada bulan Mei 2003. Hasil uji coba pengembangan model itu diharapkan dapat menghasilkan suatu rancangan peraturan tentang kewenangan wajib dan SPM pada pertengahan tahun 2003 dan perencanaan jangka panjang untuk pelaksanaan secara utuh konsep dasar kewenangan wajib bagi semua sektor dan semua daerah. Pengembangan model itu dilaksanakan dengan bantuan finansial dan konsultan dari GTZ SFDM, Bank Dunia (Dutch Trust Fund) dan USAID-PERFORM membantu Departemen Dalam Negeri, dan USAID-MSH Project membantu Departemen Kesehatan, ADB-Basic Education membantu Departemen Pendidikan Nasional.

Dengan adanya SPM, akan terjamin kualitas minimal dari suatu pelayanan publik yang dapat dinikmati oleh masyarakat. Dengan demikian, akan terjadi pemerataan pelayanan publik dan terhindar dari kesenjangan pelayanan antardaerah. Harus dibedakan antara pemahaman terhadap SPM dan persyaratan teknis dari suatu pelayanan. Standar teknis merupakan faktor pendukung untuk mencapai SPM. Contoh SPM adalah bahwa anak-anak Indonesia berhak atas pendidikan minimal 9 tahun (sampai dengan SUP). Untuk itu, setiap

daerah berkewajiban menyediakan pendidikan sampai dengan SUP. Dalam bidang kesehatan contohnya, dalam satu kecamatan minimal harus ada satu Puskesmas. Persyaratan teknis adalah persyaratan yang harus dipenuhi dalam penyediaan pelayanan seperti tebalnya jalan, garis sempadan bangunan atau jalan, teknis bangunan, persyaratan laboratorium dan sebagainya.

SPM harus mampu menjamin terwujudnya hak-hak individu serta dapat menjamin akses masyarakat mendapat pelayanan dasar yang wajib disediakan pemerintah daerah sesuai ukuran yang ditetapkan oleh pemerintah. Untuk itu, ada kriteria dari kewenangan wajib.

- a. Melindungi hak-hak konstitusional perorangan maupun masyarakat,
- b. Melindungi kepentingan nasional yang ditetapkan berdasarkan konsensus nasional demi menjaga keutuhan NKRI, kesejahteraan masyarakat, ketenteraman dan ketertiban umum.
- c. Memenuhi komitmen nasional yang berkaitan dengan perjanjian dan konvensi internasional.
- d. SPM bersifat dinamis dan perlu dikaji ulang serta diperbaiki dari waktu ke waktu sesuai dengan perubahan kebutuhan nasional dan perkembangan kapasitas daerah.
- e. SPM ditentukan oleh pemerintah secara jelas dan konkrit, sesederhana mungkin, tidak terlalu banyak dan mudah diukur agar layak ditetapkan oleh pemerintah daerah.

#### **4. Tujuan SPM**

SPM pada umumnya bertujuan untuk mengukur keberhasilan suatu daerah dalam melayani masyarakat. Dengan demikian, terdapat beberapa hal penting dalam kaitan SPM tersebut.

- a. Dengan adanya SPM maka masyarakat akan terjamin menerima suatu pelayanan publik dari pemerintah daerah.
- b. SPM bermanfaat untuk menentukan jumlah anggaran yang dibutuhkan untuk menyediakan suatu pelayanan publik. Dengan adanya SPM, akan dapat ditentukan Standard Spending Assessment (SSA). Dengan adanya SSA akan dapat dihitung biaya untuk suatu pelayanan. Dengan cara yang sama, akan dapat dihitung kebutuhan agregat minimal pembiayaan daerah.
- c. Adanya SPM akan menjadi landasan dalam penentuan perimbangan keuangan yang lebih adil dan transparan. SPM dapat dijadikan dasar untuk menentukan sistem subsidi yang lebih adil.
- d. SPM dapat dijadikan dasar dalam menentukan anggaran kinerja berbasis manajemen kinerja. SPM menjadi dasar dalam alokasi anggaran daerah dengan tujuan yang lebih terukur.
- e. SPM dapat membantu penilaian kinerja atau LPJ Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah secara lebih akurat dan terukur sehingga mengurangi terjadinya money politics dan kesewenang-wenangan dalam menilai kinerja Pemerintah Daerah. Adanya SPM akan memperjelas tugas pokok pemerintah daerah dan akan merangsang terjadinya check and balance yang efektif antara lembaga eksekutif dan lembaga DPRD.
- f. SPM dapat menjadi alat untuk meningkatkan akuntabilitas pemerintah daerah terhadap masyarakat. Masyarakat dapat mengukur sejauhmana pemerintah daerah dapat memenuhi kewajibannya untuk menyediakan pelayanan publik.
- g. SPM dapat merangsang transparansi dan partisipasi masyarakat dalam kegiatan pemerintah daerah. SPM akan membantu pemerintah daerah dalam melakukan alokasi anggaran secara

lebih seimbang sehingga merangsang efisiensi dan efektifitas penyediaan pelayanan publik oleh pemerintah daerah.

- h. Adanya SPM dapat menjadi argumen bagi peningkatan pajak dan retribusi daerah karena baik pemerintah daerah dan masyarakat dapat melihat keterkaitan pembiayaan dengan pelayanan publik yang disediakan pemerintah daerah.
- i. SPM dapat merangsang rasionalisasi kelembagaan Pemerintah Daerah, karena pemerintah daerah akan lebih berkonsentrasi pada pembentukan kelembagaan yang berkorelasi dengan pelayanan masyarakat.
- j. Adanya SPM dapat membantu pemerintah daerah dalam merasionalisasi jumlah dan kualifikasi pegawai yang dibutuhkan. Kejelasan pelayanan akan membantu pemerintah daerah dalam menentukan jumlah dan kualifikasi pegawai untuk mengelola pelayanan publik tersebut (Made Suwandi,2003:3).

## **BAB XIII**

### **PELAYANAN PUBLIK DI ERA REFORMASI**

Sepuluh tahun perjalanan otonomi daerah pascareformasi menunjukkan perubahan yang sangat signifikan dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, khususnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kalau tujuan otonomi daerah dimaksudkan untuk mencapai dua tujuan utama, yaitu: meningkatkan kesejahteraan lokal dan mendukung proses pendidikan politik di tingkat lokal,' maka kedua tujuan tersebut dalam pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia selama satu dekade pascareformasi menunjukkan capaian yang sangat berbeda.

Secara filosofis, tujuan kesejahteraan akan memposisikan daerah sebagai medium untuk menciptakan kesejahteraan di tingkat lokal yang pada gilirannya akan menyumbang kepada meningkatnya kesejahteraan nasional; capaian yang diperoleh tidaklah begitu menggembirakan kalau boleh dikatakan stagnan. Kualitas pelayanan dasar yang tidak kunjung membaik dalam bidang kesehatan, pendidikan, dan infrastruktur dasar walaupun dana APBD meningkat secara tajam dibandingkan semasa Orde Baru. Hasil evaluasi dari Litbang Kompas 28 April. 2008 dari responden berjumlah 1139 orang di 33 ibukota provinsi se Indonesia adalah sebagai berikut:

1. sebanyak 52% responden menyatakan otonomi daerah belum mampu memperbaiki kesejahteraan masyarakat.
2. sebanyak 60% responden mengatakan keamanan menjadi lebih baik.
3. masalah kemiskinan dan pengangguran menjadi masalah paling mendesak untuk diatasi pemerintah daerah.
4. sebanyak 73% responden menyatakan janji kepala daerah tidak dapat dipenuhi ybs.

Sebaliknya yang terjadi dalam bidang pendidikan politik, secara prosedural menunjukkan peningkatan yang signifikan. Diselenggarakannya pemilihan kepala daerah (Pilkada) langsung oleh rakyat, kebebasan untuk melakukan unjuk rasa, dan akses terhadap informasi lewat media massa telah menciptakan partisipasi yang luar biasa dari kelompok grass-roots untuk terlibat langsung atau paling sedikit mengetahui apa yang terjadi dalam proses pemerintahan yang sebelumnya hanya menjadi monopoli kelompok elite yang berkuasa.

Namun kalau memasuki substansi partisipasi politik yang terjadi, isu-isu yang diwacanakan masih menyangkut hal-hal yang trivial dan kurang menyangkut upaya dan strategi atau substansi untuk mensejahterakan rakyat. Perilaku toilet/ politics untuk mencari dukungan rakyat, melakukan demonstrasi oleh sebagian pengunjuk rasa karena dibayar, debat-debat yang mengedepankan primordialisme merupakan indikasi dangkalnya substansi pendidikan politik yang diperoleh masyarakat. Sedikit sekali substansi pendidikan politik yang diarahkan untuk meningkatkan pemahaman dan peran masyarakat untuk mampu menjadi penyeimbang bagi elit penguasa baik di jajaran eksekutif maupun legislatif daerah sehingga mampu membentuk demands and supports yang efektif. Lemahnya pressure dari masyarakat menyebabkan kurang terjadinya mekanisme checks and balances antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai penyelenggara pemerintah'n daerah yang bahkan sering beralih menjadi kolaborasi di antara kedua kelompok elit daerah tersebut.

Akhirnya otonomi daerah yang tujuannya menciptakan kesejahteraan masyarakat lokal dengan cara-cara demokratis kurang berjalan optimal. Anggaran yang semakin banyak disalurkan ke daerah kurang berkorelasi dengan peningkatan kesejahteraan rakyat. Dari segi anggaran telah terjadi peningkatan yang signifikan untuk membiayai

pemerintahan daerah. Dana perimbangan yang ditransfer ke daerah pada tahun 2005 berjumlah Rp 150,46 triliun, meningkat menjadi Rp 253,26 triliun pada tahun 2007, dan meningkat menjadi Rp 309,1 triliun pada tahun 2010.2 Namun momentum peningkatan pendanaan tidak diikuti dengan peningkatan dalam kinerja Pemerintah Daerah dalam pelayanan publik.

Pendidikan politik untuk menciptakan masyarakat madani sering berubah menjadi mobilisasi massa untuk kepentingan jangka pendek elit penguasa lokal. Momentum yang sangat besar yang diperoleh dari runtul-tiya Orde Baru tidak dapat dimanfaatkan maksimal dalam peningkatan kesejahteraan rakyat. Walaupun memang ada beberapa daerah yang menunjukkan kinerja yang sangat berarti, namun jumlahnya sangat sedikit dan best practice tersebut kurang antusias untuk diterapkan di daerah-daerah lainnya karena dianggap akan mengganggu kepentingan elit penguasa setempat.

### **Orientasi Otonomi Daerah**

Berbicara mengenai tujuan kesejahteraan dari kebijakan otonomi daerah adalah bicara tentang Indeks Pembangunan Manusia (Human Development Index atau disingkat HDI) yang masih menunjukkan peringkat, f 1~ dari 179 negara yang di survey oleh UNDP pada tahun 2008. Indeks Pembangunan Manusia diukur dari 3 variabel utama yaitu tingkat kesehatan, pendidikan dan penghasilan masyarakat. Asal muasal dari ketiga variable tersebut adalah pada pelayanan publik yang dinikmati masyarakat. Variabel kesehatan dan Pendidikan akan berasal dari penyediaan pelayanan dasar (basic services) sedangkan variabel penghasilan berasal dari pelayanan aspek perekonomian bagi masyarakat.

Dilihat dari sisi otonomi daerah, maka legal basis dari pelayanan publik yang disediakan oleh Pemerintah Daerah (Pemda) adalah adanya urusan pemerintahan yang di-desentralisasikan ke daerah. Adanya

penyerahan urusan tersebut menjadi isi otonomi daerah dan merupakan dasar bagi Pemda untuk menyediakan pelayanan publik. Luas tidaknya pelayanan publik yang disediakan Pemda akan erat kaitannya dengan Was atau sempitnya urusan pemerintahan yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat ke daerah.

Dasar pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dapat dilacak dalam kerangka konstitusi NKRI. Apabila kita menelusuri UUD 1945 khususnya dalam Pembukaannya, pada alinea ketiga disebutkan bahwa:

"Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini, kemerdekaannya."

Kemudian dalam alinea keempat lebih lanjut dikatakan bahwa: "Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, dst....

Dari kedua alinea tersebut dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

- Alinea ketiga menyatakan bahwa bangsa Indonesia atas berkat dan karunia Tuhan Yang Maha Esa menyatakan kemerdekaannya.
- Alinea keempat mencerminkan tindak lanjut yang dilakukan bangsa Indonesia setelah menyatakan kemerdekaannya dari aspek pemerintahan. Pertama adalah membentuk "Pemerintah Negara Indonesia". Pemerintah yang mengurus kemerdekaan bangsa Indonesia.

Dari sini kita lihat esensi dibentuknya Pemerintah Nasional yang mengurus bangsa yang baru merdeka tersebut. Dari sini kita lihat dianutnya paham Negara kesatuan (unitary state) di Indonesia. Dalam

Negara kesatuan Pemerintah Pusat yang muncul dulu baru kemudian diikuti dengan pembentukan pemerintahan daerah oleh Pemerintah Pusat. Kondisi tersebut membedakannya dengan Negara federal. Dalam Negara federal, daerah yang umumnya muncul dulu, baru kemudian daerah-daerah tersebut bersepakat untuk membentuk federasi yang bermuara pada terbentuknya negara federal.

Konsekuensi dari negara kesatuan dilihat dari sisi kekuasaan pemerintahan adalah bahwa sumber kekuasaan ada di tangan Pemerintah Pusat. Dari UUD 1945 kita bisa temukan hal tersebut dari Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan bahwa: "Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar." Ini secara eksplisit memberikan indikasi bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan dan otomatis juga tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden (*the ultimate responsibility lies upon the President*).

Ketika Pusat membentuk Daerah, tergantung pada Pemerintah Pusat sejauh mana kekuasaan pemerintahan tersebut akan diberikan ke daerah dan menjadi isi rumah tangga atau otonomi daerah tersebut. Hal ini tergantung pada komitmen politik elit yang berkuasa. Dalam Negara yang menganut paham sentralistik, sedikit kekuasaan pemerintahan atau kewenangan yang diberikan ke daerah. Sebaliknya pada Negara yang menganut paham desentralistik, dan umumnya dijumpai pada negara-negara demokratis, ada kecenderungan daerah diberikan kewenangan yang luas untuk menangani urusan-urusan pemerintahan yang bersifat lokal dengan eksternalitas lokal yang bertujuan mendekaikan pemerintah kepada masyarakat sehingga mudah untuk meminta akuntabilitas pemerintah daerah dibandingkan meminta akuntabilitas tersebut ke Pusat yang jauh dari masyarakat.

Pemahaman lanjutan yang didapat dari konstitusi adalah bahwa Pemerintah Daerah melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi

kewenangan Presiden. Disisi lain Presiden menjadi penanggungjawab akhir pemerintahan. Konsekuensi logis berikutnya adalah bahwa sudah seyogyanya juga Presiden melakukan pembinaan dan pengawasan (binwas) kepada pemerintah daerah agar pemerintah daerah mampu melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah secara optimal.

Presiden sebagai pernegang kekuasaan eksekutif dibantu oleh Wakil Presiden dan Menteri-Menteri. Menteri Dalam Negeri adalah pembantu Presiden dibidang otonomi daerah, namun terbatas pada hal-hal yang bersifat umum. Maka Menteri Dalam Negeri melakukan binwas yang bersifat umum terhadap Pemerintah Daerah. Pada sisi lain Menteri Teknis yang sebagian kewenangannya diserahkan ke daerah mempunyai kewajiban binwas yang bersifat teknis ke daerah. Dari konstruksi tersebut kita bisa melihat bahwa Menteri Dalam Negeri atas nama P residen menjadi kordinator bagi Menteri Teknis dalam melakukan binwas terhadap daerah agar otonomi daerah dapat be jalan secara optimal.

Dari uraian di atas, ciri umum penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia dalam korid.or UUD 1945 adalah

1. Pemerintah daerah merupakan hasil pembentukan oleh Pemerintah, bahkan dapat d hapus oleh Pemerintah melalui proses hukum;
2. Dalam rangka desentralisasi, di wilavah Indonesia dibentuk Provinsi dan di wilayah Provinsi dibentuk Kabupaten dan Kota sebagai daerah otonom;
3. Sebagai konsekuensi kedua hal di atas, maka kebijakan desentralisasi dilakukan oleh Pemerintah, sedangkan penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta masyarakat sebagai cerminan pemerintahan yang demokratis;

4. Hubungan antara pemerintah daerah otonom dengan pemerintah nasional (Pusat) adalah bersifat tergantung (dependent) dan bawahan (subordinate). Hal ini berbeda dengan hubungan antara negara bagian dengan pemerintah federal yang menganut prinsip federalisme, yang sifatnya independent dan koordinatif;
5. Penyelenggaraan desentralisasi menuntut persebaran urusan pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom sebagai badan hukum publik. Urusan pemerintahan yang didistribusikan hanyalah merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kompetensi Pemerintah (eksekutif) dan tidak mencakup urusan yang menjadi kompetensi Lembaga Negara yang membidangi legislatif atau lembaga pembentuk Undang-undang dan yudikatif ataupun lembaga Negara yang berwenang mengawasi keuangan Negara walaupun DPRD diberi wewenang untuk mengatur urusan Daerah bersama Kepala Daerah;
6. Mengingat urusan pemerintahan bersifat dinamis maka dalam penyerahan urusan pemerintahan tersebut selalu mengalami perubahan dari masa ke masa. Untuk menjamin kepastian, perubahan-perubahan tersebut perlu didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu selalu ada dinamika intergovernmental task sharing (pembagian urusan pemerintahan) antar level pemerintahan Kabupaten/Kota, Provinsi dan Pemerintah Pusat;
7. Sisi demokratisasi pada Pemda berimplikasi bahwa Pemda dijalankan oleh masyarakat sendiri melalui wakil-wakil rakyat yang dipilih secara demokratis dan dalam menjalankan misinya untuk mensejahterakan rakyat, wakil-wakil rakyat tersebut akan selalu menyerap, mengartikulasikan serta mengagregasikan aspirasi rakyat tersebut ke dalam kebijakan-kebijakan publik di tingkat lokal. Namun kebijakan publik di tingkat lokal tidak boleh bertentangan dengan kebijakan publik

nasional dan diselenggarakan dalam koridor-koridor norma, nilai dan hukum positif yang berlaku pada negara dan bangsa tersebut.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa Daerah melaksanakan otonomi yang menjadi kewenangan Presiden (executive decentralisation).

Kebijakan yang dibuat daerah dalam melaksanakan otonominya harus sejalan dengan kebijakan Pusat. Pusat membuat aturan-aturan dasar yang menjadi pedoman bagi daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan sepanjang koridor pedoman yang ditetapkan Pusat. Inovasi, kreativitas dan diskresi yang dilakukan Pemerintah Daerah akan menjadi legal atau sah sepanjang berjalan dalam koridor pedoman yang ditetapkan Pusat.

#### Pergeseran Pusat Kedaerah

Persepsi yang muncul selama ini baik di kalangan pejabat daerah maupun umumnya di Pusat menyatakan bahwa ketika suatu urusan pemerintahan telah diotonomikan, maka penyelenggaraan urusan tersebut sepenuhnya menjadi tanggung jawab daerah. Sementara banyak pejabat di tingkat Pusat berargumen, bahwa Pusat tidak mempunyai kewenangan untuk melakukan binwas atas suatu urusan pemerintahan karena sudah diotonomikan. Sebaliknya terdapat argumen yang menguatkan muncul pula dari kalangan daerah bahwa daerahlah yang mempunyai kewenangan penuh untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diotonomikan sesuai dengan kondisi daerah tersebut.

Kalau terjadi masalah dalam pelaksanaannya, orang Pusat akan berargumen bahwa semua kesalahan adalah menjadi tanggung jawab daerah dan sering dijadikan alasan bagi gagalnya pelaksanaan otonomi di daerah. Daerah akan sering dipojokkan dan dianggap tidak mampu melaksanakan otonomi daerah. Pada sisi lain Daerah sering menyalahkan bahwa kurang optimalnya pelaksanaan otonomi lebih disebabkan karena tidak sepenuhnya

hatinya Pusat menyerahkan kewenangan atas pelaksanaan urusan tersebut ke daerah atau sering dikatakan sebagai "otonomi setengah hati." Sampai sekarang kondisi saling salah menyalahkan antara Pusat dan Daerah berkembang subur dan pada gilirannya rakyatlah yang menjadi korban dalam bentuk kurang optimalnya pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah daerah.

Munculnya kesalahan persepsi tentang otonomi daerah akan bermuara pada tidak jelasnya pertanggungjawaban pemerintah baik Pusat maupun Daerah dalam menyediakan pelayanan publik kepada masyarakat. Pemerintah Pusat akan berargumen bahwa jeleknya pelayanan publik disebabkan karena ketidakmampuan daerah untuk melaksanakan otonominya. Apalagi daerah sudah diberikan otonomi yang seluasluasnya, maka akan menjadi argumen yang kuat untuk menimpakan semua kesalahan tersebut ke daerah. Sementara pihak daerah berargumen bahwa hal tersebut disebabkan karena daerah tidak diberikan kewenangan penuh untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi domain kewenangan daerah. Muncul argumen "kepala dilepas dan ekor dipegang" untuk menyalahkan Pusat dan dijawab oleh argumen Pusat bahwa "daerah kebablasan dan sekali merdeka menjadi merdeka sendiri".

Satu hal penting yang terlupakan oleh kalangan yang berpersepsi salah tersebut, mereka sama-sama lupa landasan konstitusi yang diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 bahwa "Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD." Ini adalah paham integralistik yang dianut dalam kehidupan berbangsa dan bernegara kita yang dirumuskan dalam konstitusi oleh para pendiri bangsa Indonesia (the founding fathers). Implikasi dari paham integralistik tersebut adalah bahwa seluas apapun otonomi yang dianut dalam Negara kesatuan, tidak ada satu urusan pun yang seratus persen bisa diserahkan ke daerah mengingat tanggung jawab

akhir pemerintahan ada ditangan Presiden (the ultimate responsibility lies upon the President).

Paling sedikit kewenangan yang tetap ada di tangan pusat adalah menentukan aturan main untuk menyelenggarakan suatu urusan pemerintahan yang tertuang dalam bentuk norma, standar, prosedur dan kriteria (NSPK). NSPK tersebut yang mengatur agar daerah dalam melaksanakan urusan otonominya tetap dalam koridor NKRI. Sebagai suatu ilustrasi, andaikan suatu urusan pemerintahan diberikan sepenuhnya ke daerah tanpa ada NSPK maka setiap daerah akan membuat kebijakan sendirisendiri berbasis kearifan lokal (local wisdom) masing-masing untuk menjalankan urusan tersebut. Akibatnya standar pelayanan publik bisa berbeda-beda antar daerah dan akan menimbulkan kekacauan. Sebagai contoh, apabila pendidikan seratus persen diserahkan ke daerah, maka daerah akan membuat standar kurikulum, standar guru/ dosen, standar ujian / buku sendiri-sendiri berbasis kearifan lokal daerah masing-masing. Resiko terburuk yang terjadi bisa saja lulusan suatu daerah tidak diakui di daerah lain, kompetensi yang sangat variatif akan terjadi dan ini akan membahayakan keutuhan nasional.

Ilustrasi tersebut memberikan argumen bagi kita bahwa seluas apapun otonomi daerah dalam Negara Kesatuan seperti Indonesia, minimal pusat masih berperan untuk menetapkan NSPK, melakukan binwas dan fasilitasi kepada daerah. Dengan cara tersebut ketimpangan antar daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah dapat dihindari. Karena muara dari otonomi daerah adalah kesejahteraan masyarakat lokal, maka kegiatan binwas dan fasilitasi dari pusat harus mampu meminimalisir ketimpangan tersebut. Hal tersebut juga memberikan argumen bahwa kementerian di pusat masih mempunyai tugas yang berat untuk melakukan langkah-langkah pembinaan dan fasilitasi kepada daerah dalam koridor NSPK yang ada. Untuk itu sangat diperlukan perubahan "mind set" pejabat

di pusat untuk menyusun kegiatankegiatan yang merubah peran dari "pelaksana" menjadi "pemberdaya" atau dari peran "implementing" menjadi "empowering" atau "enabling".

Dari uraian di atas jelas bahwa dalam setiap urusan pemerintahan yang didesentralisasikan masih ada peran pusat, peran provinsi dan peran kabupaten/kota. Karena itulah maka urusan tersebut menjadi urusan yang dikerjakan bersama antara pusat dan daerah. Terjadilah prinsip "concurrency" dalam pelaksanaan urusan tersebut. Maka urusan yang di desentralisasikan tersebut sering juga dikenal dengan istilah urusan "konkuren" artinya dikerjakan bersama antara pusat, provinsi dan kabupaten/ kota.

Urusan konkuren tersebut mengikuti alur pikir Indeks Pembangunan Manusia atau HDI yaitu ada kelompok urusanurusan pemerintahan yang terkait dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dan kesehatan dan pelayanan dasar lainnya. Kelompok urusan tersebut diberi label "urusan wajib." Argumen bahwa urusan yang terkait dengan pelayanan dasar menjadi urusan wajib karena menyangkut pelayanan dasar yang menjadi hak-hak warga Negara Indonesia yang dijamin dalam konstitusi UUD 1945. Contoh: setiap warga Negara berhak atas pendidikan, maka urusan pendidikan menjadi urusan wajib. Demikian juga halnya dengan urusan kesehatan, tenaga kerja, sosial dan urusan-urusan yang terkait dengan pelayanan dasar lainnya.

Ketika daerah diwajibkan untuk melaksanakan pelayanan dasar tersebut, maka harus didukung sumber pembiayaan mengikuti prinsip "money follows functions." Karena kemampuan keuangan pemerintah yang masih terbatas, maka urusan wajib mengikuti konsep pelayanan "minimum," yaitu: apa-apa saja yang minimal harus diberikan oleh pemerintah daerah terkait dengan penyediaan pelayanan dasar tersebut. Dari pemikiran tersebut lahirlah konsep "Standar Pelayanan Minimum" atau

SPM. Oleh karena itulah dalam penyusunan SPM tersebut pemerintah harus realistis dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan, sumber daya, sarana serta prasarana yang ada di daerah tersebut. Makin banyak dan luas SPM yang dibuat akan makin menambab beban pemerintah daerah untuk mencapainya. SPM seyogyanya menjadi konsep yang dinamis dan bersifat "incremental" atau bertahap sesuai dengan kemampuan daerah dan Negara dalam mendukung konsep tersebut.

Kelompok kedua yang termasuk rumpun urusan konkuren adalah urusan yang terkait dengan pengembangan sektor unggulan (core coinpentence) daerah atau dikenal dengan istilah urusan pilihan. Pengembangan urusan pilihan akan terkait dengan upaya membangun ekonomi daerah yang pada gilirannya akan bermuara pada peningkatan penghasilan atau income masyarakat sebagai salah satu elemen dasar dari HDI. Walaupun daerah diberikan otonomi luas, bukan berarti semua urusan harus dilaksanakan, tapi harus fokus melaksanakan urusan yang sesuai dengan karakter daerah itu sendiri dan mempunyai potensi yang tinggi untuk dikembangkan untuk mendukung perekonomian daerah tersebut.

Ada tiga indikator untuk menentukan suatu urusan pilihan yaitu:

1. Struktur Produk Domestik Regional Bruto (PDRB); sektor-sektor ekonomi mdna saja yang membentuk perekonomian daerah. Contoh berapa sumbangan sektor pertanian, perdagangan, pariwisata dan sektor lainnya terhadap ekonomi daerah. Makin tinggi sumbangan sektor tersebut ke perekonomian daerah semakin diperhitungkan sektor tersebut sebagai unggulan daerah.
2. Mata pencaharian penduduk (employment). Hal ini merupakan pertimbangan utama dalam menentukan urusan pilihan yang a-kan dilaksanakan di suatu daerah. Meskipun pertanian sebagai contoh, menyumbang sangat kecil kepada perekonomian daerah, namun me-

libatkan tenaga kerja yang dominan di suatu daerah, maka urusan pertanian tersebut harus diutamakan. Argumennya adalah bahwa pemerintah daerah ada karena rakyat; kalau tidak ada rakyat maka mustahil dibentuk pemerintah daerah. Jadi tugas mensejahterakan rakyat menjadi misi utama keberadaan pemerintahan daerah. Jadi di mana mayoritas rakyat bekerja di sanalah sektor yang harus dikembangkan secara maksimal oleh pemerintah daerah walaupun sering sektor yang menyerap penduduk banyak, sumbangannya sangat kecil terhadap PDRB.

3. Pemanfaatan lahan menjadi dasar pertimbangan yang ketiga dalam menentukan urusan pilihan. Faktor ini lebih merupakan komplemen saja dalam menentukan sektor unggulan daerah.

Sintesis antara ketiga variabel di atas akan menentukan apa yang menjadi sektor unggulan suatu daerah otonom. Sektor unggulan tersebut akan menjadi urusan pilihan yang akan menjadi fokus daerah dalam melaksanakan otonominya mensejahterakan masyarakat melalui pengembangan ekonomi berbasis sektor unggulan tersebut.

## **BAB XIII**

### **Tantangan Masa Transisi**

#### **1. Masa Transisi**

Dalam era otonomi daerah sekarang ini tantangan yang dihadapi oleh birokrasi pemerintah Indonesia cukup berat. Hal itu terutama disebabkan oleh berubahnya sistem pemerintahan daerah dari sistem rezim otoriter yang selama lebih dari 30 tahun telah mengembangkan suatu sistem birokrasi yang sangat sentralistik dan digunakan sebagai alat politik rezim Orde Baru untuk mempertahankan kekuasaan politiknya dengan memasung setiap gerakan politik lain yang dianggap menentang kepentingan rezim tersebut. Budaya kerja birokrasi pemerintah yang telah diciptakan dan dikembangkan agar pegawai negeri menjadi loyalis, penurut dan menunggu petunjuk atasan, telah melekat kuat pada sikap tindak-tanduk setiap pegawai negeri. Tetapi setelah terjadi gerakan reformasi pada bulan Mei 1998 dan mulailah era yang disebut era reformasi, telah terjadi tesis baru sebagai antitesis dari tesis lama yang telah dijadikan dasar sistem pemerintahan terdahulu. Tesis baru yang dihasilkan telah dibahas panjang lebar pada bab-bab sebelumnya. Untuk menuju kepada pelaksanaan tesis baru tersebut tidak seperti membalikkan telapak tangan, karena dibutuhkan yang sama terhadap pemerintah mana pun termasuk terhadap pemerintah yang akan datang. Diikutsertakannya birokrat dalam pengambilan keputusan dan tidak hanya dalam pelaksanaan, lambat laun memperkuat kedudukan birokrasi.

Ada masalah birokrasi yang ditemukan di beberapa daerah. Pertama, di dalam aspek kelembagaan akan terjadi penyempitan struktur kelembagaan dari 19 dinas menjadi 10 dinas (suatu contoh di daerah) ini akan menimbulkan beberapa jabatan hilang dan akan dirasakan oleh PNS di lingkungan pemerintah daerah. Tetapi memang di sisi lain, akan terjadi efisiensi anggaran (sesuai dengan PP 8/03). Kedua, adalah belum

melembaganya karakteristik good governance di dalam pemerintahan daerah, baik dari segi kultur dan struktur serta nomenklatur program yang mendukungnya. Sampai sekarang penerapan kaidah good governance di pemerintah daerah masih bersifat sloganistik.

Ketiga, yang muncul di bidang kelembagaan, terutama yang ditemukan pada Pemda di Bali, yaitu dilera terhadap penciptaan (likuidasi) lembaga-lembaga daerah. Sebagaimana diketahui, pelaksanaan otonomi daerah sangat dipengaruhi oleh empat faktor, yaitu pendanaan, personil, peralatan dan pengelolaan. Bila keempat faktor itu dikembangkan di daerah, di Bali, misalnya, maka di luar tiga Pemda yang cukup berhasil dalam pelaksanaan otonomi daerah sekarang ini, yaitu Badung, Gianyar, dan Kota Denpasar, akan mengalami kesulitan terutama menyangkut pendanaan. Untuk itu, jalan pintas yang dapat dilakukan adalah dengan melikuidasi lembaga-lembaga daerah.

Keempat, keberlanjutan pembangunan daerah memerlukan institusi lokal yang mampu dan berdaya dalam menghadapi tantangan dan perubahannya. Namun, saat ini ada upaya-upaya untuk membentuk institusi baru, tapi tidak memperhatikan keberadaan institusi-institusi lama yang mungkin - jika ditingkatkan dan diberdayakan - dapat menjalankan peran baru dan menjawab berbagai tantangan baru. Institusi-institusi itu harus mampu mewartakan perubahan di semua aspek: sosial, politik, ekonomi dan budaya.

Kelima, restrukturisasi kelembagaan akan mengakibatkan pengangguran terselubung atau dipensiunkan/pemutusan hubungan kerja (PHK). Akibatnya, banyak daerah akan menerima beban permasalahan sosial dan ekonomi yang bertambah berat.

Keenam, adalah permasalahan profesionalisme tidak jalan, sehingga berpengaruh kepada kelembagaan. Dinamika perkembangan masyarakat sangat cepat, dengan bidang masalah yang semakin multi-

dimensional menuntut Pemda menangani permasalahan daerah secara tepat dan profesional. Di samping itu, masih sering terjadi penempatan pegawai tidak sesuai dengan keahlian.

Permasalahan lainnya, adalah meningkatnya kecenderungan untuk merekrut dan mempromosikan pegawai yang merupakan putra asli daerah. Tampiknya penerimaan pegawai tidak didahului dengan analisis kebutuhan yang rasional, tetapi lebih pada pertimbangan emosional dan euforia reformasi yang masih banyak dirasakan di daerah-daerah. Di samping itu, ditemukan juga adanya beberapa pejabat daerah yang terlibat KKN, birokrasi yang lamban, tidak responsif, tidak transparan dan sebagainya.

Sementara itu, pada masa transisi sekarang ini masih ditemukan berbagai kelemahan birokrasi pemerintahan di daerah. (1) Struktur organisasi dan tata kerja yang dibuat oleh masing-masing pemda hanya sekedar menampung personel dalam suatu jabatan struktural. Struktur dan lembaga baru yang dibentuk, baik karena penggabungan maupun masa penyadaran yang lebih lazim disebut masa peralihan atau masa transisi.

Masa transisi itu dapat diartikan dalam dua hal. Yang pertama, adalah masa peralihan dari suatu pemerintahan ke pemerintahan berikutnya. Peralihan kekuasaan yang terjadi dapat berlangsung secara normal atau tidak normal. Normal artinya peralihan terjadi setelah dilaksanakannya pemilihan umum. Sedangkan peralihan yang tidak normal terjadi misalnya karena perebutan kekuasaan atau revolusi. Sementara itu pengertian masa transisi yang kedua, adalah mengacu pada masyarakat yang sedang berada pada suatu tahapan perubahan dari kehidupan politik yang semula bersifat otoriter atau diktator beralih pada tatanan politik yang lebih demokratik atau sebaliknya. Kedua bentuk transisi itu sedang berlangsung secara bersamaan. Selama hampir lima tahun terakhir ini telah terjadi tiga kali pergantian rezim, yang berarti telah terjadi tiga kali

peralihan pemerintahan. Dalam waktu yang bersamaan, proses demokratisasi sedang berlangsung (Medelina, 2000: 269).

Jatuhnya pemerintahan Soeharto yang diidentikkan dengan pemerintah yang otoriter dan represif, membawa harapan baru untuk memulai suatu proses demokrasi di Indonesia. Menguatnya lembaga swadaya masyarakat (LSM), membengkaknya jumlah partai politik antara lain telah dianggap menjadi awal suatu perubahan yang mengarah kepada politik yang lebih demokratis. Tatanan politik demokratis itu sekurang-kurangnya ditandai oleh tiga hal, yaitu (1) komposisi kepemimpinan terdiri dari beberapa unsur, artinya tidak berada dalam satu tangan yang berkuasa secara tunggal; (2) proses demokratisasi memberikan kesempatan bagi munculnya keinginan masyarakat untuk memperoleh kebebasan politik serta terciptanya ruang yang luas dan fleksibel bagi penanganan berbagai macam konflik; (3) terbukanya kesempatan bagi setiap kelompok untuk ikut serta memperoleh kekuasaan melalui pemilihan umum yang jujur, terbuka dan adil. Dengan demikian, demokrasi pada intinya adalah tatanan masyarakat yang lebih memberikan peran kepada rakyat untuk menentukan sendiri apa yang terbaik bagi dirinya sejalan dengan diikutsertakannya mereka di dalam perumusan maupun implementasi kebijakan melalui sistem perwakilan.

Dalam kasus Indonesia, tanda-tanda dimulainya proses demokratisasi disertai dengan timbulnya berbagai bentuk kekisruhan. Sampai sekarang tidak jelas apakah kekisruhan yang terjadi merupakan proses demokratisasi atau merupakan usaha menghambat proses demokratisasi. Sebab, makin terbukanya peluang bagi setiap kelompok untuk ikut berperan dan kebebasan berekspresi dalam kehidupan sosial dan politik, peluang terjadinya konflik juga akan makin besar. Ditambah lagi, diamendemuinya UUD 1945 dan dilaksanakannya desentralisasi dan

otonomi daerah berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 yang masih perlu disempurnakan itu.

Peran yang diambil oleh birokrasi terutama dalam masa transisi, khususnya yang terkait dengan pergantian pemerintahan, tergantung pada faktor penyebab pergantian tersebut. Jika pergantian kekuasaan terjadi secara normal, artinya pemerintahan baru muncul sebagai hasil pemilihan umum, maka biasanya eksekutif akan cenderung memilih birokrat berdasarkan sistem merit yang diperlukan untuk mendukung pemerintahannya. Birokrat yang diangkat itu kemudian mendukung kebijakan-kebijakan pemerintah baru, mengikuti standar, peraturan dan prosedur yang berlaku serta memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dalam konteks itu, netralitas birokrasi diartikan sebagai penyeragaman perilaku birokrasi yang mekanistik, yaitu birokrasi akan melakukan hal yang sama seringkali dilakukan hanya untuk mengakomodasikan jumlah personel yang berlebih dan upaya menyalurkan anggaran. Pembentukan struktur tidak melalui tinjauan atau pengkajian yang matang sehingga tidak efektif dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Selain itu, tidak tersedianya SDM yang terampil dan memiliki kemampuan di bidang itu menjadi faktor ketidakefektifan. (2) Partisipasi rakyat masih rendah. (3) Transparansi belum berjalan. (4) Mekanisme kerja dan pembagian tugas yang timpang timpang akan menyulitkan kalangan internal dan masyarakat dalam berurusan dengan pemerintah. (5) Politisasi PNS tetap menggejala. (6) Sistem karier tidak jelas membuat persaingan tidak sehat. (7) Belum siapnya aparatur birokrasi terhadap tuntutan perubahan. Kelemahan yang terakhir ini yang seharusnya segera diperbaiki sehingga aparatur birokrasi akan makin siap bekerja di dalam paradigma baru.

## 2. Gejala Kegagalan Birokrasi

Gejala-gejala kemandegan atau kebangkrutan (discontinuity) birokrasi suatu negara dapat mempengaruhi laju kemajuan negara yang bersangkutan. Sudah banyak contoh dari negara-negara yang mengalami kemerosotan di banyak bidang yang disebabkan oleh kesalahan manajemen birokrasi negara itu. Salah satu sebab adalah menggejalanya korupsi di dalam tubuh birokrasi. Lembaga swadaya masyarakat internasional yang bernama Transparency International berpusat di Berlin, setiap tahun menerbitkan hasil penelitian mengenai kondisi korupsi di negara-negara di seluruh dunia berjudul Transparency International Corruption Perceptions Index. Laporan tahun 2002 secara jelas menunjukkan bahwa Indonesia menduduki ranking 10 negara terbawah, Nomor 96 (antara 95 sampai 102), artinya termasuk 10 negara terkorup di dunia. Di dalam laporan itu, Indonesia hanya 140 Birokrasi Dalam Otonomi Daerah berada di atas Kenya, Angola, Madagaskar, Paraguay, Nigeria dan terakhir Bangladesh, yang notabene adalah negara-negara sedang berkembang. Bila dibandingkan dengan Singapura, negara ini menduduki ranking tertinggi, yaitu nomor 5 hanya di bawah Finlandia, Denmark, New Zealand, dan Iceland (antara 1 sampai 5), artinya merupakan negara yang korupsinya paling rendah. Dalam Press Release yang dikeluarkan oleh Transparency International (TI), Peter Eigen, Ketua TI mengatakan:

"Corrupt political elites in the developing world, working hand-in-hand with greedy business people and unscrupulous investors, are putting private gain before the welfare of citizens and the economic development of their countries, from illegal logging to blood diamonds, we are seeing the plundering of the earth and its people in an unsustainable way".

Masalah korupsi dan semua yang terkait di dalamnya dan sampai sekarang belum terpecahkan itu juga disinggung oleh Prof. Dr. Sondang P. Siagian, MPA. Dalam bukunya yang berjudul Patologi Birokrasi Analisis,

Identifikasi dan Terapinya (1994), is menjelaskan secara panjang lebar dengan analogi suatu penyakit tentang patologi birokrasi, yang salah satunya adalah korupsi. Seperti telah dimaklumi, arti patologi dalam ilmu kedokteran adalah ilmu tentang penyakit. Pentingnya patologi ialah agar diketahui berbagai jenis penyakit yang mungkin diderita oleh manusia, meskipun sekaligus dimaklumi bahwa tidak ada manusia yang menderita semua jenis penyakit itu. Paling sedikit tidak pada waktu yang bersamaan.

Analogi itulah yang berlaku pula bagi suatu Birokrasi. Artinya, agar seluruh birokrasi pemerintahan negara maupun menghadapi berbagai tantangan yang mungkin timbul, baik yang sifatnya politis, ekonomi, sosio-kultural dan teknologikal, berbagai "penyakit" yang mungkin sudah "dideritanya" atau mengancam akan "menyerangnya", perlu diidentifikasi untuk kemudian dicarikan pengobatannya yang paling efektif. Harus diakui, tidak ada birokrasi yang sama sekali bebas dari berbagai patologi birokrasi. Sebaliknya, tidak ada birokrasi yang menderita semua "penyakit" birokrasi sekaligus.

Dalam bab ini akan dibahas berbagai patologi birokrasi yang dapat dikategori pada lima "kelompok", yaitu : (1) patologi yang timbul karena persepsi dan gaya manajerial para pejabat di lingkungan birokrasi; (2) patologi yang disebabkan oleh kurangnya atau rendahnya pengetahuan dan keterampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional; (3) patologi yang timbul karena tindakan para anggota birokrasi yang melanggar noima-norma hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku; (4) patologi yang dimanifestasikan dalam perilaku para birokrat yang bersifat disfungsional atau negatif; (5) patologi yang merupakan akibat situasi internal dalam berbagai instansi dalam lingkungan pemerintahan. Beberapa masalah yang ditemukan dari analisis patologi tersebut, adalah sebagai berikut.

## **A. Persepsi, Perilaku dan Gaya Birokrasi**

Sebagaimana halnya dengan semua jenis organisasi, "sehat" tidaknya suatu organisasi sangat ditentukan oleh persepsi yang dimiliki oleh para pejabat pimpinannya tentang semua segi kehidupan organisasi, termasuk tentang justifikasi eksistensinya, peranan yang dimainkannya, batasbatas wewenangnya, dan hakikat tugas fungsionalnya. Tidak kalah pentingnya adalah perilaku dan gaya manajerial yang digunakan dalam mengemudikan roda organisasi.

Sudah diakui secara universal, keseluruhan perilaku dan gaya manajerial yang seyogianya digunakan oleh para pejabat pimpinan pada semua jenjang hirarki organisasi adalah gaya yang demokratik. Persepsi yang tidak tepat perilaku dan gaya manajerial yang menyimpang dari prinsip-prinsip demokrasi, dapat menjadi penyebab timbulnya patologi tertentu dalam birokrasi pemerintahan. Beberapa contoh mengenai perilaku yang menyimpang di dalam birokrasi, antara lain: penyalahgunaan wewenang dan jabatan, menerima sogok (korupsi), kecenderungan mempertahankan status quo, sikap bermewah-mewah, pilih kasih, takut mengambil keputusan, nepotisme, diskriminasi, bertindak sewenang-wenang

## **B. Kurangnya Pengetahuan dan Keterampilan**

Upaya meningkatkan produktivitas kerja dan mutu pelayanan yang diberikan oleh para anggota suatu birokrasi pemerintahan kepada masyarakat klientelenya, hares pula dikaitkan dengan pengetahuan dan keterampilan para anggota birokrasi tersebut. Artinya, rendahnya produktivitas kerja dan mutu pelayanan tidak semata-mata disebabkan oleh tindakan dan perilaku yang disfungsional, tetapi sangat mungkin, karena tingkat pengetahuan

dan keterampilan yang tidak sesuai dengan tuntutan tugas yang diemban.

Pada gilirannya, tingkat pengetahuan dan keterampilan yang rendah berkaitan pula dengan berbagai aspek manajemen sumber daya manusia dalam birokrasi yang bersangkutan. Misalnya, apabila proses rekrutmen dan seleksi tidak dilakukan dengan baik, maka yang diterima menjadi pegawai bukan tenaga-tenaga yang memiliki pengetahuan dan keterampilan tinggi sesuai dengan tuntutan tugas yang dipercayakan kepadanya. Pada sisi lain, penempatan tidak didasarkan pada pertimbangan yang objektif dan rasional, seperti latar belakang pendidikan, pelatihan yang pernah diikuti, pengalaman, minat dan bakat pegawai yang bersangkutan. Salah satu akibatnya, potensi para pegawai tidak dikembangkan dan tidak pula dimanfaatkan sebagaimana mestinya. Masalah pengetahuan dan keterampilan menjadi semakin rumit, apabila dalam birokrasi tidak terdapat program pendidikan dan pelatihan yang betul-betul dikaitkan dengan tuntutan tugas dan tantangan yang akan dihadapi oleh birokrasi yang bersangkutan. Dalam hal demikian, produktivitas kerja dan mutu pelayanan menjadi rendah karena para pegawai sering berbuat kesalahan.

### C. Pelanggaran Norma-norma Hukum

Sudah menjadi pernyataan umum bahwa setiap negara modern mengaku sebagai suatu negara berdasarkan hukum dan bukan berdasarkan kekuasaan. Artinya, roda negara dikendalikan berdasarkan seperangkat ketentuan hukum yang sifatnya normatif, setiap orang terikat dan harus tunduk pada peraturan perundang-undangan yang berlakujuga kepada berbagai ketentuan formal lainnya yang dikeluarkan oleh para pejabat yang berwenang.

Karena hakikat peranan, kedudukan dan fungsinya, para anggota birokrasi pemerintahan dituntut taat kepada semua ketentuan perundang-undangan yang berlaku secara umum. Bahkan sesungguhnya, tuntutan ketaatan itu lebih berat bagi para pegawai negeri karena di samping harus taat pada semua peraturan perundang-undangan yang berlaku secara umum, mereka juga harus tunduk dan taat kepada berbagai peraturan yang berlaku khusus bagi pegawai negeri.

Dengan perkataan lain, agar para anggota birokrasi benar-benar menyelenggarakan fungsi dan memainkan peranannya dengan baik, harus dihindari tindakan yang dapat dikategorikan sebagai tindakan melanggar hukum, sebagai contoh: penggemukan pembiayaan, menerima suap, kopsi, penipuan dan lain-lain.

#### **D. Lingkungan Internal Birokrasi**

Pemahaman patologi birokrasi secara tepat memerlukan analisis mendalam tentang konfigurasi birokrasi tersebut. Dengan analisis konfigurasi itu akan terlihat berbagai situasi internal yang dapat berakibat negatif terhadap birokrasi yang bersangkutan, seperti penempatan tujuan dan sasaran yang tidak tepat, eksploitasi, tidak tanggap, motivasi yang tidak tepat, kondisi kerja kurang memadai, tidak ada indikator kerja, miskomunikasi, misinformasi, terlalu banyak pegawai dan lain-lain.

Penyakit birokrasi yang demikian itu banyak ditemukan di dalam sistem birokrasi pada pemerintahan terdahulu. Setelah Soeharto menggantikan Soekarno dan dikukuhkan menjadi presiden melalui Pemilihan Umum tahun 1971, kabinetnya banyak didominasi oleh orang-orang yang ahli di bidang masing-masing (para teknokrat) dengan menerapkan sistem merit. Tetapi pada

masa-masa selanjutnya sampai kejatuhannya 21 Mei 1998, birokrasi menjelma menjadi "birokrasi yang menggurita dan mekanisme yang teramat birokratis sebagai pertanda bahwa birokrasi mulai tidak terkontrol, karena tidak ada yang mampu mengawasi serta mengendalikan (Medelina, 2000: 272). Tidak terkontrolnya birokrasi, disertai dengan pengabaian etika birokrasi, membuat mesin birokrasi pada pemerintahan Soeharto tidak efisien. Uang sogok dan korupsi sudah dianggap biasa dan melekat erat dalam birokrasi pada masa itu. Isu korupsi juga dilihat dalam perspektif yang tidak biasa, yakni sebagai hal yang positif untuk membuat pelayanan lebih efisien. David J. Gould dalam karyanya berjudul: *Administrative Corruption: Incidence, Causes and Remedial Strategies* yang dimuat di dalam buku A. Farazmand (ed) yang berjudul *Handbook of Corporate and Development Public Administration*, mengatakan bahwa korupsi dipandang sebagai alat untuk menyederhanakan urusan, karena dengan uang, birokrat, atas permintaan klien dapat bekerja lebih cepat dan melicinkan jalan bagi pemberian uang. Korupsi juga memperoleh pembenaran ketika dihadapkan pada rendahnya gaji pegawai pemerintah, dengan demikian justru dianggap menghemat keuangan negara, karena dengan adanya korupsi pemerintah tidak perlu menaikkan gaji pegawainya (Farazmand: 1991). Korupsi yang berbentuk suap atau penyalahgunaan jabatan akhirnya menjatuhkan martabat pegawai negeri sipil (PNS) dan menimbulkan ketidakpercayaan rakyat.

Birokrasi sebagai alat eksekutif menjadi sangat kuat di hadapan rakyat, tetapi menjadi sangat lemah jika berhadapan dengan kekuatan politik. Hal ini antara lain disebabkan jabatan-jabatan birokrasi diberikan oleh elite politik (presiden atau menteri).

Karena takut kehilangan jabatan, birokrat tidak mampu menjalankan tugasnya dengan baik karena lebih mengutamakan kepentingan politik. Hal inilah yang kemudian merusak kenetralan birokrasi. Kekuatan politik di birokrasi menjadikannya tidak netral lagi.

Konsep netralitas birokrasi, juga dapat ditafsirkan sebagai orientasi birokrasi terhadap kepentingan politik tertentu. Pada pemerintahan Orde Baru, birokrasi dan profesional berfungsi melayani kepentingan politisi atau pembuat keputusan. Perilaku birokrat pada akhirnya hanyalah untuk mendukung kepentingan pelanggaran kekuasaan dan menempatkan kepentingan rakyat pada prioritas yang lebih rendah. Dengan merekrut para profesional, Presiden Soeharto pada waktu itu tidak hanya berhasil memanfaatkan mesin birokrasi untuk menjalankan roda pemerintahannya, tetapi pada tahapan selanjutnya birokrasi juga dijadikan mesin politik.

Peralihan pemerintahan dari Presiden Soeharto ke tangan Dr. B. J. Habibie dapat dianggap sebagai peralihan yang tidak normal akibat pengunduran diri presiden pada waktu itu dan tidak didahului dengan Pemilu. Pada saat itu pemerintahan Presiden Habibie memang disebut sebagai pemerintahan transisi atau sementara, yang hanya bertugas mempersiapkan pemilihan umum yang dipercepat. Meskipun negara dalam keadaan yang "tidak normal", Habibie sama sekali tidak melakukan perombakan pada struktur birokrasi sebagai respon terhadap perubahan di bidang politik. Kecuali menyusun kabinet baru dan masalah referendum di Timor Timur, Pemerintahan Habibie masih menggunakan semua institusi yang ditinggalkan oleh pemerintahan sebelumnya. Di dalam pemerintahannya terkesan tidak ada reformasi.

Hasil Pemilu tahun 1999 membawa Abdurrahman Wahid (Gus Dur) naik sebagai presiden; banyak harapan ditujukan kepadanya untuk mengubah keadaan. Bukan saja menciptakan kehidupan politik yang lebih demokratis, tetapi yang lebih penting adalah penataan kinerja pemerintah untuk melepaskan masyarakat dari krisis. Untuk mendorong demokratisasi, Presiden Abdurrahman Wahid mengalami kemajuan. Dia menunjukkan perhatiannya pada inisiatif demokratis dan lebih terbuka terhadap kehadiran kelompok-kelompok marginal, termasuk LSM dan kelompok miskin. Di samping itu, dia juga menggunakan pendekatan konsultatif dan memberikan komitmen terhadap usaha-usaha penegakan hak-hak politik masyarakat. Akan tetapi harapan yang kedua, yaitu memperbaiki kinerja pemerintahan, sama sekali tidak terpenuhi, meskipun dalam usaha memperbaiki kinerja pemerintahan itu, dia pernah juga mengusulkan kenaikan gaji pegawai negeri, namun sampai akhir pemerintahannya usulnya itu tidak menjadi kebijakan.

Sebagai presiden baru, Gus Dur memang merombak komposisi birokrat. Perubahan itu menyangkut hal sebagai berikut. Pada posisi-posisi puncak pemerintahan baru diletakkan orang-orang yang biasanya mempunyai aspirasi yang sejalan dengan garis kebijakan pemerintah atau partai yang sedang berkuasa. Meskipun birokrat tetap dipertahankan untuk menggunakan profesionalisme dan pengalaman mereka guna membantu menjalankan roda pemerintahan, namun para pengikut partai pendukung pemerintahan juga dimasukkan ke dalam mesin birokrasi. Dalam komposisi semacam ini, birokrasi tidaklah independen, karena di dalamnya terdapat orang-orang yang mempunyai kepentingan tertentu. Dalam kedudukan politisnya, partai pendukung eksekutif agar pendulum kekuasaan tetap

berada di tangan eksekutif untuk memperoleh jaminan bahwa kebijakan-kebijakan berpihak pada mereka. Oleh karenanya kabinetnya memperoleh banyak kritikan. Di samping banyaknya orang partai, ada beberapa menteri yang didudukkan pada tempat yang tidak tepat. Sekali lagi birokrasi tidak ditujukan untuk mencapai kinerja yang optimum, namun lebih sebagai wahana akomodasi kepentingan politik. Tawar-menawar dan tarik-menarik kepentingan di antara elit politik serta pergulatan untuk mendapatkan kekuasaan tampak jelas tergambar dalam komposisi kabinet.

Salah satu hal yang dapat dicatat dalam pemerintahan di bawah Presiden Abdurrahman Wahid adalah usahanya untuk memberantas korupsi, antara lain dengan mengharuskan pejabat melaporkan kekayaannya. Usaha itu belum terlihat efektivitasnya, karena tidak ada tim verifikasi yang mengontrol apakah kekayaan yang dilaporkan pejabat tersebut benar atau tidak. Selanjutnya, tidak ada standar penilaian untuk menyatakan apakah seorang pejabat telah melanggar ketentuan atau tidak dalam hal pemilikan kekayaan. Kalaupun dari laporan itu diternukan kecurangan, tidak jelas bagaimana penanganan selanjutnya.

Disorientasi kepemimpinan nasional, yang tidak dapat mencurahkan perhatiannya pada pengembangan birokrasi pemerintahan, menjadikan mesin birokrasi pada masa pemerintahan Wahid juga tidak mempunyai arah. Dominasi politik selama pemerintahan itu juga memperlemah birokrasi dan mensubordinasikan birokrasi. Penyebabnya antara lain adanya dikotomi fungsi antara elite politik dan elite birokrasi. Bahwa presiden (sebagai elite politik dan sekaligus eksekutif) bersama dengan legislatif, yang mencerminkan kekuatan-kekuatan politik,

berfungsi menentukan kebijakan, sedangkan birokrasi berfungsi melaksanakan kebijakan. Pada pembagian tugas itu terbentuk sifat dan mekanisme hubungan yang mendudukkan keduanya menjadi tidak seimbang. Dalam kedudukan semacam itu, birokrasi menjadi pihak yang tersubordinasi. Mereka tidak berdaya ketika eksekutif memutuskan pembubaran departemen seperti yang terjadi pada Departemen Sosial dan Departemen Penerangan. Dengan menggunakan kewenangan politik pula kemudian ketika Ibu Megawati Soekarnoputri terpilih menjadi presiden, kedua departemen tersebut dihidupkan kembali, meskipun untuk Departemen Penerangan digunakan nama lain.

Kewenangan politik yang besar dari eksekutif menjadikan netralitas dan profesionalisme birokrasi menjadi rentan. Birokrasi cenderung memenuhi tuntutan-tuntutan pemerintahan yang bare. Dominasi eksekutif terhadap birokrasi semacam itu terjadi di banyak negara. Meskipun menurut Max Weber, dengan munculnya gejolak apa pun termasuk revolusi dan peperangan, seharusnya birokrasi tidak berubah secara fundamental. Karena birokrasi merupakan suatu kelompok sosial yang sangat khusus, suatu instrumen netral yang menjembatani antara kepentingan negara dan kepentingan masyarakat. Akan tetapi melalui teori penindasannya, Karl Marx menolak pandangan tentang fungsi birokrasi sebagai perantara negara dan masyarakat. Karena menurut Marx ketidaknetralan birokrasi dikaitkan dengan perannya sebagai alat yang dimanfaatkan oleh penguasa, yaitu bahwa penguasa sebagai kelas dominan memanfaatkan birokrasi untuk melaksanakan dominasinya atas kelas sosial yang lain.

### 3. Peluang Perbaikan Birokrasi

UU tentang pemerintah daerah dan perangkat pelaksanaannya sebenarnya telah memberi peluang bagi perbaikan birokrasi. dari UU itu menyatakan :

*"Norma, standar dan prosedur mengenai pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban, serta kedudukan hukum Pegawai Negeri Sipil di Daerah dan Pegawai Negeri Sipil Daerah, ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan" menyebutkan, "Daerah mempunyai kewenangan untuk melakukan pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, dan kesejahteraan pegawai, serta pendidikan dan pelatihan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah, berdasarkan Peraturan Perundang-undangan. "*

Pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan pegawainya dan pegawai tidak dapat ditransfer ke pemerintah daerah lainnya. Setiap pemerintah daerah mengatur sistem karier kepegawaian sendiri dan dapat membuat kebijakan sendiri-sendiri. Keuntungan dari sistem itu antara lain adalah: (a) karena pemerintah daerah mempunyai kewenangan mengangkat dan memberhentikan pegawai, maka pemerintah daerah akan lebih mampu menciptakan loyalitas dan kinerja yang efektif dari pegawai; (b) pemerintah daerah dapat memberikan prioritas bagi penduduk setempat untuk menjadi pegawai dan ini akan bermanfaat untuk meningkatkan kinerja karena pegawai mempunyai pengetahuan yang banyak mengenai daerahnya dan juga keterikatan moral yang tinggi untuk memajukan daerahnya; (c) karena pemerintah daerah mempunyai kontrol terhadap semua staf, maka persoalan menyangkut status kepegawaian tidak terjadi.

Dan pengalaman negara-negara lain yang juga menerapkan sistem itu, seperti AS, Perancis, Inggris dan Brasil, ternyata terdapat berbagai kelemahannya, antara lain: (a) sistem itu sangat sulit diterapkan di pemerintah daerah yang kecil untuk mempekerjakan pegawai profesional, karena ketidakmampuan menggaji dan memberikan prospek karier yang baik bagi para high fliers, (b) sistem itu hanya "feasible" untuk kota-kota besar, karena kota-kota kecil tidak akan mampu memenuhi persyaratan yang diperlukan untuk menciptakan sistem kepegawaian yang baik seperti pelatihan, karier, tunjangan dan sebagainya.

Di samping sistem pemisahan personel di atas, ada pula sistem kepegawaian lain, yaitu Unified Personnel System. Semua urusan kepegawaian daerah dari suatu negara untuk semua tingkatan atau hanya tingkatan tertentu dilakukan oleh suatu badan di tingkat nasional yang dibentuk untuk keperluan itu. Pengangkatan, promosi, transfer, dan pemberhentian pegawai pemerintah daerah dilakukan oleh badan tersebut. Sistem itu untuk pertama kalinya dikembangkan di Irlandia. Negara-negara lain yang menganut sistem itu adalah Sri Lanka, Jamaica, Thailand, Tanzania, beberapa negara bagian di India dan Nigeria.

Seperti halnya jenis yang pertama, jenis ini pun mempunyai beberapa keuntungan. (a) Sistem itu akan membantu menciptakan suatu organisasi atau komisi baru yang mengatur sistem karier kepegawaian secara nasional berdasarkan atas prinsip kemampuan. (b) Sistem itu dapat membantu beberapa pemerintah daerah kecil untuk memperoleh pegawai profesional, karena rekrutmen dilakukan oleh organisasi kepegawaian yang bersifat nasional. (c) Sistem itu dapat mengurangi kemungkinan "favouritism" dan nepotisme dalam pengangkatan dan urusan-urusan kepegawaian karena sistem itu terbuka seluas mungkin, dengan kriteria yang objektif dalam rekrutmen, pengangkatan, promosi, dan menerapkan kondisi kepegawaian yang sama dengan pegawai pusat. (d) Adanya

kemudahan untuk dipindahkan ke pemerintah daerah lainnya tanpa merusak karier dan hak-hak kepegawaian atau kepentingan pemerintah yang bersangkutan. (e) Adanya pelatihan sebelum dan sesudah menjadi pegawai untuk memenuhi persyaratan pekerjaan. (f) Adanya keterlibatan pemerintah pusat dalam pengawasan kepegawaian pemerintah daerah, namun tanpa mengurangi kewenangan pemerintah daerah dalam hal pengaturan kepegawaiannya.

Penerapan sistem unified personnel system juga ada kelemahannya. 1 Sulit mengkoordinasikan kesamaan persepsi antara pegawai, pemerintah daerah, dan komisi kepegawaian itu sendiri. 2 Sulit mengembangkan prosedur kepegawaian, standar klasifikasi kerja, dan sistem penggajian dan aturan-aturan kedisiplinan. 3 Apabila sistem itu hanya mencakup sebagian dari staf saja, akan timbul friksi antara pegawai yang diatur melalui sistem itu dan yang tidak diatur.

Jenis lain dari sistem kepegawaian adalah Integrated Personnel System, di mana semua pegawai baik pegawai daerah maupun pusat diatur oleh pemerintah pusat. Sistem itu memungkinkan pegawai pindah dari pusat ke daerah dan sebaliknya. Dan pada umumnya digunakan di negara-negara yang mempunyai karakter sentralisasi yang kuat. Ciri utama adalah kemungkinan transfer pegawai baik secara vertikal, dari pemerintah daerah ke pusat maupun horizontal dari satu daerah ke daerah lainnya. Sistem karier secara nasional baik untuk pegawai pusat maupun daerah diatur secara seragam. Segala peraturan kepegawaian dari rekrutmen, penempatan, penggajian, pensiun, tindakan disiplin sampai pada pemberhentian ada di tangan pusat. Namun konsultasi, juga diadakan dengan pemerintah daerah yang bersangkutan (Made Suwandi, 2002).

#### 4. Birokrasi Dan Tata Pemerintahan Yang Baik

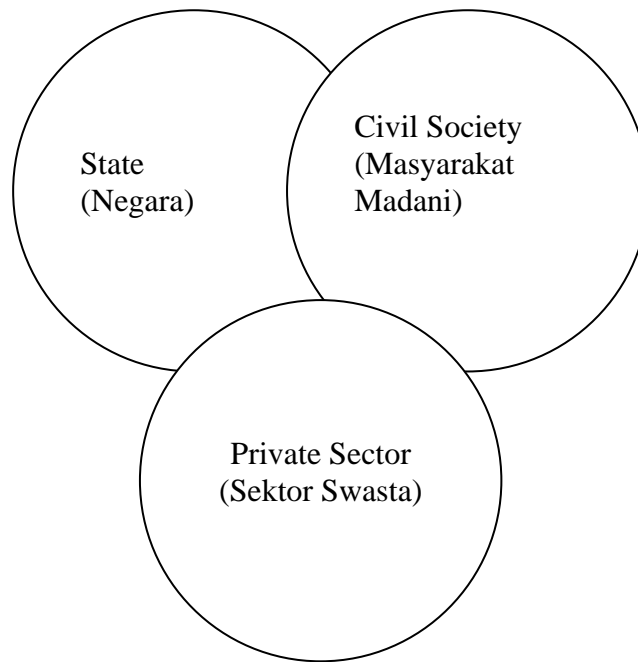
Tata pemerintahan yang baik atau good governance dewasa ini sedang menjadi acuan dalam mencari cara perbaikan birokrasi sesuai dengan tuntutan reformasi. Miftah Thoha menyatakan, tata pemerintahan yang baik itu merupakan sebuah konsep yang akhir-akhir ini dipergunakan secara teratur dalam ilmu politik, terutama ilmu pemerintahan dan administrasi publik. Konsep itu lahir sejalan dengan konsep-konsep dan terminologi demokrasi, masyarakat madani (civil society), partisipasi rakyat, hak asasi manusia dan pembangunan masyarakat secara berkelanjutan. Pada akhir dasawarsa lalu, konsep tata pemerintahan yang baik itu lebih dekat dipergunakan dalam reformasi sektor publik. Di dalam disiplin atau profesi manajemen publik, konsep itu dipandang sebagai suatu aspek dalam paradigma baru ilmu administrasi publik atau ilmu pemerintahan. Paradigma baru itu menekankan kepada peranan manajer publik agar memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat, mendorong meningkatkan otonomi manajerial, terutama mengurangi campur tangan kontrol yang dilakukan oleh pemerintah pusat, transparansi, akuntabilitas publik, dan diciptakan pengelolaan manajerial yang bersih bebas dari KKN.

Sejumlah perspektif muncul dari paradigma baru ini dan hal ini mendorong ramainya diskusi dan perdebatan di arena politik dan akademisi. Di antara perspektif yang berkaitan dengan struktur pemerintahan yang timbul adalah: hubungan antara pemerintah dan pasar; hubungan antara pemerintah dan rakyatnya; hubungan antara pemerintah dan lembaga swadaya masyarakat dan sektor swasta; hubungan antara pejabat-pejabat yang dipilih (politisi) dan pejabat-pejabat yang diangkat (birokrat); hubungan antara lembaga pemerintahan daerah dan penduduk perkotaan dan pedesaan; hubungan antara legislatif dan eksekutif; dan

hubungan pemerintah nasional dan lembaga-lembaga internasional (Miftah Toha, 2003: 63).

Dalam menganalisis perspektif itu, banyak praktisi dan teoretisi dalam bidang administrasi publik merumuskan berbagai prosedur dan proses yang bisa dipergunakan untuk mencapai dan mengidentifikasi prinsip dan asumsi dari tata pemerintahan yang baik. Sementara itu, banyak negara donor dan lembaga-lembaga multilateral telah mengambil peran yang mengemuka (a leading role) dalam merumuskan tata pemerintahan yang baik itu. Salah satu yang paling bersemangat mengampanyekan good governance adalah United Nations Development Programme (UNDP).

UNDP merumuskan good governance sebagai suatu exercise dari kewenangan politik, ekonomi, dan administrasi untuk menata, mengatur dan mengelola masalah-masalah sosialnya (UNDP: 1997). Istilah governance menunjukkan suatu proses di mana rakyat bisa mengatur ekonominya, institusi dan sumber-sumber sosial dan politiknya tidak hanya dipergunakan untuk pembangunan, tetapi juga untuk menciptakan kohesi, integrasi, dan untuk kesejahteraan rakyatnya. Dengan demikian jelas bahwa kemampuan suatu negara mencapai tujuan pembangunan itu sangat tergantung pada kualitas tata pemerintahannya, di mana pemerintah melakukan interaksi dengan pihak swasta dan masyarakat madani. Oleh karena itu, tiga unsur penting yang saling mempengaruhi dan merupakan suatu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan (interlock) adalah negara; (state), masyarakat madani (civil society) dan sektor swasta (private sector) yang sangat berperan dalam pembangunan ekonomi daerah (Taschereau dan Campos, UNDP: 1997). Ketiga unsur tersebut mempunyai tata hubungan yang sama dan sederajat dan saling mempengaruhi. Jika kesamaan derajat itu tidak sebanding, atau tidak terbukti, maka akan terjadi pembiasan dari tata pemerintahan yang baik.



### Interlock Elemen dari Good Governance

Upaya menyeimbangkan ketiga unsur tersebut di atas merupakan tugas birokrasi pemerintah. Jika peran yang dimainkan tidak mampu menjamin adanya kongruensi dan kepaduan antara ketiganya, maka akan terjadi ketidakseimbangan, karena ada kemungkinan satu komponen mempengaruhi bahkan menguasai komponen lainnya.

Ada sepuluh Prinsip Tata Pemerintahan baik yang secara terus-menerus dikampanyekan oleh asosiasi-asosiasi pemerintahan daerah seperti Asosiasi Pemerintah Propinsi Seluruh Indonesia (APPSI), Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (APEKSI), Asosiasi Dewan Kota Seluruh Indonesia (ADEKSI), Asosiasi Pemerintah abupaten Seluruh Indonesia (APKASI) dan Asosiasi Dewan Kabupaten Seluruh Indonesia (ADKASI) yang didukung oleh Departemen Dalam Negeri, UNDP dan UN-HABITAT.

#### A. Partisipasi

Partisipasi mendorong setiap warga untuk mempergunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat, baik secara langsung maupun tak langsung. Partisipasi itu dimaksudkan untuk menjamin agar setiap kebijakan yang diambil mencerminkan aspirasi masyarakat. Dalam rangka mengantisipasi berbagai isu, pemerintah daerah menyediakan saluran komunikasi agar masyarakat dapat mengutarakan pendapatnya. Jalur komunikasi itu meliputi pertemuan umum, temu wicara, konsultasi dan penyampaian pendapat secara tertulis. Bentuk lain untuk merangsang keterlibatan masyarakat adalah melalui perencanaan partisipatif untuk menyiapkan agenda pembangunan, pemantauan, evaluasi dan pengawasan secara partisipatif dan mekanisme konsultasi untuk menyelesaikan isu sektoral.

#### B. Penegakan hukum

Penegakan hukum atau dalam bahasa Inggrisnya rule of law diharapkan akan mewujudkan adanya penegakan hukum yang adil bagi semua pihak tanpa pengecualian, menjunjung tinggi HAM dan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Berdasarkan kewenangannya, pemerintah daerah harus mendukung tegaknya supremasi hukum dengan melakukan berbagai penyuluhan peraturan perundang-undangan dan menghidupkan kembali nilai-nilai dan norma yang berlaku di masyarakat. Di samping itu, pemerintah daerah perlu mengupayakan adanya peraturan daerah yang bijaksana dan efektif, serta didukung penegakan hukum yang adil dan tepat. Pemerintah daerah, DPRD maupun masyarakat perlu menghilangkan kebiasaan yang dapat menimbulkan KKN.

#### C. Transparansi

Transparansi akan menciptakan kepercayaan timbal-balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan

menjamin kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai, karena informasi merupakan suatu kebutuhan penting masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan daerah. Berkaitan dengan itu, pemerintah daerah perlu proaktif memberikan informasi lengkap tentang kebijakan dan layanan yang disediakan kepada masyarakat. Pemerintah daerah perlu mendayagunakan berbagai jalur komunikasi seperti melalui brosur, leaflet, pengumuman melalui koran, radio serta televisi lokal. Pemerintah, daerah perlu menyiapkan kebijakan yang jelas tentang cara mendapatkan informasi. Kebijakan itu akan memperjelas bentuk informasi yang dapat diakses masyarakat ataupun bentuk informasi yang bersifat rahasia, bagaimana cara mendapatkan informasi, lama waktu mendapatkan informasi serta prosedur pengaduan apabila informasi tidak sampai kepada masyarakat.

#### D. Kesetaraan

Kesetaraan akan memberi peluang yang sama bagi setiap anggota masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraannya. Tujuan prinsip itu adalah menjamin agar kepentingan pihak-pihak yang kurang beruntung, seperti mereka yang miskin dan lemah, tetap terakomodasi dalam proses pengambilan keputusan. Perhatian khusus perlu diberikan kepada kaum minoritas agar mereka tidak tersingkir. Selanjutnya kebijakan khusus akan disusun untuk menjamin adanya kesetaraan terhadap wanita dan kaum minoritas baik dalam lembaga eksekutif dan legislatif.

#### F. Wawasan ke Depan

Wawasan ke depan dapat membangun daerah berdasarkan visi dan strategi yang jelas serta mengikutsertakan warga dalam seluruh proses pembangunan, sehingga warga merasa memiliki dan ikut bertanggung jawab terhadap kemajuan daerahnya. Tujuan penyusunan visi dan

strategi adalah memberikan arah pembangunan secara umum sehingga dapat membantu dalam penggunaan sumber daya secara lebih efektif. Untuk menjadi visi yang dapat diterima secara luas, visi tersebut perlu disusun secara terbuka dan transparan, didukung dengan partisipasi masyarakat, kelompok-kelompok masyarakat yang peduli, serta kalangan dunia usaha. Pemerintah daerah perlu proaktif mempromosikan pembentukan forum konsultasi masyarakat, serta membuat berbagai produk yang dapat digunakan oleh masyarakat.

#### G. Akuntabilitas

Akuntabilitas akan meningkatkan tanggung jawab dan tanggung gugat para pengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut

#### E. Daya Tanggap

Daya tanggap akan dapat meningkatkan kepekaan para penyelenggara pemerintahan terhadap aspirasi masyarakat, tanpa kecuali. Pemerintah daerah perlu membangun jalur komunikasi untuk menampung aspirasi masyarakat dalam hal penyusunan kebij akan. Ini dapat berupa forum masyarakat, talk show, layanan hotline, prosedur komplain. Sebagai fungsi pelayan masyarakat, pemerintah daerah akan mengoptimalkan pendekatan kemasyarakatan dan secara periodik mengumpulkan pendapat masyarakat kepentingan masyarakat luas. Seluruh pembuat kebijakan pada semua tingkatan harus memahami bahwa mereka harus mempertanggungjawabkan hasil kepada masyarakat. Untuk mengukur kinerja pemerintah daerah secara objektif, perlu adanya indikator yang jelas. Sistem pengawasan perlu diperkuat dan hasil audit harus dipublikasikan, apabila terdapat kesalahan, harus diberi sanksi.

#### H. Pengawasan

Pengawasan dapat meningkatkan upaya pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dengan

mengusahakan keterlibatan swasta dan masyarakat luas. Pengawasan yang dilakukan oleh lembaga berwenang perlu memberi peluang bagi masyarakat dan organisasi masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam pemantauan, evaluasi, dan pengawasan kerja, sesuai dengan bidangnya. Walaupun demikian, tetap diperlukan adanya auditor independen dari luar dan hasil audit perlu dipublikasikan kepada masyarakat.

#### I. Efisiensi dan Efektivitas

Efisiensi dan efektivitas menjamin terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggung jawab. Pelayanan masyarakat harus mengutamakan kepuasan masyarakat, dan didukung mekanisme penganggaran serta pengawasan yang rasional dan transparan. Lembaga-lembaga yang bergerak di bidang jasa pelayanan umum harus menginformasikan biaya dan jenis pelayanannya. Untuk menciptakan efisiensi harus digunakan teknik manajemen modern untuk administrasi kecamatan dan perlu adanya desentralisasi kewenangan layanan masyarakat sampai ke tingkat kelurahan/desa.

#### J. Profesionalisme

Profesionalisme dapat meningkatkan kemampuan dan moral penyelenggara pemerintahan agar mampu memberi pelayanan yang mudah, cepat, tepat dengan biaya yang terjangkau. Tujuannya adalah menciptakan birokrasi profesional yang dapat efektif memenuhi kebutuhan masyarakat. Ini perlu didukung dengan mekanisme penerimaan staf yang efektif, sistem pengembangan karier dan pengembangan staf yang efektif, penilaian, promosi dan penggajian staf yang wajar.

Pelaksanaan tata pemerintahan yang baik di atas memerlukan beberapa instrumen seperti : (a) instrumen yang menjamin rata

pemerintahan yang baik, entah itu melalui peraturan-peraturan yang bersifat umum, berlaku untuk semua, pada setiap situasi dan setiap saat,•maupun peraturan-peraturan khusus untuk situasi tertentu; (b) instrumen yang mendorong pelaksanaan tata pemerintahan yang baik secara stimulan dan korektif, misalnya melalui pedoman dan petunjuk, prosedur perizinan, pedoman tingkah laku, sistem subsidi dan penghargaan; (c) instrumen yang memantau pelaksanaan tata pemerintahan yang baik, baik melalui evaluasi kinerja oleh aparat pemerintah sendiri maupun melalui pengawasan oleh lembaga independen (yang tidak berpihak), oleh media massa dan oleh masyarakat sendiri.

## **BAB XVI**

### **KINERJA PELAYANAN PUBLIK**

#### **Kinerja Pelayanan Publik dari Perspektif Provider**

Organisasi yang memberikan pelayanan publik baik swasta atau pemerintah memiliki otonomi untuk mengelola organisasi sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan oleh pengambil kebijakan. Bila pada provider yang dimiliki oleh pemerintah, seperti departemen atau dinas, maka aturan yang harus dipatuhi adalah peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah. Sebagai contoh, penetapan tarif air minum atau retribusi rumah sakit harus berpedoman pada peraturan daerah. Struktur organisasi rumah sakit pemerintah harus berpedoman pada peraturan daerahnya. Sebaliknya provider swasta memiliki mekanisme organisasi yang lebih longgar dan dinamis karena menyesuaikan dengan situasi dan kondisi lingkungan. Perubahan tarif layanan dapat dengan cepat dilakukan sesuai dengan analisis cost dan benefit atau persaingan dengan provider lain.

Kinerja provider pelayanan publik dapat dilihat dari berbagai perspektif, yaitu perspektif provider, perspektif konsumen, perspektif pembuat kebijakan, perspektif politik dan perspektif lembaga pengamat. Masing-masing perspektif memiliki kelebihan dan kekurangan sesuai dengan cara pandangnya.

#### **Kinerja Pelayanan Publik dari Perspektif Policymaker**

Kinerja pelayanan publik dari perspektif pengambil kebijakan adalah cara pandang dan metoda pelayanan publik dengan menterjemahkan kewajiban konstitusional negara pada level praktis empiris. Kewajiban konstitusional negara dalam membebaskan warganegara dari kebodohan diterjemahkan oleh pengambil kebijakan dengan membuat undang-undang sistem pendidikan nasional.

Kualitas kinerja pelayanan publik dari perspektif pengambil kebijakan dari dapat dilihat dari ketersediaan peraturan perundang-undangan yang mengatur, dan ketersediaan anggaran. Pengambil kebijakan di Indonesia adalah presiden dan pembantunya dan Dewan Perwakilan Rakyat. Dua lembaga ini merumuskan rancangan undang-undang untuk dijadikan undang-undang. Kualitas undang-undang yang berkaitan dengan pelayanan publik sangat tergantung kepada kualitas draft usulan pemerintah, ideologi yang mendasari rancangan undang-undang, proses pembahasan dan tingkat perhatian publik pada rancangan undang-undang tersebut.

Kualitas draft rancangan undang-undang yang diajukan pemerintah biasanya cukup memprihatinkan. Suatu rancangan undang-undang seharusnya disusun berdasarkan pada studi akademik yang berbasiskan pada studi evaluasi kebijakan sebelumnya atau studi eksplorasi. Hasil dari studi evaluasi kebijakan sebelumnya menjadi input penting di dalam merumuskan rancangan undang-undang, dengan data dan informasi yang tersedia. Sebagai contoh, rancangan undang-undang tentang rumah sakit memerlukan studi evaluasi peran rumah sakit di Indonesia saat ini di dalam mencapai tujuan negara yakni meningkatkan kesejahteraan umum. Sementara itu studi eksplorasi mengacu kepada rancang bangun pelayanan publik yang akan diberikan pada masa yang akan datang berdasarkan analisis dampak kebijakan dari setiap item.

Ideologi yang dominan menjadi dasar berpikir di dalam rancangan undang-undang perlu dikaji sedemikian rupa.

Apakah sosialisme atau liberalisme yang menjadi dasar pelayanan publik? Pendekatan neo-liberal dalam reformasi sektor publik dipengaruhi oleh asumsi kelebihan dari mekanisme pasar. Pendekatan pilihan publik merupakan salah satu pendekatan yang berpengaruh pada reformasi

sektor publik. Pada tahapan praktis, implementasi gerakan new public management (NPM), pada sektor publik, dengan pola pikir seperti:

- Mendefinisikan ulang peran dan fungsi pemerintah
- dari peran produsen ke peran fasilitator;
- Reformasi internal dengan menjalankan manajemen
- hasil (result management)
- Desentralisasi dan devolusi;
- Orientasi pada pelanggan pelayanan (Alexander Wagener, 1997, p.1).

Pada kecenderungan lain, di sebagian besar negara-negara Scandinavia, ideologi sosialisme mewarnai pelayanan publik, seperti di Jerman, Swiss dan Denmark. Negara memegang peran penting sebagai produsen dan provider pelayanan publik. Pada bagian lain bahasan dalam buku ini kita akan melihat apakah masing-masing memiliki kelebihan atau kurang.

Faktor ketiga yang mempengaruhi kualitas kebijakan pelayanan publik adalah proses pembahasan rancangan undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri atau peraturan daerah. Ideal di dalam proses pembahasan, tersedianya data dan informasi tentang pelayanan publik. Selanjutnya sumberdaya manusia yang membahas rancangan kebijakan tersebut adalah pihak-pihak yang ko.mpeten dan mempunyai komitmen pada peningkatan pelayanan publik.

### **Kinerja Pelayanan Publik dari Perspektif Konsumen**

Kinerja pelayanan publik dari perspektif pelanggan atau konsumen berawal dari aliran manajerialisme dan konsumerisme pada manajemen sektor publik. Rakyat atau warganegara dipandang sebagai konsumen atau pelanggan, sebagaimana pada sektor swasta. Rakyat memiliki hak untuk mengevaluasi pelayanan yang diterimanya. Salah satu pemikir dari

aliran ini adalah Potter. Potter (1988, p154) menyampaikan lima prinsip tentang hakekat responsiveness di dalam pelayanan publik, yaitu:

1. Access: Warganegara berhak mengetahui apa kriteriakriteria perwakilan politiknya yang harus diterapkan dan alasannya.
2. Choice: Sistem quasi-market yang diterapkan di dalam pelayanan pendidikan dan kesehatan akan memperluaskan "choice" pada orangtua dan pasien. Potter juga mengusulkan system tambahan seperti system komplain yang mudah, pengawasan independet pihak eksternal, publikasi indicator kinerja yang diketahui publik sejauhmana unit pelayanan memenuhi kebutuhan pengguna; perlindungan klien.
3. Information: Pengguna pelayanan memerlukan informasi tentang
  - Eksistensi pelayanan;
  - Tujuan pelayanan
  - Standard atau kualitas pelayanan yang ditawarkan;
  - Hak untuk memanfaatkan pelayanan dan komplain
  - jika tidak memuaskan;
  - Cara pelayanan dan pengambilan keputusan
  - diorganisir;
  - Keputusan-keputusan khusus yang diambil;
  - Alasan-alasan membuat keputusan tersebut.
4. Redres: Keberadaan publisitas dan menanggapi komplain;
5. Representation: Konsumen seharusnya terlibat di dalam semua tahapan dalam pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingannya.

Sebagaimana yang diuraikan di atas bahwa Potter lebih menggunakan istilah responsivess untuk menjelaskan indikator kualitas pelayanan publik, yang terdiri dari acces, choice, information, rederes dan representation. Pengertian akses lebih kepada pengetahuan warganegara

tentang proses perwakilan politik yang mewakili mereka. Sedangkan criteria-kriteria yang lain lebih berasal dari konteks social ekonomi masyarakat negara maju, terutama berasal dari aliran konsumerisme (consumerism) yang berasal dari sector swasta.

Ide menerapkan kepentingan konsumen atau warganegara menjadi kepentingan yang tertinggi banyak berasal dari aliran konsumerisme sektor swasta. Istilah konsumen yang menunjukkan seorang pembeli yang dapat memilih barang mana yang ia kehendaki dan membayar pada jenis barang atau jasa yang ia inginkan. Sementara itu di sektor publik, aliran konsumerisme ini tidak sepenuhnya dapat diterapkan, sebagaimana yang dikatakan oleh Hambleton dan Hoggett (1990 dalam McKewitt, 1999, pp. 41-2) berikut::

1. Beberapa jenis pelayanan publik baik secara de jure ataupun de facto adalah kewajiban, dan konsumen tidak dapat memilih, seperti pelayanan peradilan di Indonesia hanya di Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung. Puas atau tidak puas harus menggunakan lembaga-lembaga tersebut.
2. Pelayanan publik bersifat monopoli;
3. Keterbatasan akses warganegara karena keterbatasan anggaran dan sumberdaya manusia;
4. Sangat beragamnya kebutuhan masyarakat;
5. Komunikasi antara provider dan warganegara berlangsung sangat panjang dan lama untuk membangun kepercayaan;
6. Banyak pelayanan publik yang berbentuk rekreatif dan seni diukur lebih dari nilai-nilai ekonomis, seperti perpustakaan, lapangan olahraga, festival budaya dan lain sebagainya;
7. Adalah berbeda antara "voice" dan "exit" kalau mengacu kepada teori Hirschman di sektor swasta dengan sector publik. Seseorang yang tidak puas terhadap sebuah produk dan pelayanan mempunyai dua

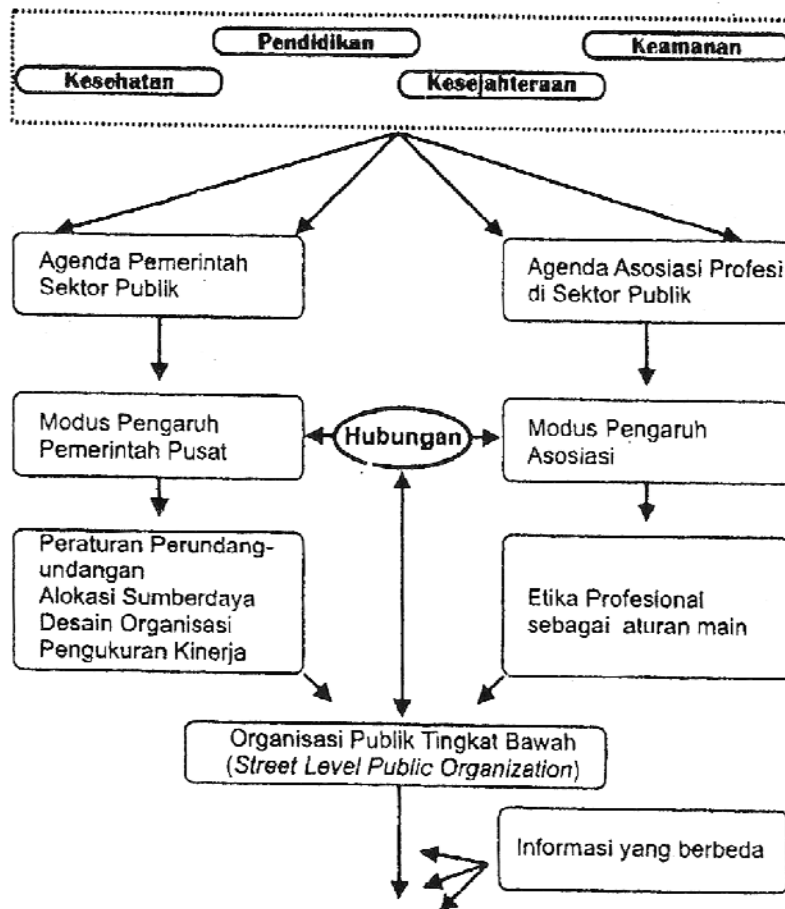
opsi: voice dan exit. Voice mengacu kepada penilaian dan preferensi dan berpartisipasi didalam proses pengambilan keputusan dengan cara yang efektif dan exit memungkinkan seseorang memilih sesuai dengan keinginannya.

Walaupun terdapat perbedaan mendasar antara pengertian konsumen dan warganegara (citizen), namun terdapat kesamaan dalam adanya transaksi pada kedua pengertian tersebut. Yang pertama adanya transaksi antara pembeli dan penjual yang dinilai dengan uang. Sedangkan transaksi antara politisi dengan warganegara adalah bernilai legitimasi kekuasaan. Warganegara sebagai pemilih memberikan suara dalam pemilihan umum sesuai dengan harapan atau janji yang diberikan oleh politisi. David McKeivitt tidak menggunakan istilah warganegara di dalam konteks pelayanan publik tetapi "client citizens". Lebih lanjut ia mengembangkan teori "street level bureaucracy" yang dikembangkan oleh Aaron Wildavsky (1978) dalam bentuk "street level public organization". Pengembangan teori ini berdasarkan tiga alasan, yaitu:

- Birokrasi merupakan organisasi yang rigid dan tidak responsive;
- Struktur yang terdesentralisasi (dekat dengan pelanggan) merupakan bentuk organisasi yang cocok;
- Unit yang lebih kecil lebih baik daripada unit yang besar;

Gb.2.4

Hubungan antar Agenda Pemerintah, Informasi dan Etika Profesional



**Pelayanan Publik ke Klient Citizens**

Gambaran tentang hubungan antara pemerintah dengan warganegara yang memanfaatkan pelayanan diatas adalah yang terjadi Selandia Baru, Inggris dan Jerman. Penerapan sistem ini untuk menjamin kualitas pelayanan publik Dalam sistem demokrasi, kepentingan-kepentingan publik tentang pelayanan biasanya disuarakan oleh asosiasi-asosiasi profesi berdasarkan agenda-agenda besar mereka tentang sektor publik. Kepentingan-kepentingan ini kemudian disalurkan kepada pemerintah untuk diinternalisasi dalam bentuk peraturan perundang-

undangan, alokasi sumberdaya, desain organisasi dan pengukuran kinerja. Selain itu, organisasi profesi tersebut membuat kode etik profesi.

Model diatas sudah tentu tidak seluruhnya dapat diaplikasikan di negara lain, seperti Indonesia. Sebagaimana dijelaskan dalam teori tentang birokrasi publik di Indonesia, banyak variabel-variabel yang berdimensi politik, ekonomis dan sosiologis yang mempengaruhi akses masyarakat miskin terhadap pelayanan publik.

Dalam konteks negara yang sedang berkembang, kriteria-kriteria kualitas pelayanan publik selain bersifat mikro, juga bersifat kontekstual (makro). Yang bersifat mikro adalah parameter-parameter yang dikembangkan dari perspektif individu yang menerima pelayanan: bagaimana persepsi penerima pada pelayanan; bagaimana tingkat kepuasannya. Sedangkan yang bersifat makro lebih mengacu kepada keadilan alokasi pelayanan publik, distribusi pelayanan, hubungan yang kompleks antara organisasi pelayanan dengan lingkungannya. Yang disebutkan terakhir ini adalah berkaitan dengan "ecology of governance" (Wescott, 1999, h. 23). Sebagai contoh DPRD, kinerja pelayanan publiknya dilihat dari hubungannya dengan masyarakat, yang mana DPRD harus memberikan ruang kepada warganegara untuk berpartisipasi di dalam proses pembuatan keputusan; kedua, hubungannya dengan lembaga-lembaga lain dalam rangka transparansi kerjanya; dan ketiga, hubungan DPRD dalam hubungan transnasional dalam arti luas.

Peneliti-peneliti lain menggunakan kriteria-kriteria yang hampir sama dan saling menggantikan satu sama lain (interchangeable). Secara garis besar parameter yang digunakan untuk mengukur kinerja pelayanan publik dibagi menjadi dua pendekatan, yaitu pendekatan yang melihat kinerja pelayanan dari perspektif pemberi jasa dan pendekatan yang melihat kinerja pelayanan dari perspektif pengguna jasa. Kriteria efisiensi merupakan kriteria dari perspektif pemberi jasa, sedangkan kriteria

responsiveness sebagaimana yang digunakan oleh McKewitt diatas dapat dilihat sebagai perspektif pengguna jasa.

Kumorotomo(1996) menggunakan kriteria sebagai berikut:

1. Efisiensi

Efisiensi menyangkut pertimbangan tentang keberhasilan organisasi pelayanan publik mendapatkan laba, memanfaatkan faktor-faktor produksi serta pertimbangan yang berasal dari rasionalistas ekonomis. Apabila diterapkan secara objektif, criteria seperti likuiditas, solvabilitas dan rentabilitas merupakan criteria efisiensi yang sangat relevan;

2. Efektivitas

Apakah tujuan didirikannya organisasi pelayanan publik itu tercapai? Hal tersebut erat kaitannya dengan rasionalitas teknis, nilai, misi, tujuan organisasi serta fungsi sebagai agen pembangunan.

3. Keadilan

Keadilan mempertanyakan distribusi dan alokasi layanan yang diselenggarakan oleh organisasi pelayanan publik. Kriteria ini erat kaitannya dengan konsep ketercukupan atau keadilan. Pelayanan kepada semua kelompok masyarakat merupakan isu pokok dari kriteria ini.

4. Daya Tanggap

Daya tanggap yang dimaksud adalah daya tanggap terhadap kebutuhan masyarakat.

Salim dan Woodward (1992) menggunakan kriteria yang hampir sama, yaitu aspek ekonomi, efisiensi, efektivitas, dan persamaan pelayanan. Aspek ekonomi diartikan dengan penggunaan sumberdaya ekonomi seminimal mungkin dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Efisiensi adalah perbandingan antara input dan output pelayanan. Efektivitas adalah tercapainya tujuan pelayanan yang telah ditentukan.

Persamaan adalah keadilan di dalam memberikan pelayanan kepada semua kelompok masyarakat.

Clay Wescott (1999) mengusulkan kriteria dari perspektif lain, yaitu input, output, outcomes (including impacts) dan process. Input adalah sumberdaya yang digunakan untuk menyelenggarakan pelayanan publik, seperti peralatan, uang, dan sumberdaya manusia. Output adalah perbandingan antara sumberdaya atau input dengan output yang dinilai dengan unit cost. Outcome adalah tujuan atau akibat langsung dari dicapainya output, seperti penurunan angka kemiskinan. Akhirnya proses adalah menunjukkan cara input diproses, output dihasilkan dan outcome dicapai. Untuk input, proses yang baik terdiri dari ketaatan pada peraturan-peraturan, dan integritas. Indikator proses untuk pelayanan rumah sakit seperti, pemenuhan prosedur standard pelayanan pasien, dan dalam formulasi kebijakan yang ditunjukkan dengan adanya peraturan debat publik.

Parameter outcome sebenarnya tidak berbeda dengan parameter persamaan dan keadilan yang dikemukakan oleh penulis lain. Hanya saja, Wescott mengusulkan kriteria lain yaitu proses, yang menunjukkan sejauh mana penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan prosedurprosedur standard. Selain itu dipahami bahwa parameterparameter yang diajukan oleh Wescott ini lebih mengacu kepada indikator-indikator keberhasilan sebuah program.

Chris Skelcher secara lebih luas menggunakan konsep need dan demand, equality dan diskriminasi, ekonomi, efisiensi dan efektivitas dan rationing (1992, hh. 34-48). Konsep needs (kebutuhan) dibedakan olehnya menjadi empat jenis, yaitu : expressed need, felt need, normative needs dan comparative needs.

Tabel 2.4. Definisi Kebutuhan (Need)

Kriteria	Karakteristik	Kekuatan	Kelemahan	Model Analisis
Expressed	Sikap dan perilaku yang	Mudah diidentifikasi	Parsial Service harus Ada	Survei
Felt	Keinginan dan harapan personal	Keterwakilan Mungkin tersembunyi	Mungkin tidak not take cost into account	Konsultasi Interview
Normatif	Didefinisikan oleh Otoritas	Eksplisit Diaplikasikan secara uniform	Bukan berbentuk preferensi	Birokratis, politis dan keputusan
Komparatif	Dengan preferensi provider dan pefanggan lain	Untuk mengidentifikasi perlu investigasi	Hubungan kasual mungkin tenuous Faktor	Statistik perbandingan

Sumber Chris Skelcher, 1992, h. 36 yang diadaptari dari Clayton, 1983.

Kebutuhan yang diekpresikan (expressed need) merupakan indikator dari identifikasi seseorang terhadap kebutuhannya pada pelayanan. Kebutuhan yang dirasakan (felt need) merupakan situasi, persepsi dan preferensi seseorang terhadap pelayanan. Kebutuhan normative lebih merupakan kriteria standard yang dibuat oleh pemerintah terhadap kelas masyarakat tertentu, misalnya jumlah kelas per SLTA, atau jumlah kursi per kelas. Kebutuhan normative ini sedang diidentifikasi di Indonesia dengan penetapan Standard Pelayanan Minimal (SPM) semua sektor. Sedangkan kebutuhan komparatif merupakan kebutuhan yang disusun berdasarkan kriteria objektif dengan membandingkan provisi satu dengan

yang lain yang distandarisasi sesuai dengan struktur demografis, profit ekonomi dan variable-variabel relevan yang lain.

Konsep demand dibedakan atas dua jenis, efektif dan latent. Demand efektif mengacu kepada situasi dimana seseorang mempunyai sumberdaya untuk membeli pelayanan, seperti pelayanan rekreasi. Sedangkan seseorang yang tidak mempunyai kemampuan untuk membeli pelayanan publik dinamakan demand latent.

Sedangkan bagi Chris Skelcher pengertian kualitas dan persamaan sebenarnya dua indikator yang sama. Definisi kualitas pelayanan publik sebenarnya mencakup pula indikator persamaan (equality). Lembaga Manajemen Pemerintah Daerah Inggris (1991 dalam Chris Skelcher, 1992) mengidentifikasi beberapa asumsi yang salah pada pemerintah daerah:

- Asumsi bahwa pelayanan diberikan memenuhi kebutuhan semua kelompok pelanggan sebagai akibatnya gagal mengidentifikasi dan memdeferensiasi kelompok-kelompok yang berbeda;
- Asumsi bahwa kebutuhan dan keanggotaan kelompok-kelompok tertentu adalah uniform dan diskret sebagai akibatnya mengabaikan fakta bahwa pelanggan tidak masuk dalam kelompok yang eksklusif;
- Asumsi bahwa pelayanan tidak diskriminasi dengan menjaga prinsip bahwa setiap orang menerima hak yang sama tanpa mengumpulkan dan memonitor datanya;
- Asumsi bahwa metode yang seragam dapat menemukan pandangan pelanggan dengan tidak mendesain survei atau konsultasi dengan kebutuhan dari pelanggan yang beragam;
- Asumsi bahwa cukup pemberian informasi yang seragam untuk semua pelanggan mengabaikan kemampuan bahasa dan fisik dari berbagai kelompok pelanggan;
- Asumsi bahwa organisasi berada dalam satu lingkungan dimana semua pandangan dan informasi didengar dan diperhitungkan dengan

gagal mengakui bahwa pemerintah daerah sesungguhnya memilih siapa yang didengar dan diprioritaskan;

- Asumsi bahwa komposisi pegawai daerah tidak mempunyai pengaruh pada kualitas pelayanan (gaga) melihat bahwa nilai dari berbagai kelompok kerja untuk memahami masyarakat dan kemampuan memberikan pelayanan publik secara responsive dan sensitive.
- Asumsi bahwa pelayanan dapat dikelola dan dievaluasi tanpa melibatkan mereka yang menerima pelayanan dan keyakinan bahwa pelanggan hanya mempunyai pilihan yang sedikit.

Sedangkan indikator equality (persamaan dapat diukur dalam berbagai cara, yaitu:

- Persamaan dalam belanja publik. Belanja untuk pelayanan tertentu harus dialokasikan secara adil antara berbagai kelompok masyarakat;
- Persamaan akses. Artinya semua orang mempunyai tingkat akses yang sama pada pelayanan dan fasilitas. Semua anggota masyarakat mempunyai hak untuk menggunakan sarana transportasi dalam jarak dan waktu tertentu.
- Persamaan perlakuan artinya aturan dan prosedur yang diterapkan pada situasi tertentu dan pegawai pemerintah tidak berhak untuk mendiskriminasi kelompok tertentu dengan merugikan yang lain; Persamaan penggunaan (equality of use) adalah semua kelompok mempunyai peluang yang sama untuk memanfaatkan pelayanan publik. Seorang anak dari kelompok ekonomi lemah mempunyai kesempatan pendidikan dasar yang sama dibandingkan dengan anak dari orangtua yang kaya;
- Persamaan outcome (Equality of outcome) artinya semua individu menerima proses pelayanan publik yang sama sesuai dengan standard.

Indikator 3Es yang dikemukakan oleh Skelcher tidak berbeda dengan penulis lain. Namun yang menarik is menambahkan indikator rationing (merasiokan). Indikator ini dikembangkan karena keterbatasan sumberdaya pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik. Rationing ini dikembangkan atas dasar:

- Siapa yang memperoleh akses pada pelayanan publik;
- Peraturan pelayanan dalam menerima pelayanan;
- Waktu yang diperlukan antara permintaan dan pelayanan;
- Jarak yang ditempuh pelanggan untuk memperoleh pelayanan;
- Kuantitas dan kualitas yang diperoleh pelanggan.

Uraian Skelcher memasukkan indikator akses ke dalam bagian dari indikator equality dan rationing. Sedangkan kriteria-kriteria dalam perspektif pelanggan yang digunakan olehnya lebih lengkap dan mencakup dimensi-dimensi yang diuraikan oleh penulis lain. Chris Skelcher membagi atas karakteristik pelayanan publik, hubungan personal, setting pelayanan dan kekuasaan pelanggan (customer's power).

Tabel 2.5.

Kriteria Pelayanan Kualitas Pelayanan Publik di Pemerintah Daerah

<p><b>KARAKTERISTIK PELAYANAN</b></p> <p>Availabilitas (ketersediaan) Standard Waktu (timelines) Reliabilitas Inforrrasi Equabilitas Kinerja (Performance)</p>	<p>Apakah instansi menyediakan pelayanan yang diinginkan masyarakat? Apakah pelayanan memenuhi standard? Apakah pelayanan tepat waktu? Apakah pelayanan konsisten, dan akurat ? Apakah isntansi memberikan informasi tentang pelayanan dengan cara yang benar? Apakah semua masyarakat menerima pelayanan yang sama Adakah pelayanan disediakan sesuai dengan seharusnya tanpa efek negatif?</p>
<p><b>HUBUNGAN PERSONAL</b></p> <p>Courtesy Responsiveness Kompetensi Komunikasi Keamanan</p>	<p>Apakah pegawai ramah? Apakah pegawai memberikan tanggapan pcsisif pada kebutuhan masyarakat Apakah pegawai mempunyai</p>

<p>Kredibilitas</p>	<p>pengetahuan dan ketrampilan untuk menjalankan tugasnya? Apakah pegawai mendengar dan memberikan informasi? Apakah pegawai menjamin keamanan masyarakat dari bahaya dan resiko? Apakah pegawai jujur dan dapat dipercaya?</p>
<p>SETTING PELAYANAN Penampakan (Appreance) Akses Fungsi</p>	<p>Apakah kantor, pegawai dan peralatan cukup? Dapatkah pelanggan menjangkau secara fisik pelayanan yang disediakan? Apakah perlengkapan fisik difungsikan sebagaimana mestinya?</p>
<p>KEKUASAAN PELANGGAN Hak Voice Pilihan</p>	<p>Apakah masyarakat mempunyai dokumen yang menyatakan haknya dan disetujui setelah konsultasi dengannya? Apakah masyarakat mempunyai hak dan</p>

	<p>kesempatan untuk mempengaruhi kebijakan pelayanan? Apakah masyarakat mempunyai pilihan</p>
Redres	<p>terhadap substansi, standard dan sumber pelayanan? Adakah saluran atau lembaga perwakilan pelanggan untuk menyampaikan kepada pemerintah bilamana pelayanan publik yang mereka terima tidak layak dan memenuhi standard?</p>

Perspektif karakteristik pelayanan lebih mengarah kepada variabel-variabel kelembagaan. Perspektif kedua lebih mengacu kepada variabel-variabel individual, yang banyak digunakan di sektor swasta, sebagaimana yang digunakan dengan istilah lebih mengacu kepada variabel lingkungan pelayanan publik. Pada perspektif terakhir lebih mengarah kepada dimensi politik pelayanan publik. Yang disebut terakhir ini berusaha mengadopsi aliran konsumerisme dalam sektor swasta yang menjunjung tinggi hak-hak konsumen untuk diintrodusir ke sektor publik. Warganegara dianggap sebagai konsumen dari partai politik yang dipilihnya melalui pemilihan umum, yang artinya melakukan transaksi politik. Partai politik yang dipilihnya berjanji untuk memberikan pelayanan publik yang dibutuhkan oleh warganegara setelah mereka memerintah. Dalam aspek lain,

warganegara berhak memperoleh pelayanan publik yang dibiayai oleh pajak yang dipungut darinya.

Sesuai dengan topik penelitian ini adalah peran birokrasi dalam memperbaiki akses masyarakat miskin pada pelayanan publik, maka fokus penulisan ini lebih pada bagaimana perkembangan teori birokrasi, terutama dikaitkan dengan kepentingan masyarakat miskin. Sebagaimana dijelaskan dalam perkembangan teori birokrasi bahwa pengaruh Prinsip-prinsip fundamental yang dikemukakan oleh Weber bahwa pemerintah harus mengorganisir diri sesuai dengan prinsip hierarki dan rasional serta efisien telah menjauhkan birokrasi dari akses pada masyarakat miskin. Dalam salah satu penelitian oleh Riaz Hassan (1986) perumahan kaum miskin di Singapura tentang "Akses Masyarakat Miskin Perkotaan terhadap Pelayanan Publik". Ada beberapa temuan menarik antara lain:

- Lebih separuh dari pengguna layanan perumahan dari semua kelompok sosial cenderung merasa puas dengan layanan birokratis;
- Klien-klien yang berstatus sosial ekonomi lebih rendah cenderung merasa tidak puas dengan layanan birokratis;
- Kelompok sosial ekonomi yang lebih rendah cenderung sangat jarang menggunakan layanan birokrasi perumahan;
- Pengguna layanan perumahan dari kelas ekonomi rendah seringkali apatis terhadap masalah yang mereka hadapi;
- Sikap dan layanan para birokrat menjadi penyebab perilaku apatis ini.

Akses masyarakat miskin terhadap pelayanan publik menjadi pertanyaan pokok penelitian tersebut, yaitu ;

- Ketidakseimbangan antara jumlah permintaan dengan suplai pelayanan publik dan barang publik;
- Semua orang mempunyai akses yang sama dan
- keperdulian yang sama terhadap masalah akses tersebut;

- Mereorganisasi administrasi dan birokrasi.

Lebih lanjut Hassan (1986, hh. 22). menawarkan sebuah model pendekatan untuk mempelajari akses masyarakat terhadap pelayanan publik dalam tiga dimensi yakni;

- Kognitif;
- Perilaku;
- Birokratik-Administratif

Dimensi Kognitif mencakup ;

- Kesadaran akan masalah;
- Kesadaran tentang sumberdaya yang diperlukan untuk mengatasi masalah;
- Pengetahuan tentang dimana dan bagaimana mendapatkan sumberdaya;
- Perasaan percaya diri dalam mendapatkan pelayanan yang dibutuhkan.

Dimensi Perilaku mencakup ;

- Kemampuan berkomunikasi;
- Dinamika interaksi sosial;
- Pola perilaku klien;
- Hasil dari peranan klien.

Dimensi Birokratik-Administratif mencakup ;

- Kekakuan prosedur;
- Pemerataan perakuan;
- Jarak sosial klien dan petugas;
- Tersedianya saluran untuk menyalurkan ketidakpuasan;
- Latar belakang serta pandangan birokrat;
- Derajat desentralisasi dan
- Kebijakan kepegawaian.

Lebih lanjut Hassan mengidentifikasi perbedaan akses pada kelompok sosial ekonomi yang berbeda. Kelompok ekonomi miskin mempunyai akses yang berbeda dengan kelompok masyarakat kaya. Status askriptif pun mempengaruhi sikap dan perilaku klien, seperti. jenis kelamin, etnis, umur, pekerjaan, tingkat pendidikan dan pendapatan.

## BAB XVII

### KUALITAS PELAYANAN PUBLIK

Secara teoretis, tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan prima yang tercermin dari:

1. transparansi, yakni pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti;
2. akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. kondisional, yakni pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas;
4. partisipatif, yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik 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.

Jika dihubungkan dengan administrasi publik, pelayanan adalah kualitas pelayanan birokrat terhadap masyarakat. Kata kualitas memiliki banyak definisi yang berbeda dan bervariasi mulai dari yang konvensional hingga yang lebih strategis. Definisi konvensional dari kualitas biasanya menggambarkan karakteristik langsung dari suatu produk, seperti

1. kinerja (*performance*);
2. keandalan (*reliability*);
3. mudah dalam penggunaan (*ease of use*);
4. estetika (*esthetics*), dan sebagainya.

Adapun dalam definisi strategis dinyatakan bahwa kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (*meeting the needs of customers*).

Berdasarkan pengertian kualitas, baik yang konvensional maupun yang lebih strategis oleh Gaspersz dalam Sampara Lukman<sup>13</sup> mengemukakan bahwa

pada dasarnya kualitas mengacu kepada pengertian pokok:

1. kualitas terdiri atas sejumlah keistimewaan produk, baik keistimewaan langsung, maupun keistimewaan atraktif yang memenuhi keinginan pelanggan dan memberikan kepuasan atas penggunaan produk;
2. kualitas terdiri atas segala sesuatu yang bebas dari kekurangan atau kerusakan.

Agar pelayanan yang diberikan berkualitas tentu saja kedua kualitas dimaksud harus terpenuhi. Negara berkembang umumnya tidak dapat memenuhi kedua kualitas tersebut sehingga pelayanan publiknya menjadi kurang memuaskan. Secara terinci Master dalam Dadang Julianta (Ed)<sup>14</sup> mengemukakan berbagai hambatan dalam pengembangan sistem manajemen kualitas, antara lain:

1. ketiadaan komitmen dari manajemen;
2. ketiadaan pengetahuan dan kekurangpahaman tentang manajemen kualitas bagi aparatur yang bertugas melayani;
3. ketidakmampuan aparatur mengubah kultur yang mempengaruhi kualitas manajemen pelayanan pelanggan;
4. ketidaktepatan perencanaan manajemen kualitas yang dijadikan pedoman dalam pelayanan pelanggan;
5. pendidikan dan pelatihan yang berkelanjutan belum dioptimalkan;
6. ketidakmampuan membangun *learning organization, learning by the individuals* dalam organisasi;
7. ketidaksesuaian antara struktur organisasi dengan kebutuhan;
8. ketidakcukupan sumber daya dan dana;
9. ketidaktepatan sistem penghargaan dan balas jasa bagi karyawan;
10. ketidaktepatan mengadopsi prinsip manajemen kualitas ke dalam organisasi;
11. ketidaktepatan dalam memberikan perhatian pada pelanggan, baik internal maupun eksternal;
12. ketidaktepatan dalam pemberdayaan dan kerja sama.

Selanjutnya. Fitzsimmons dan Fitzsimmons dalam Budiman berpendapat terdapat lima indikator pelayanan publik, yaitu *reliability* yang ditandai pemberian pelayanan yang tepat dan benar; *tangibles* yang ditandai dengan penyediaan yang memadai sumber daya manusia dan sumber daya lainnya; *responsiveness*, yang ditandai dengan keinginan melayani konsumen dengan cepat; *assurance*, yang ditandai tingkat perhatian terhadap etika dan moral dalam memberikan pelayanan, dan empati, yang ditandai tingkat kemauan untuk mengetahui keinginan dan kebutuhan konsumen.<sup>15</sup>

Kualitas pelayanan berhubungan erat dengan pelayanan yang sistematis dan komprehensif yang lebih dikenal dengan konsep pelayanan prima. Aparat pelayanan hendaknya memahami variabel-variabel pelayanan prima seperti yang terdapat dalam agenda perilaku pelayanan prima sektor publik SESPANAS LAN. Variabel dimaksud adalah

1. pemerintahan yang bertugas melayani;
2. masyarakat yang dilayani pemerintah;
3. kebijaksanaan yang dijadikan landasan pelayanan publik;
4. peralatan atau sarana pelayanan yang canggih;
5. *resources* yang tersedia untuk diracik dalam bentuk kegiatan pelayanan;
6. kualitas pelayanan yang memuaskan masyarakat sesuai dengan standar dan asas pelayanan masyarakat;
7. manajemen dan kepemimpinan serta organisasi pelayanan masyarakat;
8. perilaku pejabat yang terlibat dalam pelayanan masyarakat, apakah masing-masing telah menjalankan fungsi mereka.

Variabel pelayanan prima di sektor publik seperti di atas dapat diimplementasikan apabila aparat pelayan berhasil menjadikan kepuasan pelanggan sebagai tujuan utamanya. Agar kepuasan pelanggan yang menjadi tujuan utama terpenuhi, aparatur pelayan dituntut untuk mengetahui dengan pasti siapa pelanggannya.

Selain peningkatan kualitas pelayanan melalui pelayanan prima, pelayanan yang berkualitas juga dapat dilakukan dengan konsep "layanan sepenuh hati". Layanan sepenuh hati yang digagas oleh Patricia Patton dimaksudkan layanan yang berasal dari diri sendiri yang mencerminkan emosi, watak, keyakinan, nilai, sudut pandang, dan perasaan.<sup>16</sup> Oleh karena itu, aparatur pelayanan dituntut untuk memberikan layanan kepada pelanggan dengan sepenuh hati. Layanan seperti ini tercermin dari kesungguhan aparatur untuk melayani. Kesungguhan yang dimaksudkan, aparatur pelayanan menjadikan kepuasan pelanggan sebagai tujuan utamanya.

Aparatur pelayanan tidak mempunyai alasan sedikit pun untuk tidak berorientasi pada kepuasan pelanggan secara total. Bahkan kepuasan pelangganlah yang dapat dijadikan barometer dalam mengukur keberhasilan dalam pelayanan. Untuk mencapai hal ini, aparatur pelayanan tidak boleh menghindar dari prinsip pelayanan dilakukan sepenuh hati.

Paradigma pelayanan publik di Indonesia haruslah diubah. Berbagai fenomena pelayanan publik harus diperbaiki, sehingga pelayanan publik dapat dioptimalkan.

Layanan sepenuh hati, juga bisa membantu kita menyisihkan waktu untuk memahami orang lain dan peduli terhadap perasaan mereka. Nilai yang sebenarnya dalam layanan sepenuh hati menurut Patton terletak pada kesungguhan empat sikap "P"<sup>17</sup> yaitu:

*Passionate* (gairah). Ini menghasilkan semangat yang besar terhadap pekerjaan, diri sendiri, dan orang lain. Antusiasme dan perhatian yang dibawakan pada layanan sepenuh hati akan membedakan bagaimana memandang diri sendiri dan pekerjaan dari tingkah laku dan cara memberi layanan kepada para konsumen. Mereka mengetahui apakah kita menghargai mereka atau tidak. Gairah berarti menghadirkan kehidupan dan vitalitas dalam pekerjaan.

*Progressive* (progresif). Penciptaan cara baru dan menarik untuk meningkatkan layanan dan gaya pribadi. Pekerjaan apa pun yang kita tekuni, jika memiliki gairah dan pola pikir yang progresif, akan menjadikan pekerjaan lebih menarik. Bersikap kreatif itu dimulai dari berpikir, bukannya membatasi diri sendiri terhadap cara memberi layanan.

*Proactive* (proaktif). Supaya aktif harus melibatkan pekerjaan kita. Banyak orang yang hanya berdiam diri dan menanti disuruh melakukan sesuatu bila diperlukan. Untuk mencapai kualitas layanan yang lebih bagus diperlukan inisiatif yang tepat. Nilai tambah layanan sepenuh hati merupakan alasan yang mendasari mengapa melakukan sesuatu bagi orang lain.

*Positive* (positif). Senyum merupakan bahasa isyarat universal yang dipahami semua orang dimuka bumi ini. Berlaku positif itu sangat menarik. Sikap ini dapat mengubah suasana dan kegairahan pada hampir semua interaksi konsumen. Berlaku positif berarti seyogianya berlaku hangat dalam menyambut para konsumen dan tidak ada pertanyaan atau permintaan yang tidak pada tempatnya. Apabila mau melapangkan perasaan dan pikiran menjadi orang yang lebih positif dan senantiasa mendapat penjelasan, Anda dapat melihat dunia dan orang-orang yang ada di dalamnya dengan perspektif yang berbeda. Ini modal yang sangat berguna dalam membangun hubungan antarpribadi.

Patricia Patton lebih jauh mengemukakan bahwa dalam melakukan pelayanan sepenuh hati terdapat tiga paradigma pengikat<sup>18</sup> yang seyogianya dipahami oleh aparatur pelayanan. Paradigma tersebut adalah sebagai berikut.

1. Bagaimana memandang diri sendiri.

Harga diri tidak diukur dari apa yang dimiliki dan apa pekerjaan seseorang. Misalnya seorang yang pekerjaannya membungkus makanan, ia tidak merasa rendah karena pekerjaannya itu. Ini karena ia memiliki rasa percaya diri terhadap dirinya sendiri, dan ia juga memiliki kemampuan dalam berhubungan dengan orang lain. Jika menganggap diri kita tidak berharga

dan mendasarkan citra diri pada seberapa besar materi yang dimiliki, bukannya berpikir siapa kita sebenarnya maka sikap ini akan memunculkan perasaan negatif pada diri sendiri.

2. Bagaimana memandang orang lain.

Pekerja pembungkus makanan menghargai orang lain, para konsumen dan barang yang dibelinya. Hal ini dapat dilihat dari caranya mengepak makanan dan sikap dalam memperlakukan para konsumennya. Ia tidak hanya ramah dan profesional, namun juga mampu menjalin hubungan emosional dengan setiap konsumen. Ia mempergunakan makanan sebagai alat untuk belajar lebih banyak tentang kehidupan mereka dan bahkan kadang-kadang ia bertindak sebagai penasihat yang banyak gagasan tentang resep dan gizi. Dari jenis makanan yang mereka pilih, ia semakin mengetahui lebih banyak tentang diri mereka dan bisa menyesuaikan komentarnya dengan minat dan kepribadian para konsumen.

3. Bagaimana memandang pekerjaan.

Pekerja pembungkus makanan menjadikan pekerjaannya penting dan khusus. Ia menambah nilai pekerjaannya dengan cara mengemas barang belanjaan konsumen dengan efisien dan penuh perhatian. Ia bangga terhadap dirinya sendiri karena selama ini belum pernah barang yang dibungkusnya pecah atau rusak. Ia menambahkan sentuhan perasaan dalam pekerjaannya dengan cara memberi perhatian kepada konsumen dan cara khusus dalam bergaul dengan mereka sebagai seorang individu. Ia tidak ragu-ragu lagi menganggap pekerjaan itu sebagai bagian dari dirinya sendiri, dan telah menemukan cara-cara untuk menambah makna terhadap pekerjaannya. Ia mendapat kesenangan dari tugas yang sebenarnya biasa saja.

## DAFTAR PUSTAKA

1. Arimida, Alisiahbana. S. 1998. *Penyelenggaraan pemerintah Daerah Dalam Usaha Meningkatkan Pelayanan Publik pada abad XX*.
2. Arnold, Peri E, 1995. *Reforms Changing Role, Public Administration Review, Volume 55, Number 5, September-Oktober 1995*.
3. Atmosudirjo, Prajudi 1997. *Dasar – Dasar Administrasi*. Cetakan X. Jakarta: Ghalia Indonesia.
4. Asmara, Syakhyan 2000. *Komunikasi Politik Dalam Perspektif Otonomi Daerah*, CV. Mandar Maju, Bandung.
5. Azhar Kasim, 1995. *Penerapan Corporate Reengineering dan Peranan New Cross-Functional*, Usahawan, Jakarta.
6. Barzeley, Michael, 1992. *Breaking Through Bureaucracy. New Vision for Managing in Government*. Univercity of California Press. Barkeley USA.
7. Benge, Eugene J 1985. *Pokok-pokok Manajemen Modern*, PT. Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta.
8. Bennis, Werren, 1998 *Reinventing Leadership Menciptakan kembali Kepemimpinan*, Alih Bahasa: Clara Suwendo Tim Penerbit Inter Aksara, Jakarta.
9. Betrand, Alvin L 1996. *Social Organization, A General System and Role Theory Perspective*. FA. Davis Company Philadelphia.
10. Bromely, Daniel W. 1989. *Economic Interest and Institutions, The Conceptual Foundation of Public Policy*. New York
11. Budiman, Arief; Barbara Hardley; dan damien Kingsbury, 2000. *Harapan dan Kecemasan? Menatap Arah Reformasi Indonesia*. Bayu Indra Grafika Publishing, Yogyakarta.
12. Castles, Lance, Nurhadiantono Suryanto, 1986. *Birokrasi kepemimpinan dan Perubahan Sosial di Indonesia* Surakarta
13. Covey, Stephan R, 1997. *The 7 Habit of Highly Effective People*, Alih Bahasa: Budijanto, Bina Rupa Aksara. Jakarta.
14. Culigan, Mathew J, 1996. *Management Back to Basics*, Terjemahan, Mitra Utama, Jakarta
15. Davey, K.J. 1998. *Pembiayaan Pemerintah Daerah, Diterjemahkan oleh Amanullah, dkk*. Jakarta
16. Darwin, Muhajir, 1995. *Analisis Kebijakan Publik*, Hanindita Graha Eleggan, Bandung
17. Djamin, Awaloedin, 1994. *Penyempurnaan Aparatur dan Administrasi Negara Republik Indonesia*, Jakarta
18. Djumara, Noersyamsa. 1994. *Pemberdayagunaan Aparatur dan Administrasi Negara Republik Indonesia*. Jakarta

19. Dimock, Dimock. 1996. *Public Administration (Administrasi Negara)*, Diterjemahkan oleh Husni Thamrin Pane, Jakarta
20. Ducan, W.jack. 1981. *Organizational Behavior 2<sup>nd</sup> Edition*. Boston:Houghton Mufin Coy.
21. Dunn, William N.2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua: diterjemahkan oleh Samodra Wibawa dkk*. Yogyakarta Gadjah Mada University Press.
22. Damin, Sudarwan. 1997. *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*, Jakarta, Bumi Aksara.
23. Frederickson, H. George. 1984. *Adminidtrasi Negara Baru (New Public Administration)*. Diterjemahkan oleh Al Gozhe, Jakarta, LP3ES.
24. Geller, Ernest, 1995. *Membangun Masyarakat Sipil Persyaratan Menuju Kebebasan*, Terjemahan, Mizan, Bandung.
25. Gold, Carol Sapin, 1983. *Membangun Hubungan Dengan Pelanggan*, Bandung, Angkasa.
26. Gibson, James L, Ivancevich, Jhon M. Donnely Jr. James H. 1995. *Organisasi Dan Manajemen. Perilaku Struktur Proses*, Alih Bahasa: Wahid, Djoerban, Jakarta, Erlangga.
27. Husni, Martini 1993. *Mencermati Perkembangan Manajemen Generasi Kelima*. Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi Nomor 1/Volume III April.
28. Hersey, Paul and Blanchard Ken, 1992. *Manajemen Perilaku Organisasi; Pendayagunaan Sumber Daya Manusia*, penerjemah, Agus Dharma, Jakarta, Erlangga.
29. Hikam, Muhammad. AS, 1996. *Demokrasi dan Civil Society*, LP3ES, Jakarta.
30. Kasim, Azhar. 1994. *Tantangan Terhadap Pembangunan Administrasi Publik*. Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi Nomor 2/Vol 1/Maret 1996.
31. Kumorotomo, Wahyudi. 1994. *Etika Administrasi Negara. Cetakan II*, Jakarta; PT. Grafindo Persada.
32. Kausar, AS. 2000. *Pemberdayaan Perangkat Daerah dan Kewenangan Daerah Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Jakarta, Taskap Reguler Angkatan XXXIII Lemhanas, Dephankam RI.
33. Kusnadi, dkk. 1999. *Pengantar Manajemen: Konseptual dan Perilaku*, Universitas Bramawijaya, Malang.