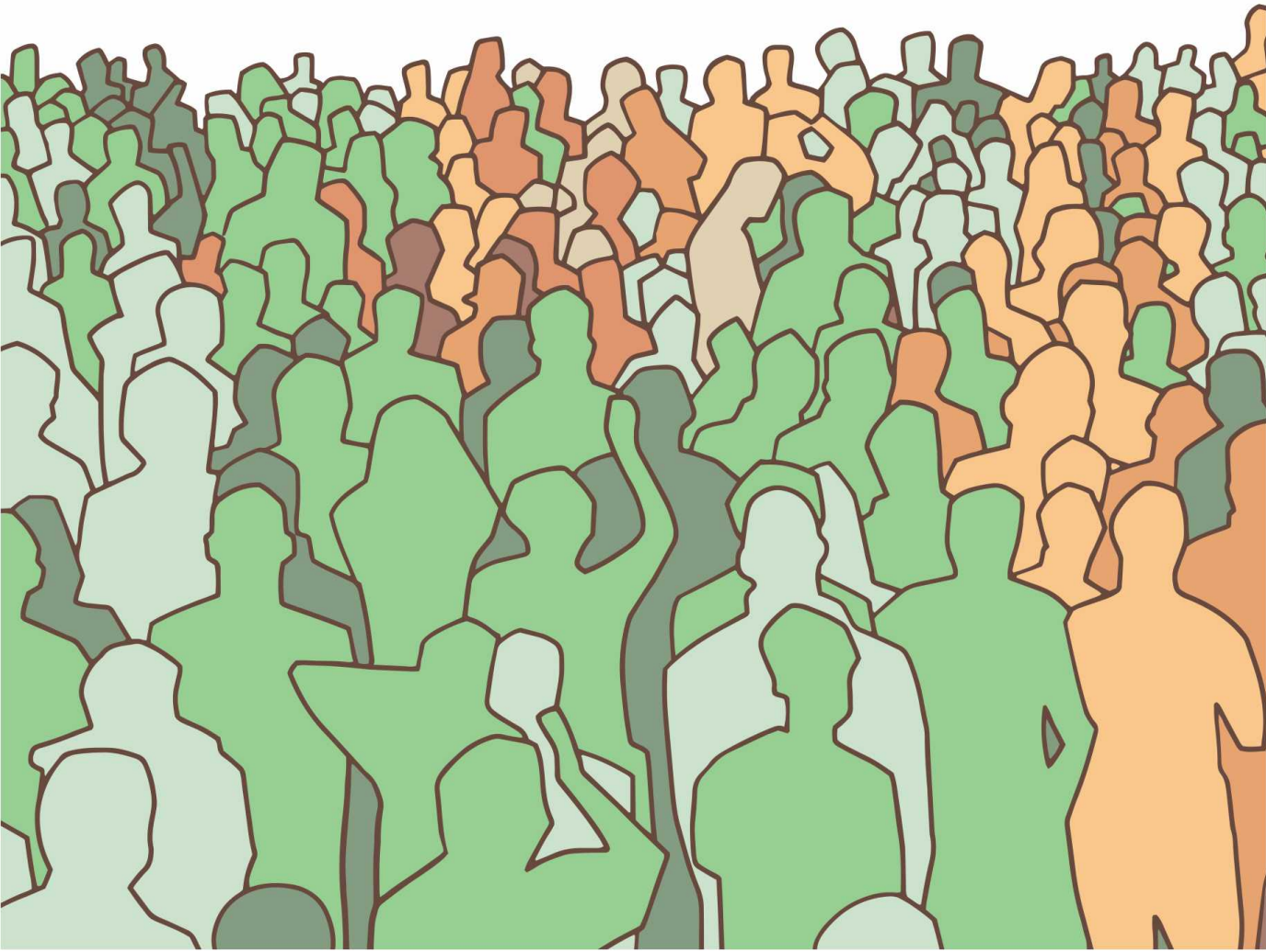


Dr. Muhammad Sawir, S.Sos., M.Si., M.H.

# BIROKRASI PELAYANAN PUBLIK

Konsep, Teori, dan Aplikasi



# **BIROKRASI PELAYANAN PUBLIK**

---

**Konsep, Teori, dan Aplikasi**

## UU No 28 tahun 2014 tentang Hak Cipta

### **Fungsi dan sifat hak cipta Pasal 4**

Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a merupakan hak eksklusif yang terdiri atas hak moral dan hak ekonomi.

### **Pembatasan Pelindungan Pasal 26**

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 tidak berlaku terhadap:

- i. Penggunaan kutipan singkat Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait untuk pelaporan peristiwa aktual yang ditujukan hanya untuk keperluan penyediaan informasi aktual;
- ii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk kepentingan penelitian ilmu pengetahuan;
- iii. Penggunaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk keperluan pengajaran, kecuali pertunjukan dan Fonogram yang telah dilakukan Pengumuman sebagai bahan ajar; dan
- iv. Penggunaan untuk kepentingan pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan yang memungkinkan suatu Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait dapat digunakan tanpa izin Pelaku Pertunjukan, Produser Fonogram, atau Lembaga Penyiaran.

### **Sanksi Pelanggaran Pasal 113**

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Dr. Muhammad Sawir, S.Sos., M.Si., M.H.

**BIROKRASI**  
**PELAYANAN PUBLIK**

---

Konsep, Teori, dan Aplikasi



**BIROKRASI PELAYANAN PUBLIK  
KONSEP, TEORI, DAN APLIKASI**

**Muhammad Sawir**

Desain Cover :  
**Dwi Novidiantoko**

Sumber :  
www.shutterstock.com

Tata Letak :  
**Amira Dzatin Nabila**

Proofreader :  
**Avinda Yuda Wati**

Ukuran :  
**x, 152 hlm, Uk: 15.5x23 cm**

ISBN :  
**978-623-02-1501-8**

Cetakan Pertama :  
**September 2020**

Hak Cipta 2020, Pada Penulis

---

Isi diluar tanggung jawab percetakan

---

**Copyright © 2020 by Deepublish Publisher**  
All Right Reserved

Hak cipta dilindungi undang-undang  
Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau  
memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini  
tanpa izin tertulis dari Penerbit.

**PENERBIT DEEPUBLISH**  
**(Grup Penerbitan CV BUDI UTAMA)**  
Anggota IKAPI (076/DIY/2012)

Jl.Rajawali, G. Elang 6, No 3, Drono, Sardonoharjo, Ngaglik, Sleman  
Jl.Kaliurang Km.9,3 – Yogyakarta 55581  
Telp/Faks: (0274) 4533427  
Website: www.deepublish.co.id  
www.penerbitdeepublish.com  
E-mail: cs@deepublish.co.id

## SAMBUTAN

---

### DEKAN FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK UNIVERSITAS YAPIS PAPUA

*Bismillahirrahmanirrahim*

*Assalamu 'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh,*

Dengan mengucapkan puji syukur kehadiran Allah Yang Maha Kuasa, yang telah melimpahkan Rahmat dan Karunia-Nya kepada Penulis, sehingga penulis dapat merampungkan buku ini yang berjudul *Birokrasi Pelayanan Publik (Konsep, Teori, dan Aplikasi)*.

Kenyataan menunjukkan bahwa literatur *Birokrasi Pelayanan Publik (Konsep, Teori, dan Aplikasi)* masih tergolong langka, baik pada perpustakaan maupun pada toko buku yang ada di berbagai kota di Indonesia. Disisi lain, literatur *Birokrasi Pelayanan Publik (Konsep, Teori, dan Aplikasi)* dibutuhkan dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan dan proses pembelajaran bagi mahasiswa pada berbagai perguruan tinggi negeri maupun swasta.

Usaha dan kerja maksimal dari Dr. Muhammad Sawir, S.Sos., M.Si., M.H., dalam menulis buku yang berjudul : “*Birokrasi Pelayanan Publik (Konsep, Teori, dan Aplikasi)*” patut diapresiasi dan diberi dukungan, adanya karya ilmiah ini, selain dapat menjadi solusi atas kelangkaan literatur *Birokrasi Pelayanan Publik (Konsep, Teori, dan Aplikasi)* khususnya di Propinsi Papua, juga dapat bermanfaat secara langsung membantu mahasiswa dalam mengembangkan referensi di perguruan tinggi negeri maupun swasta.

Dengan terbitnya buku ini yang merupakan karya akademik penulis tersebut, selain dapat memperkaya referensi dalam proses belajar mengajar pada Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Yapis Papua, juga sangat relevan untuk dibaca oleh para administrator, birokrat, praktisi dan legislator,

agar mereka lebih mendalami dan mengembangkan wawasan, terkait dengan peranan, tugas dan fungsinya sebagai pelayan kebutuhan publik.

Akhirnya, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Yapis Papua, menyampaikan terima kasih kepada penulis, karena tetap dapat meluangkan waktunya sehingga dapat menghasilkan karya ini dengan penuh rasa pengabdian yang tulus.

Semoga membawa manfaat bagi semua pihak.

Makassar, 3 Juni 2020

Dekan,



**Dr. Usman Pakasi, M.Si.**

## KATA PENGANTAR

---

Dengan mengucapkan puji syukur kehadiran Allah Yang Maha Kuasa, yang telah melimpahkan Rahmat dan Karunianya kepada Penulis, sehingga penulis dapat merampungkan buku ini yang berjudul *Birokrasi Pelayanan Publik* (Konsep, Teori, dan Aplikasi).

Buku *Birokrasi Pelayanan Publik* (Konsep, Teori, dan Aplikasi) ini penulis susun untuk kebutuhan Mahasiswa di berbagai perguruan tinggi (negeri dan swasta) serta bagi para Birokrat yang bertugas di Birokrasi yang berminat membacanya atau bagi masyarakat umum yang ingin menambah pengetahuan tentang birokrasi pelayanan publik.

*Birokrasi Pelayanan Publik* (Konsep, Teori, dan Aplikasi) yang bersifat *applied*. Artinya pada satu sisi merupakan kajian teoritik yang dapat ditelaah dan diteliti berdasarkan prinsip-prinsip metodologis, guna memecahkan masalah-masalah yang terkait dengan fenomena kerja sama dalam organisasi, baik organisasi publik maupun organisasi swasta. Di sisi lain, teori Birokrasi Pelayanan Publik berkaitan langsung dengan praktik birokrasi dalam pelayanan publik, baik sektor publik maupun sektor swasta.

*Birokrasi Pelayanan Publik* (Konsep, Teori, dan Aplikasi) ini terdiri dari 8 Bab, antara lain Bab 1. Tinjauan Konsep Birokrasi, Bab 2. Kinerja Birokrasi dan Perilaku Birokrasi, Bab 3. Paradigma dan Reformasi Birokrasi di Indonesia, Bab 4. Patologi Birokrasi dan Profesionalisme Birokrasi, Bab 5. Manajemen dan Budaya Birokrasi, Bab 6. Konsep Pelayanan Publik, Bab 7. Birokrasi Pelayanan Publik, Bab 8. Efektivitas dan Efisiensi Pelayanan Publik.

Semoga dengan terbitnya buku ini, dapat lebih mengembangkan kajian buku ini sekaligus dapat lebih memenuhi kebutuhan para pembaca. Namun demikian penulis menyadari bahwa sebagai karya manusia, tentu masih terdapat kekurangan dan keterbatasan. Untuk itu penulis. Untuk itu



dengan rendah hati dan penuh harapan, penulis mengharapkan kritikan dan saran-saran dari pembacanya. Penulis mengucapkan terima kasih kepada para pembaca untuk menyampaikan bahan input atau kritikan-kritikan yang sangat berharga bagi penulis, guna perbaikan dalam edisi berikutnya.

Makassar, 27 Mei 2020

Penulis,

**Dr. Muhammad Sawir, S.Sos., M.Si., M.H.**

## DAFTAR ISI

---

SAMBUTAN .....	v
KATA PENGANTAR .....	vii
DAFTAR ISI .....	ix
<b>BAB 1 TINJAUAN KONSEP BIROKRASI .....</b>	<b>1</b>
1. Konsep Dasar Birokrasi.....	1
2. Model-Model Birokrasi.....	9
3. Fungsi Birokrasi Pemerintah .....	15
4. Ruang Lingkup Kerja Birokrasi.....	24
5. Wewenang Birokrasi.....	30
<b>BAB 2 KINERJA BIROKRASI DAN PERILAKU BIROKRASI.....</b>	<b>39</b>
1. Kinerja Birokrasi.....	39
2. Perilaku Birokrasi .....	43
<b>BAB 3 PARADIGMA DAN REFORMASI BIROKRASI DI INDONESIA.....</b>	<b>47</b>
1. Pengertian Paradigma.....	47
2. Konsep Reformasi Birokrasi di Indonesia .....	51
<b>BAB 4 PATOLOGI BIROKRASI DAN BIROKRASI PROFESIONALISME .....</b>	<b>59</b>
1. Memahami tentang Patologi Birokrasi.....	59
2. Birokrasi Profesionalisme.....	67
<b>BAB 5 MANAJEMEN DAN BUDAYA BIROKRASI.....</b>	<b>73</b>
1. Konsep Manajemen Birokrasi .....	73
2. Budaya Birokrasi .....	79

<b>BAB 6</b>	<b>KONSEP PELAYANAN PUBLIK.....</b>	<b>83</b>
	1. Pengertian Pelayanan.....	83
	2. Pengertian Publik .....	85
	3. Konsep Pelayanan Publik .....	86
	4. Kualitas Pelayanan Publik .....	90
	5. Etika Pelayanan Publik .....	101
	6. Subtansi Pelayanan Publik.....	105
<b>BAB 7</b>	<b>BIROKRASI PELAYANAN PUBLIK.....</b>	<b>109</b>
	1. Birokrasi Pelayanan Publik.....	109
	2. Birokrasi dan Fungsi Pelayanan Publik .....	113
	3. Etika Birokrasi Pemerintahan .....	119
<b>BAB 8</b>	<b>EFEKTIVITAS DAN EFISIENSI PELAYANAN PUBLIK .....</b>	<b>125</b>
	1. Pengertian Efektivitas.....	125
	2. Konsep Efektivitas Pelayanan Publik .....	130
	3. Pengertian Efisiensi .....	132
	4. Konsep Efisiensi Pelayanan Publik .....	135
	DAFTAR PUSTAKA .....	141
	RIWAYAT HIDUP.....	152

# BAB 1

---

## TINJAUAN KONSEP BIROKRASI

---

### 1. Konsep Dasar Birokrasi

---

Secara etimologi istilah birokrasi berasal dari kata *bureau* (bahasa Perancis) yang berarti “meja tulis” dan *kratos* (bahasa Yunani) yang berarti “pemerintahan”. Dapat dipahami bahwa birokrasi adalah orang-orang yang bekerja di balik meja tulis di kantor-kantor. Dan pengertian tersebut kemudian makin berkembang. Dalam konteks politik birokrasi diartikan sebagai wujud dari aparat pemerintahan negara dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan tersebut melalui serangkaian tahapan atau biro-biro yang masing-masing diberi mandat atau dalam menentukan suatu tahap kebijakan yang disesuaikan dengan kondisi dan situasi tentang kasus yang dihadapi.

Konsep birokrasi ideal Weber menekankan bagaimana seharusnya mesin birokrasi itu secara profesional dan rasional dijalankan. Memahami upaya Weber dalam menciptakan konsep tersebut, perlu kiranya kita menghargai logika pendekatan yang digunakan dan pemikiran baru yang dikemukakannya yang mencerminkan keadaan semasa hidupnya. Birokrasi ideal tersebut merupakan konstruksi abstrak yang membantu konstruksi kita memahami kehidupan sosial.

Satu hal yang amat penting ialah memahami mengapa birokrasi itu dapat diterapkan dalam kondisi organisasi tertentu, dan apa yang membedakan kondisi tersebut dengan kondisi organisasi lainnya. Konsep birokrasi ideal itu dapat memberikan penjelasan kepada kita bahwa kita mengabstraksikan aspek-aspek yang amat penting dan krusial yang membedakan antara kondisi organisasi tertentu dan yang lain.

Menurut Weber konsep ideal tersebut dapat dipergunakan untuk membandingkan birokrasi antara organisasi yang satu dan organisasi lain di dunia ini. Membedakan antara kejadian senyatanya dan konsep ideal organisasi tertentu, maka kita dapat menarik suatu penjelasan mengapa hal tersebut dapat terjadi dan faktor-faktor apa yang membedakannya. Lebih lanjut menurutnya, konsep ideal itu ingin menjelaskan bahwa suatu birokrasi atau administrasi pemerintahan itu mempunyai suatu bentuk yang pasti di mana semua fungsi dijalankan dalam cara-cara yang rasional.

Istilah “rasional” itu merupakan kunci dari konsep birokrasi ideal Weberian. Birokrasi Weberian selama ini banyak diartikan sebagai fungsi sebuah birokrasi. Suatu birokrasi merupakan jawaban yang rasional terhadap serangkaian tujuan yang telah ditetapkan. Ia merupakan sarana untuk merealisasikan tujuan-tujuan tersebut. Seorang pejabat seyogianya tidak menetapkan tujuan-tujuan yang ingin dicapai tersebut. Penetapan tujuan merupakan fungsi politik yang menjadi masternya. Setiap pekerja atau pejabat dalam birokrasi pemerintah merupakan pemicu dan penggerak dari sebuah mesin yang tidak mempunyai kepentingan pribadi.

Setiap pejabat pemerintah tidak mempunyai tanggung jawab publik kecuali pada bidang tugas dan tanggung jawab yang dibebankan kepadanya. Sepanjang tugas dan tanggung jawab sebagai mesin itu dijalankan sesuai dengan proses dan prosedur yang telah ditetapkan, maka akuntabilitas pejabat birokrasi pemerintah telah diwujudkan.

Weber (1947) membahas birokrasi dalam kerangka konsep mengenai kewenangan dan dominasi. Konsep ini melihat hubungan kekuasaan yang menyangkut kemampuan orang yang berkuasa untuk memaksakan kehendaknya kepada orang yang dikuasai. Salah satu dominasi yang dimaksud adalah legal rasional, yaitu kewenangan bersumber dari seperangkat aturan yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu. Konsep birokrasi inilah yang menjadi unsur penting bagi perkembangan organisasi.

Pandangan yang berbeda dikemukakan oleh Benveniste (1991) yaitu bahwa birokrasi dicitrakan sebagai sesuatu yang buruk dan harus dihilangkan bahkan dianggap sebagai sesuatu penyakit. Birokrasi

merupakan sesuatu sistem pemerintahan di mana kekuasaan yang ada pada pejabat-pejabat Negara diselenggarakan sedemikian rupa sehingga dapat membahayakan warga Negara.

Beetham (1990) memperlihatkan tiga elemen pokok dalam konsep birokrasinya. Ketiga elemen itu antara lain:

- a. Birokrasi dipandang sebagai instrumen teknis.
- b. Birokrasi dipandang sebagai kekuatan yang independen dalam masyarakat, sepanjang birokrasi mempunyai kecenderungan yang melekat pada penerapan fungsi sebagai instrumen teknis tersebut.
- c. Pengembangan dari sikap ini karena para birokrat tidak mampu memisahkan perilaku mereka dari kepentingannya sebagai suatu kelompok masyarakat yang partikular.

Dengan demikian konsep birokrasi hanya terbatas pada bagaimana ke dalam administrasi dan organisasi diatur secara rasional (Thoha, 2003). Konsep birokrasi yang lebih moderat dijelaskan, oleh Thompson (1976) yang menyatakan sarana bagi pemerintah yang berkuasa untuk melaksanakan misi organisasi. Birokrasi lahir sebagai refleksi bagi banyaknya ragam kebutuhan yang harus dipenuhi sehingga diperlukan suatu sistem administrasi dan pengaturan yang sistematis dan terorganisir dengan baik. Albrow (1996:82-100) menawarkan tujuh konsep birokrasi yang meliputi:

- a. birokrasi sebagai organisasi sosial.
- b. birokrasi sebagai inefisiensi organisasi.
- c. birokrasi sebagai kekuasaan yang dijalankan oleh pejabat.
- d. birokrasi sebagai administrasi negara (publik).
- e. birokrasi sebagai administrasi yang dijalankan oleh pejabat.
- f. birokrasi sebagai sebuah organisasi, dan
- g. birokrasi sebagai masyarakat modern.

Blau dan Mayer (2000) menyebut birokrasi sebagai tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administrasi yang besar dengan cara mengoordinasikan secara sistematis pekerjaan dari banyak orang dalam suatu organisasi. Secara teori, organisasi mengalami

perubahan dalam kerangka mencapai tujuan, bukan saja karena lingkungan di mana organisasi berada mengalami perubahan, tetapi juga tujuan dari organisasi itu sendiri juga mengalami perubahan-perubahan.

Salah satu asumsi dasar yang dikembangkan dalam pandangan ini bahwa organisasi itu merupakan suatu institusi yang rasional dengan maksud untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Eksistensi organisasi yang rasional dapat dicapai dengan baik melalui suatu aturan yang jelas dengan otoritas yang formal. Konsep yang digunakan adalah birokrasi sebagai sebuah organisasi dan birokrasi sebagai kekuasaan yang dijalankan oleh pejabat. Dengan demikian birokrasi merupakan suatu konsep yang biasanya dipakai oleh suatu sistem kontrol yang berada ditangan pejabat yang menjalankan kekuasaan dalam sebuah organisasi.

Dalam perkembangan konsep birokrasi terdapat pengertian yang netral dalam arti birokrasi harus netral. Thoha (1987) berpendapat bahwa netralitas birokrasi adalah dibersihkannya birokrasi dari keterlibatannya dalam permainan politik. Birokrasi tetap diperlukan kontribusinya dalam pengambilan kebijakan publik, tetapi birokrasi tidak dapat dibenarkan untuk di pakai pimpinan eksekutif untuk meraih dan mempertahankan kekuasaan politik. Dengan demikian birokrasi harus instrumen negara untuk memenuhi kepentingan publik. Selain itu, birokrasi harus profesional (Widodo, 2001), artinya birokrasi harus memiliki rasa tanggung jawab dalam melaksanakan apa yang menjadi tugas, fungsi, dan kewenangannya.

Abdullah (1991:229) membedakan birokrasi menjadi tiga kategori yang meliputi:

- a. Birokrasi pemerintahan umum, yaitu rangkaian organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum termasuk memelihara ketertiban dan keamanan, dari tingkat pusat sampai daerah. Tugas-tugas tersebut lebih bersifat “mengatur” (*regulatif-function*).
- b. Birokrasi pembangunan, yaitu organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang sektor yang khusus guna mencapai tujuan pembangunan, seperti pertanian, kesehatan, pendidikan,

industri, dan lain-lain. Fungsi pokoknya adalah fungsi pembangunan (*development function*) atau fungsi adaptasi (*adaptive function*).

- c. Birokrasi pelayanan, yaitu unit organisasi pemerintahan yang pada hakikatnya merupakan bagian atau berhubungan dengan masyarakat. Fungsi utamanya adalah pelayanan (*service*) langsung kepada masyarakat.

Santoso (1997: 14) mengklasifikasikan berbagai macam pengertian yang sering muncul dalam istilah birokrasi menjadi tiga kategori, yaitu:

- a. Birokrasi dalam pengertian yang baik atau rasional (*bureaurationality*) seperti terkandung dalam pengertian *Hegelian Bureaucracy* dan *Weberian Bureaucracy*.
- b. Birokrasi dalam pengertian sebagai suatu penyakit (*bureaupathology*) seperti diungkap oleh Karl Marx, Laski, Robert Michels, Donal P. Warwick, Michael Crocier, Fred Luthan, dan sebagainya.
- c. Birokrasi dalam pengertian netral (*value-free*), artinya tidak terkait dengan pengertian baik atau buruk. Dalam pengertian ini birokrasi dapat diartikan sebagai keseluruhan pejabat negara di bawah pejabat politik, atau keseluruhan pejabat negara pada cabang eksekutif, atau birokrasi dapat juga diartikan sebagai setiap organisasi yang berskala besar (*every big organization is bureaucracy*).

Birokrasi mempunyai peran penting dalam penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan. Dalam hubungan itu, peran birokrasi dapat dibedakan dalam tiga macam (Widodo, 2001), yaitu sebagai birokrat, politik dan profesi. Birokrasi sebagai birokrat semata-mata bertugas melaksanakan apa yang menjadi kebijakan yang di buat para politisi. Birokrasi sebagai politisi, tidak hanya sekedar melaksanakan apa yang menjadi kebijakan politik yang di buat para politisi, tetapi juga ikut bermain politik dalam arti ikut menentukan bahkan mendominasi dalam menetapkan apa yang menjadi arah, tujuan, sasaran, dan substansi kebijakan politik. Birokrasi sebagai profesi, menunjukkan pada suatu okupasi tertentu yang menuntut adanya persyaratan khusus layaknya profesi lainnya artinya jabatan birokrasi hanya bisa di isi oleh mereka yang



mempunyai keahlian di bidang tertentu. Knott dan Miller (1988) mengklasifikasi birokrasi dalam bentuk birokrasi terbuka, campuran, dan tertutup. Derajat keterbukaan birokrasi dapat dilihat dari aksesibilitas masyarakat untuk berhubungan dengan birokrasi. Birokrasi terbuka ditandai oleh adanya pola rekrutmen sama sekali. Semua orang tanpa kecuali dipandang memenuhi syarat untuk menjadi anggota birokrasi. Kualifikasi untuk menduduki suatu jabatan birokrasi seperti tingkat pendidikan tidaklah dituntut dengan ketat. Faktor politik berpengaruh terhadap birokrasi sehingga birokrasi menjadi semakin terpolitisasi.

Tipe birokrasi campuran merupakan hasil kontak yang agak terbatas antara birokrasi dan masyarakat. Kontak yang agak terbatas tersebut dapat diawali dengan masuknya individu ke dalam jajaran birokrasi pemerintahan guna mengurangi kelemahan birokrasi. Perubahan besar-besaran dalam tubuh birokrasi hanya akan terjadi apabila terjadi perubahan sosial politik yang mendasar. Adapun tipe birokrasi tertutup ditandai dengan adanya ciri yang sangat elitis dikalangan birokrasi dan mereka menjadi kelas yang memiliki hak privilese. Keunggulan sangat diutamakan pada fase pertama masuk jajaran birokrasi, tetapi pada fase berikutnya aturan-aturan senioritas yang diutamakan dan diberlakukan. Berdasarkan misi organisasi, birokrasi dapat dibedakan dalam tiga kategori, yaitu birokrasi pemerintahan umum, birokrasi pembangunan, dan birokrasi pelayanan (Thoha, 1987).

Birokrasi pemerintahan umum dimaksudkan sebagai rangkaian organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum termasuk memelihara ketertiban dan keamanan. Birokrasi pembangunan, yaitu organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang atau sektor guna mencapai tujuan pembangunan. Birokrasi pelayanan adalah unit organisasi yang pada hakikatnya merupakan bagian yang langsung berhubungan dengan masyarakat. Sejalan dengan kategori birokrasi pelayanan, Thoha (1991) mengatakan bahwa:

“Pelayanan yang diberikan oleh birokrasi pemerintah itu mempunyai monopoli untuk mempergunakan wewenang dan

kekuasaan yang ada padanya untuk memaksa setiap warga Negara mematuhi peraturan yang telah di tetapkan”.

Birokrasi yang berada dalam lembaga pemerintah bukanlah merupakan kekuatan politik, melainkan lebih banyak penekanannya pada aspek teknis administratif. Dengan kata lain, birokrasi dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat secara objektif dan tanpa memihak (Benveniste, 1991). Dengan demikian birokrasi publik sebagai pelaku kebijakan dan pelaku pelayanan seharusnya tidak hanya sekadar netral terhadap kekuasaan politik, tetapi harus bertanggung jawab terhadap apa yang menjadi tindakan kepada publik dalam kerangka menjalankan kewenangan yang diberikan kepadanya.

Birokrasi publik berperan memberikan pelayanan kepada warga masyarakatnya secara imperatif. Imperatif diperlukan untuk memperoleh kepatuhan dan urgensi akan pelayanan masyarakat. Dengan sifat sistem pelayanan birokrasi pemerintah seperti itu membuat perilaku birokrasi menjadi formal, hierarki, dan rasional. Dengan sifat formal dan impersonal yang begitu dominan mengakibatkan pelayanan publik lebih mementingkan orientasi pada aturan organisasi yang statis, dibandingkan dengan orientasi kemanusiaan yang lebih dinamis.

Dalam konteks pengelolaan pembangunan. Bryant dan White (1987) mengemukakan adanya pendekatan yang dapat digunakan untuk lebih memahami organisasi birokrasi, yaitu organisasi sebagai sistem pembuatan keputusan dan pencapaian tujuan yang sangat dipengaruhi oleh rasionalitas, serta organisasi sebagai bagian dari lingkungan sosial yang lebih luas dan mempengaruhi berfungsinya organisasi.

Pandangan Max Weber itu sekarang dikenal sebagai konsep birokrasi ideal, yang menurut Weber secara singkat disebutkan dalam bukunya Miftah Toha menyatakan bahwa birokrasi ideal yang rasional itu singkatnya dilakukan dengan cara-cara sebagai berikut.

- a. Individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya. Pejabat tidak bebas menggunakan

jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya.

- b. Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hierarki dari atas ke bawah dan ke samping. Konsekuensinya ada pejabat atasan dan bawahan, dan ada pula yang menyandang kekuasaan lebih besar dan ada yang lebih kecil.
- c. Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama lainnya.
- d. Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan. Uraian tugas (*job description*) masing-masing pejabat merupakan domain yang menjadi wewenang dan tanggung jawab yang harus dijalankan sesuai dengan kontrak.
- e. Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, yang idealnya dilakukan melalui ujian yang kompetitif.
- f. Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiun sesuai dengan tingkatan hierarki jabatan yang disandangnya. Setiap pejabat bisa memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginannya dan kontraknya dapat diakhiri dalam keadaan tertentu.
- g. Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merit sesuai dengan pertimbangan yang objektif.
- h. Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan *resources* instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya.
- i. Setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin (Toha, 2002:16-17).

Secara garis besarnya, konsep birokrasi ideal di atas juga didukung oleh Michael Parenti dalam buku Rasyid (1999:5) yang menyimpulkan bahwa karakteristik birokrasi ideal di atas secara garis besar adalah:

- a. Mobilisasi yang sistematis dari energi manusia dan sumber daya material untuk mewujudkan tujuan-tujuan kebijakan atau rencana-rencana yang secara eksplisit telah didefinisikan;

- b. Pemanfaatan tenaga-tenaga karier yang terlatih, yang menduduki jabatan-jabatan bukan atas dasar keturunan, dan yang batas-batas yurisdiksinya telah ditetapkan secara spesifik; dan
- c. Spesialisasi keahlian dan pembagian kerja yang bertanggung jawab kepada sesuatu otoritas atau konstituensi.

## **2. Model-Model Birokrasi**

---

Birokrasi berkembang sejalan dengan perkembangan politik maupun ekonomi suatu masyarakat. Semakin modern suatu masyarakat, semakin demokratis dan semakin makmur ekonomi mereka, akan semakin banyak tuntutan baru. Berkembangnya jaringan birokrasi (*bureaucratization*) adalah upaya memenuhi tuntutan baru tersebut (Imawan, 1998:85). Dalam terminologi ilmu politik, setidaknya dikenal empat model birokrasi yang umumnya ditemui dalam praktik pembangunan di beberapa negara di dunia.

Keempat model tersebut meliputi model birokrasi Weberian, Parkinsonian, Jacksonian, dan Orwellian. Secara lebih rinci keempat model birokrasi tersebut dapat diuraikan sebagai berikut. Model birokrasi Weberian digagas oleh Max Weber, seorang tokoh penting yang menjelaskan konsep birokrasi modern. Weberian menunjuk pada model birokrasi yang memfungsikan birokrasi sehingga memenuhi kriteria-kriteria ideal birokrasi Weber. Setidaknya ada 7 (tujuh) kriteria-kriteria ideal birokrasi yang digambarkan Max Weber, yaitu:

- a. Adanya pembagian kerja yang jelas.
- b. Hierarki kewenangan yang jelas.
- c. Formalisasi yang tinggi.
- d. Bersifat tidak pribadi (*impersonal*).
- e. Pengambilan keputusan mengenai penempatan pegawai yang didasarkan atas kemampuan.
- f. Jejak karier bagi para pegawai. dan
- g. Kehidupan organisasi yang dipisahkan dengan jelas dari kehidupan pribadi (Robbins, 1994:338).

Birokrasi Parkinsonian merupakan model birokrasi dengan memperbesar sosok kuantitatif birokrasi. Parkinsonian dilakukan dengan mengembangkan jumlah anggota birokrasi untuk meningkatkan kapabilitasnya sebagai alat pembangunan. Selain itu, Parkinsonian dibutuhkan untuk mengakomodasikan perkembangan masyarakat yang semakin maju, kemudian di sisi lain Parkinsonian dibutuhkan untuk mengatasi persoalan-persoalan pembangunan yang makin bertumpuk (Fatah, 1998:192).

Birokrasi Jacksonian merupakan model birokrasi yang menjadikan birokrasi sebagai akumulasi kekuasaan negara dan menyingkirkan masyarakat di luar birokrasi dari ruang politik dan pemerintahan. Jacksonian, sebenarnya diambil dari nama seorang jenderal militer yang tangguh dan seorang negarawan yang terkenal sebagai mantan Presiden Amerika Serikat yang ke-7 (1824-1932) – menjabat dua kali – yaitu Andrew Jackson (Fatah, 1998:194).

Birokrasi model Orwellian ini merupakan model yang menempatkan birokrasi sebagai alat perpanjangan tangan negara dalam menjalankan kontrol terhadap masyarakat. Ruang gerak masyarakat menjadi terbatas, sepertinya “bernafas” saja dikontrol oleh birokrasi. Hal itu dikarenakan dalam berbagai hal terkait dengan kehidupan masyarakat harus meminta izin kepada birokrasi. Ronald Reagan menjabat presiden (1981), ia mengadakan pemangkasan terhadap birokrasi. Pada waktu itu di Amerika Serikat hanya untuk mengurus gagasan (*hamburger*) saja, ada ratusan peraturannya yang berimplikasi pada semakin banyaknya jumlah pegawai. Untuk itu diadakan pemangkasan dan pegawainya dikurangi (Fatah, 1998: 195).

Model birokrasi klasik menurut pandangan para ahli seperti; Taylor, Wilson, Weber, Gullick Urwick, birokrasi merupakan suatu usaha dalam mengorganisir berbagai pekerjaan agar terselenggara dengan teratur. Pekerjaan ini bukan hanya melibatkan banyak personil (birokrat), tetapi juga terdiri dari berbagai peraturan dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan. Birokrasi diperlukan agar penyelenggaraan tugas pemerintahan tersebut terlaksana secara efisien, efektif dan ekonomis.

Untuk memahami lebih jelas pengertian birokrasi ini, maka dikemukakan ciri-ciri idealnya dari Max Weber (Frederickson, 1984) yang dikenal sebagai salah satu tokoh dalam aliran birokrasi klasik (atau aliran tradisional). Ciri-ciri ini antara lain:

“Suatu birokrasi terdiri dari berbagai kegiatan, pelaksanaan kegiatannya didasarkan pada peraturan yang konsisten, jabatan dalam organisasi tersusun dalam bentuk hierarki, pelaksanaan tugas dengan *impersonality*, sistem rekrutmen birokrat berdasar pada sistem kecakapan (karier) dan menganut sistem spesialisasi, dan penyelenggaraan pemerintahan dilakukan secara terpusat (sentralisasi).”

Meskipun birokrasi klasik ini banyak dikritik, namun sampai sekarang, tetap ada beberapa karakteristik dari model ini yang bertahan dalam birokrasi pemerintahan. Kelemahan-kelemahannya antara lain, seperti terlalu kakunya peraturan yang menyertai model ini, menyebabkan banyak ahli yang melakukan penelitian untuk penyempurnaannya.

Model Neo Birokrasi oleh pandangan tokoh; Simon, Cyert, March, Gore. Model pendekatan neo-birokrasi merupakan salah satu model dalam era perilaku (*era behavioral*). Nilai yang dimaksimumkan adalah efisiensi, ekonomi, dan tingkat rasionalisme yang tinggi dari penyelenggaraan pemerintahan. Unit analisisnya lebih banyak tertuju pada fungsi “pengambilan keputusan” (*decision making*) dalam organisasi pemerintahan. Dalam proses pengambilan keputusan ini, pola pemikirannya bersifat “rasional”; yakni keputusan-keputusan yang dibuat sedapat mungkin rasional untuk dapat mencapai tujuan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan, model pengambilan keputusan didasarkan pada prinsip manajemen modern, pendekatan dalam mengambil keputusan didasarkan pada analisis sistem, dan di dalam praktiknya banyak menggunakan penelitian operasi (*operation research*).

Kelebihan model ini, telah banyak dibuktikan melalui “*unit analisisnya*” yang lebih didasarkan pada teknik-teknik ilmu manajemen yang telah mapan sebagai kelengkapan pemecahan masalah dalam banyak organisasi besar, termasuk organisasi militer dan pemerintahan. Teknik

manajemen ilmiah telah banyak digunakan dalam kegiatan penganggaran, penjadwalan proyek, manajemen persediaan, program perencanaan pegawai, serta pengembangan produk untuk mencapai produktivitas yang tinggi. Dibalik kelebihannya, juga memiliki berbagai kelemahan, antara lain tidak semua persoalan dalam pemerintahan dapat dikuantitatifkan dalam menerapkan prinsip manajemen ilmiah seperti yang diharapkan dalam penerapan model ini.

Model Kelembagaan oleh pandangan Tokoh: Lindbloom, J. Thompson, Mosher, Blau, Riggs. Model kelembagaan merupakan penjelmaan dari era behavioralisme. Ciri-cirinya, antara lain bersifat empiris. Di samping memperhatikan aspek internal, juga pada aspek eksternal, seperti aspek budaya turut menjadi perhatian utama dalam kajian organisasi pemerintahan (sistem terbuka). Para penganut model ini lebih tertarik mempelajari organisasi pemerintahan apa adanya (netral), dibanding mengajukan resep perbaikan (intervensi) yang harus dilakukan dalam peningkatan kinerja organisasi pemerintahan. Namun demikian, hasil karya dari tokoh penganut aliran sangat berjasa dalam pengembangan teori organisasi, karena hasil-hasil karya yang ada sebelumnya cenderung menganalisis organisasi dengan “sistem tertutup” tanpa memperhitungkan aspek eksternal organisasi, yang secara realita sangat menentukan terhadap kinerja organisasi pemerintahan.

Model Hubungan Kemanusiaan oleh pandangan Tokoh: McGregor, Argyris. Model hubungan kemanusiaan mengkritik model-model birokrasi. Pemerintahan yang ada sebelumnya, yakni model birokrasi klasik dan model neo-birokrasi yang terlalu memformalkan seluruh kegiatan dalam organisasi pemerintahan. Model hubungan kemanusiaan melihat secara empiris, bahwa ternyata aturan yang terlalu kaku, dapat menimbulkan kebosanan orang (birokrat) bekerja dalam organisasi. Ciri-ciri model ini, antara lain melihat perlunya diperhatikan; hubungan antar pribadi, dinamika kelompok, komunikasi, sanksi yang tidak perlu merata, pelatihan, motivasi kerja dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan. Sejalan dengan ciri-ciri tersebut, maka nilai yang dimaksimalkan adalah kepuasan kerja, perkembangan pribadi, harga diri individu dalam

organisasi pemerintahan. Model ini tetap menganjurkan perlunya pengawasan, namun tidak perlu dilakukan secara ketat dan merata kepada semua anggota organisasi. Hanya mereka yang memerlukan pengawasan adalah yang perlu diberikan. Hal yang paling penting dilakukan adalah memperbaiki sistem organisasi agar tercipta suasana kerja yang memungkinkan anggota organisasi dapat berhubungan secara baik dengan rekan kerjanya agar tercipta suasana yang dapat meningkatkan inovasi aparatur pemerintahan.

Model Hubungan Publik oleh pandangan Tokoh: Ostrom, Buchanan, Olson, Oppenheimer. Model birokrasi pilihan publik merupakan pendekatan yang paling mutakhir dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pendekatan ini masih banyak bersifat teoretis dibanding bukti empiris di lapangan. Resep-resep yang ada dalam penyelenggaraan pemerintahan kebanyakan bersifat ideal, namun bukti penerapannya, masih tergolong langka. Hal ini antara lain disebabkan karena pendekatan ini memang relatif masih muda usianya. Ciri-cirinya, antara lain; lebih bersifat anti birokratis, berdasar pada distribusi pelayanan, desentralisasi, dan tawar-menawar yang berorientasi kepada publik (*klien*).

Ada berbagai prasyarat yang seharusnya terpenuhi dalam penerapan model ini, antara lain:

- a. Sistem politik harus dapat menjamin partisipasi dalam mengemukakan pendapat secara objektif dan bertanggung jawab.
- b. Sistem administrasi pemerintahan yang selalu dinamis, mampu menyesuaikan diri dengan fungsi yang terus berubah.
- c. Birokrat harus mampu mengoreksi diri sendiri.
- d. Perlu ada langkah konkret yang dapat dilakukan dalam mengefektifkan pemberdayaan masyarakat, antara lain adalah meningkatkan kesadaran kritis dalam hal politik pada berbagai lapisan masyarakat. Langkah ini terlaksana apabila terjadi komunikasi yang “dialogis” antara perumus kebijaksanaan dan masyarakat pengguna pelayanan.

Membangun pemerintahan yang demokratis merupakan landasan terciptanya tata pemerintahan yang baik. Pemerintahan yang demokratis



menjalankan proses pemerintahan secara terbuka terhadap kritik dan kontrol masyarakat untuk membangun sebuah pemerintahan. Yates (1982) mengajukan dua model yang kontradiktif yang dapat digunakan untuk membuat bagaimana pemerintah bisa bekerja dan terstruktur, yaitu:

- a. Model *pluralist-democracy*. Model *pluralist-democracy* memiliki asumsi sebagai berikut.
  - 1) Dalam suatu masyarakat terdapat banyak sekali kelompok-kelompok kepentingan yang berbeda satu sama lain.
  - 2) Pemerintah itu harus menawarkan suatu akses dan sarana partisipasi yang sama kepada kelompok-kelompok kepentingan tersebut.
  - 3) Pemerintah harus mempunyai banyak pusat-pusat kekuasaan yang menyebar baik vertikal maupun horizontal untuk menjamin keseimbangan.
  - 4) Pemerintahan dan politik itu harus bisa dipahami sebagai suatu sarana kompetisi di antara kepentingan-kepentingan minoritas.
  - 5) Ada probabilitas yang tinggi bahwa suatu kelompok yang aktif dan memiliki legitimasi dalam suatu populasi bisa membuat dirinya mendengar secara efektif terhadap tahapan-tahapan yang krusial dalam proses pembuatan kebijakan.
  - 6) Kompetisi di antara institusi pemerintah dan kelompok-kelompok kepentingan bisa menyebabkan terjadinya suatu *bargaining* dan kompromi, serta dapat menghasilkan suatu keseimbangan kekuasaan dalam masyarakat.
- b. Model *administrative efficiency* memiliki beberapa asumsi, yaitu:
  - 1) Menentang model *pluralist democracy* karena tidak mampu memberikan dasar yang kuat dan cocok terhadap kebijakan publik yang rasional dan bebas nilai.
  - 2) Nilai utama dari proses kebijakan publik adalah efisiensi, yaitu diperoleh suatu hasil yang terbesar dengan biaya yang terkecil.
  - 3) Birokrat harus pejabat yang profesional, dipilih dan diangkat secara kompetitif berdasarkan kompetensi dengan sistem merit.

- 4) Sistem merit ditata dan diorganisasikan secara efektif ke dalam suatu hierarki yang memuat spesialisasi fungsi dengan pertanggungjawaban dan kewajiban yang jelas.
- 5) Politik dan administrasi harus bisa dipisahkan.
- 6) Perencanaan merupakan proses pembuatan keputusan yang baik dan sentralisasi manajemen fiskal merupakan hal yang esensial bagi tercapainya kejujuran dan efektivitas.
- 7) Kemampuan melakukan koordinasi yang menyeluruh sehingga menjadi bagian dari suatu sistem birokrasi publik yang kuat haruslah diletakkan kepada eksekutif.

Model *administrative efficiency* ini tampaknya sebagai model yang ditarik secara linier dari birokrasi Weberian dan teori manajemen, serta tidak memberikan ruang pada teori politik, sebagaimana yang terdapat dalam model pluralis. (Thoha, 2003).

### **3. Fungsi Birokrasi Pemerintah**

---

Suatu pemerintahan diperlukan karena merupakan konsekuensi logis dari adanya perbedaan etnis, agama, dan institusi sosial berbagai kelompok masyarakat di suatu negara. Fungsi pelayanan dan pengaturan umum di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan perlu di distribusikan secara sentral dan lokal agar dapat aspiratif, baik terhadap kepentingan nasional maupun terhadap heterogenitas daerah (Sarundajang, 2002). Secara fundamental pemberian penyelenggaraan desentralisasi pemerintahan daerah dimaksudkan untuk mengoptimalkan fungsi pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna, yang meliputi pemberian pelayanan, peningkatan kemampuan masyarakat, dan peningkatan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan.

Kehadiran pemerintahan dan keberadaan pemerintah adalah sesuatu yang urgen bagi proses kehidupan masyarakat. Untuk itu, kehadiran pemerintah pada dasarnya untuk mengatur dan melindungi masyarakat warganya agar senantiasa dalam keadaan aman dan tertib. Secara teori dijelaskan bahwa fungsi utama pemerintahan adalah fungsi *regulation* dan

*services*. Suatu pemerintahan bagaimanapun bentuk dan luasnya tidak akan mampu menyelenggarakan pemerintahan secara terpusat terus menerus. Dengan keterbatasan kemampuan pemerintah menimbulkan konsekuensi logis bagi penyerahan berbagai urusan pemerintahan Negara kepada pemerintah daerah.

Dalam hubungan itu dikenal suatu konsep yang disebut *local state government* (Sarundajang, 2002). Penyelenggaraan pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya dan banyaknya urusan pemerintahan. Salah satu ciri yang menonjol dari konsep ini adalah bahwa seluruh urusan yang diselenggarakan merupakan urusan rumah tangga sendiri, dan penyelenggaraannya pada dasarnya di biayai dari sumber keuangan sendiri. Pemikiran ini sejalan dengan konsep desentralisasi, yaitu bahwa sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan. Desentralisasi pada dasarnya mempunyai makna bahwa melalui proses desentralisasi urusan-urusan pemerintahan yang semula termasuk wewenang dan tanggung jawab pemerintah pusat sebagian diserahkan kepada pemerintah daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya sehingga beralih dan menjadi wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah.

Urgensi desentralisasi pemerintahan bukan hanya merupakan tuntutan efisiensi administrasi, melainkan juga tuntutan sosial, ekonomi, dan politik. Desentralisasi diartikan sebagai pemerintahan sendiri, atau kekuasaan untuk memerintah sendiri. Desentralisasi sebagai pelimpahan kewenangan dalam urusan kemasyarakatan dari pejabat-pejabat politik ke badan-badan pemerintahan yang relatif otonom, atau pemindahan fungsi administratif ke hierarki yang lebih bawah.

Desentralisasi menurut Bryant dan White (1987) dapat bersifat administratif dan politik. Desentralisasi administratif biasanya disebut dekonsentralisasi yang berarti delegasi wewenang kepada tingkat-tingkat lokal. Desentralisasi politik atau devolusi berarti wewenang pembuatan keputusan dan kontrol tertentu terhadap sumber-sumber daya diberikan pada pejabat-pejabat regional dan lokal. Devolusi disebut desentralisasi politik karena yang diserahkan adalah wewenang mengambil keputusan

politik dan administrasi (Padilla, 1992). Rondinelli (1983) desentralisasi memiliki beberapa keunggulan, antara lain, yaitu:

“Kepekaan dan pengetahuan tentang kebutuhan masyarakat lokal dapat ditingkatkan, memungkinkan lahirnya administrasi yang lebih fleksibel dan inovatif, dapat memberikan kesempatan untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan”.

Keberadaan pemerintah daerah akan memperbesar akses setiap warga Negara untuk berhubungan langsung dengan pemimpinnya, dan sebaliknya pemerintah daerah akan memperoleh kesempatan yang luas untuk mengetahui potensi sumber daya, masalah dan kebutuhan daerahnya. Dalam perkembangannya, pemerintah daerah kemudian dipandang sebagai organisasi pemerintahan berbasis geografis tertentu yang ada dalam suatu Negara tertentu.

Sarundajang (2002) bahwa sebagai suatu komponen dari suatu Negara berdaulat, pemerintah daerah berfungsi memberikan pelayanan publik dalam suatu wilayah tertentu. Selain itu, kewenangan untuk menjalankan fungsi pelayanan di distribusikan secara lokal, sejalan dengan meningkatnya profesionalisme, pelayanan yang lebih baik, kepemimpinan, dan administrasi yang lebih efisien. Pemerintah daerah memiliki peran dan fungsi yang sangat penting dalam menyatukan masyarakat di suatu daerah tertentu yang berfungsi saling menunjang maupun dalam hubungannya dengan aspirasi warga masyarakat. Pemerintah daerah pada dasarnya merupakan sarana bagi warga masyarakat daerah untuk dapat mencapai kesejahteraan hidup.

Pemerintahan yang baik akan terus memperkuat legitimasinya dengan cara memberi aspirasi kepada rakyat tentang bagaimana mengejar kemajuan, memberi pelayanan yang adil, menyelesaikan konflik kepentingan yang besar serta memberi arahan mengenai cara terbaik untuk mempercepat terwujudnya harapan masyarakat akan kesejahteraan sosial ekonomi.

Untuk membangun pemerintahan yang baik, maka perlu diprioritaskan pada tiga dimensi yaitu dimensi politik, hukum, dan administrasi. Setiap dimensi harus didekati dengan perspektif sistem yang

mengharuskan terlibatnya komponen-komponen kebijakan dan pelaksanaannya (Rasyid, 1999).

Dimensi politik dalam pemerintahan mengacu pada landasan pokok bagi kehadiran pemerintahan itu sendiri yang dalam ilmu politik dikenal dengan istilah keabsahan. Dalam konteks ini berlaku asumsi bahwa legitimasi ditentukan oleh tingkat penerimaan. Dimensi hukum dari pemerintahan berkenaan dengan jaminan kepastian hukum kepada semua pihak. Hal ini penting karena Negara atau pemerintahan pada dasarnya adalah sebuah sistem hukum. Dimensi administrasi dari pemerintahan juga perlu terus dibangun. Karena itu diperlukan administrasi yang baik, organisasi yang efisien, aparatur yang memiliki kompetensi. Serta budaya administrasi yang melayani dan memberdayakan masyarakat.

Pemerintah daerah memiliki kedudukan penting dan strategis dalam rangka mempercepat perubahan masyarakat melalui peningkatan kemampuan pelayanan yang lebih baik. Dalam hubungan itu, Hoessein (2006) menyatakan bahwa pemerintah daerah dalam menjalankan fungsinya paling tidak memiliki beberapa karakteristik, yaitu:

- a. Pemerintah daerah dibentuk dan dipilih berdasarkan proses pemilihan dari daerah itu sendiri dan bukan hanya penunjukan dari pemerintah pusat. Karena itu pemilihan pejabat pemerintah harus didasarkan atas pemilihan secara demokratis dari rakyat di daerah yang bersangkutan. Selain itu, setiap kegiatan yang menyangkut pelayanan kepada masyarakat di suatu daerah juga merupakan bagian yang penting dan sangat dibutuhkan masyarakat setempat.
- b. Pemerintah daerah harus memiliki pertanggungjawaban masyarakat. Sebagai organisasi daerah setempat dan pejabat pemerintah daerah harus bertanggung jawab kepada masyarakat di daerahnya sendiri. Dengan demikian, ada suatu legitimasi nyata yang harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat di daerah.
- c. Pemerintah daerah menghasilkan pendapatan dari sekitar pajak. Dalam hubungan ini pemerintah daerah dapat memungut biaya pajak yang dikenakan kepada masyarakat di daerahnya sendiri untuk kepentingan pemerintahan dan pembangunan daerah. Untuk itu,

masyarakatlah yang harus dilayani oleh pemerintah daerah dan masyarakat juga yang berhak untuk turut serta memberikan dukungan pendapatan kepada pemerintah daerah.

- d. Pemerintah daerah sebagai pelayan yang bersifat multidimensional. Pemerintah daerah dituntut harus dapat secara arif dan bijaksana untuk dapat melayani dan mengendalikan kepentingan pelayanan masyarakat yang diinginkan.
- e. Pemerintah daerah tidak hanya sekadar melaksanakan tugas untuk kepentingan di luar daerahnya. Hal ini dimaksudkan untuk kepentingan pelayanan masyarakat yang lebih luas di daerah itu sendiri.
- f. Pemerintah daerah harus tanggap, responsif, serta memiliki banyak jaringan organisasi dalam turut serta menentukan arah kebijakan pembangunan di daerah. Untuk merealisasikan itu, maka pemerintah daerah harus fleksibel dan profesional dalam memberikan pelayanan.

Dewasa ini pemerintah daerah menghadapi suatu kecenderungan perkembangan penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai akibat adanya globalisasi dan otonomi daerah. Menurut Sachroni (1997) ada empat kecenderungan perkembangan pemerintahan daerah, yaitu:

- a. Reorientasi fungsi pemerintah daerah. Pemerintah daerah harus berusaha untuk meningkatkan pendapatan daerah melalui berbagai strategi. Kecenderungan lain adalah bahwa pemerintah daerah akan bertindak dalam kegiatan promosi untuk menarik investasi.
- b. Pemerintah daerah perlu meningkatkan peran swasta dalam penyelenggaraan kegiatan yang semula merupakan kewenangan dan dilaksanakan sepenuhnya oleh pemerintah. Dengan demikian, menjadi tugas pemerintah daerah untuk dapat merangsang sektor swasta untuk masuk ke daerahnya dan diharapkan dapat meningkatkan pelayanan umum.
- c. Pemerintah daerah harus semakin terbuka dalam hubungannya dengan rakyat yang dilayaninya. Dengan kata lain pemerintah

daerah akan bertindak sebagaimana seharusnya, yaitu berfungsi sebagai pelayan masyarakat dan bukan sebagai penguasa.

- d. Reposisi kelembagaan pemerintah daerah, yaitu mengusahakan agar organisasi pemerintah daerah dapat menjadi lebih fleksibel sehingga dapat dengan mudah menyesuaikan diri dengan perkembangan keadaan. Hal ini dimaksudkan agar penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat semakin baik dan efektif.

Dalam penyelenggaraan manajemen pemerintahan, perubahan paradigma diperlukan agar pemerintah senantiasa dapat mengakomodasi kebutuhan perubahan dalam masyarakat dan memungkinkan administrasi publik menata kembali masyarakat. Kondisi tersebut memerlukan suatu kerangka konseptual yang terstruktur untuk memberdayakan fungsi publik agar lebih sesuai dengan tuntutan perkembangan politik, ekonomi, sosial, dan budaya.

Dengan perubahan paradigma dapat mendorong tercapainya tata pemerintahan yang baik, memperbaiki kinerja sektor publik dan memperbaiki praktik administrasi yang tidak sesuai (*mal administration*). Sejalan dengan keinginan untuk melakukan pembaharuan, maka perubahan paradigma dalam manajemen pemerintahan berlangsung dengan cepat. Perubahan paradigma yang dimaksud dikemukakan oleh Thoha (2003), yaitu sebagai berikut.

- a. Perubahan paradigma dari orientasi sistem manajemen pemerintahan yang serba negara menjadi berorientasi pasar, selama ini manajemen pemerintahan mengikuti paradigma yang lebih mengutamakan kepentingan negara. Kepentingan negara menjadi pertimbangan utama dalam mengatasi segala macam persoalan yang timbul. Sekarang ini paradigmanya berubah dan menjadi kebalikan dari sebelumnya, yaitu mengutamakan kepentingan masyarakat. Orientasi manajemen pemerintahan diarahkan pada pasar atau publik. Aspirasi masyarakat dan kepentingan publik menjadi pertimbangan utama pemerintah dalam mengatasi berbagai persoalan yang timbul.

- b. Perubahan paradigma dari orientasi lembaga pemerintahan yang kuat, besar, dan otoritarian menjadi orientasi kepada *small* dan *less government*, egalitarian dan demokrasi. Pergeseran paradigma ini mengisyaratkan bahwa kedaulatan rakyat menjadi pertimbangan utama bila menginginkan tatanan pemerintahan yang demokratis.
- c. Perubahan paradigma dari sentralisasi kekuasaan menjadi desentralisasi kewenangan. Selama ini kekuasaan pemerintah lebih cenderung dilakukan secara sentral. Sekarang ini kecenderungan yang besar dan kemauan yang keras menerapkan paradigma baru adalah dilakukannya desentralisasi kewenangan. Desentralisasi kekuasaan pemerintahan merupakan isu paling mengemuka dalam paradigma baru manajemen pemerintahan.
- d. Perubahan manajemen pemerintahan yang hanya menekankan pada batas-batas dan aturan yang berlaku untuk satu negara tertentu mengalami perubahan ke arah organisasi tanpa batas (*boundaryless organization*). Sekarang ini merupakan era tata manajemen pemerintahan yang cenderung dipengaruhi oleh tata aturan global. Keadaan seperti ini akan membawa akibat bahwa tata aturan yang hanya menekankan pada kepentingan nasional saja dan kurang menguntungkan dalam persaingan global.
- e. Perubahan dari paradigma yang mengikuti tatanan birokrasi Weberian menjadi tatanan birokrasi yang *post bureaucratic government*. Atau suatu tatanan administrasi publik yang berorientasi pada *paperwork* menjadi tatanan administrasi publik yang *paperless* (Osborne dan Gaebler, 1998 dan Thoha, 2003). Tata birokrasi pemerintah seperti ini membutuhkan kompetensi yang tinggi dalam memahami dan menerapkan teknologi informasi dalam pengelolaan pemerintahan.
- f. Perubahan paradigma dari masyarakat yang rendah tingkat kepercayaan kepada masyarakat yang tinggi tingkat kepercayaannya. Paradigma baru yang menekankan terhadap kepercayaan sehingga melahirkan suatu masyarakat yang tinggi



tingkat kepercayaan akan mampu membangun birokrasi pemerintahan yang demokratis.

Dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa yang dimaksud Pemerintah daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah. Selanjutnya dalam bagian penjelasan dikemukakan bahwa Kepala Daerah di samping sebagai pimpinan pemerintahan sekaligus adalah pimpinan daerah dan pengayom masyarakat. Untuk itu menurut Widodo (2001) bahwa:

“Pemerintah daerah sebagai agen pembangunan harus kompetitif, adaptif, dan responsif dalam memberikan pelayanan publik dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Selain itu, perlu manajemen organisasi yang lebih berkualitas agar dapat mewujudkan sasaran kebijakan otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab.”

Salah satu faktor penting bagi pemerintah daerah dalam menjalankan tanggung jawab seefektif mungkin adalah bagaimana membangun kemampuan aparatur dengan semangat kewirausahaan untuk menghasilkan pelayanan dan kebijakan-kebijakan yang berkualitas. Prinsip yang mendasari pemerintahan daerah yang bercorak kewirausahaan (*entrepreneurial government*), diinspirasi oleh Osborne dan Gaebler (dalam Kaloh, 2003), yaitu:

- a. Pemimpin daerah adalah memimpin, mengarahkan, dan membuat kebijakan. Hal ini dimaksudkan agar pemerintah daerah lebih terarah pada upaya mengatur masyarakat ke arah nilai-nilai yang proporsional dan relevan dengan keberadaan masyarakat.
- b. Pemerintah daerah dituntut menciptakan iklim persaingan, terutama dalam kegiatan pelayanan sosial, dan yang penting adalah bukan pemerintah bersaing dengan swasta, tetapi persaingan melawan monopoli. Kondisi ini akan mengarah kepada kemandirian dan perkembangan pihak swasta yang meliputi inovasi untuk pelayanan sosial yang sesuai dengan kebutuhan serta manajemen pelayanan yang praktis dan efisien.

- c. Pemerintah daerah hendaknya bergeser dari sistem pemerintahan yang digerakkan oleh hukum kepada sistem pemerintahan yang digerakkan oleh misi. Kebijakan-kebijakan pemerintah daerah dalam lingkup mekanisme kegiatannya akan semakin cepat membawa hasil karena arahnya tepat dan objektif. Walaupun perangkat hukum masih mendominasi langkah-langkah kebijakan pemerintah daerah maka hal itu adalah respons atas tindakan-tindakan yang digerakkan oleh misi.
- d. Pemerintah daerah hendaknya memahami dan memusatkan perhatian terhadap apa yang dihasilkan dan bukan memaksimalkan masukan yang berorientasi semata-mata pada kenaikan anggaran dan lupa untuk memaksimalkan keluaran. Hal ini dimaksudkan agar pemerintah daerah akan lebih banyak memikirkan hal-hal yang berorientasi keluaran dan menemukan lebih banyak cara yang efisien dan efektif untuk merealisasikan hasil-hasil yang diharapkan.
- e. Pemerintah daerah hendaknya berperilaku seperti dunia organisasi dalam mengelola dana. Sumber pendapatan digali sedemikian rupa sehingga tidak hanya menggantungkan pada pajak. Sehubungan dengan itu pemerintah daerah harus kreatif menggali sumber-sumber baru yang potensial untuk dikembangkan pada manajemen model swasta.
- f. Pemerintah daerah hendaknya mulai bergeser dari mekanisme kerja yang hierarki kepada mekanisme kerja partisipatif. Hal ini dapat menimbulkan efisiensi mengingat mekanisme kerja hierarki cenderung kaku dan lambat dalam menyesuaikan dengan cepatnya laju perkembangan saat ini. Karena itu pemerintah daerah perlu menumbuhkan mekanisme kerja partisipatif dan tim kerja yang memiliki kewenangan yang luas. Kedudukan daerah semakin penting dalam pelaksanaan desentralisasi pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik, sehingga dituntut adanya transparansi dan akuntabilitas dari pemerintah daerah. Dengan semakin berkembangnya tuntutan menuju peradaban yang lebih maju, pemerintah daerah diharapkan untuk mengetahui

kecenderungan transformasi global yang semakin cepat, dinamis dan kompetitif. Karena itu pemerintah daerah dituntut menumbuhkan semangat dan konsep peradaban yang tinggi melalui penumbuhan nilai demokratisasi, partisipasi, pemberdayaan, dan efisiensi dalam pengelolaan organisasi pemerintah daerah. Salah satu prinsip mewirauasakan birokrasi (Osborne dan Gaebler, 1998) adalah setiap organisasi pemerintah daerah harus berorientasi pada hasil. Paradigma baru pemerintahan meletakkan masyarakat dalam suatu hubungan kemitraan dengan pemerintah dan dunia usaha. Dengan adanya perubahan paradigma tersebut, menurut Kaloh (2003), pemerintah daerah harus mampu membuat organisasi pemerintah daerah sebagai organisme baru yang memiliki sifat-sifat sebagai berikut. struktur pemerintahan yang fleksibel, intensif untuk keberhasilan mengutamakan kepuasan masyarakat aparatur, transparansi, kompetisi dalam organisasi, pemisahan fungsi pengarah dan pelaksana.

#### **4. Ruang Lingkup Kerja Birokrasi**

---

Max Weber meyakini bahwa birokrasi adalah hal yang semakin penting. Birokrasi memiliki seperangkat karakteristik seperti ketepatan, kesinambungan, disiplin, kekerasan, yang menjadikannya sebagai teknis merupakan bentuk organisasi yang paling memuaskan, baik bagi para pemegang otoritas maupun bagi semua kelompok kepentingan yang lain.

“Perkembangan bentuk-bentuk organisasi modern di semua bidang (Negara, gereja, tentara, partai ekonomi, kelompok-kelompok kepentingan, perkumpulan-perkumpulan suka rela, badan-badan, donator atau bentuk lainnya) secara sederhana identik dengan perkembangan dan peningkatan yang berkesinambungan tentang administrasi birokrasi”

Menurut Weber (dalam Shapiro, 2003:46), mengemukakan bahwa:

“Birokrasi tidak dapat dihindari, sebagai aspek-aspek birokrasi rasional, sebagai bagian dari proses rasionalisasi, birokrasi rasional

juga berkecenderungan untuk memisahkan manusia dari alat-alat produksi, dan cenderung menumbuhkan formalisme dalam organisasi pada umumnya”.’

Proses ini dengan sikap tidak acuh yang pesimistis. Di samping karena tidak adanya butir istilah yang ia ciptakan untuk itu, memang tidak hanya menaruh perhatian padanya, sementara itu gejala keruwetan (*red tape*) dan inefisiensi birokratis telah begitu ditekuni. Birokratisme yang sering digunakan untuk menunjuk penyalahgunaan birokrasi oleh Weber hanya digunakan satu dua kali tanpa sesuatu arti, kecuali sebagai sifat khusus dari kegiatan birokrasi. Weber merasa tidak memerlukan istilah itu, karena dengan mengartikan staf administratif birokratis dan tugas-tugasnya menurut istilah organisasi tatkala ia membicarakan birokrasi, maka kegiatan para birokrat sudah tercakup di dalamnya. Weber lupa menguji inefisiensi administrasi modern sebagai isu pokok yang perlu diperdebatkan.

Sekalipun Weber kurang membicarakan tema inefisiensi, pada sisi lainnya Weber lebih memperhatikan masalah kekuasaan birokrasi. Membicarakan birokrasi berarti membicarakan pertumbuhan kekuasaan dari para pejabat. Pertama, penting untuk dicatat bahwa hal ini bukan semata-mata merupakan persoalan definisi birokratisasi. Birokrat mensyaratkan kekuasaan, ini merupakan suatu pernyataan empiris. Sumber-sumber kekuasaan ini dapat dilihat dalam pengetahuan khusus tentang disiplin yang esensial bagi administrasi dunia modern, yakni ekonomi atau hukum. Kedua, karena tugas-tugasnya, ia banyak sekali informasi konkret, yang kebanyakan cenderung secara *artificial* (buatan) dibatasi oleh gagasan-gagasan tentang kerahasiaan dan kemampuan.

Walaupun yakin bahwa birokratisasi harus ada, dan bahwa pada birokrat memiliki kekuasaan yang dilakukan oleh para pejabat. Sungguh pun jarang dikatakan bahwa dengan membedakan antara kekuasaan dan otoritas akan menuju kepada suatu kesimpulan penting bahwa pejabat-pejabat yang dipilih sesungguhnya bukanlah birokrasi itu sendiri, namun Weber tampaknya benar-benar meyakini bahwa birokrasi dapat dianalisis tanpa harus berprasangka kepada isu tentang demokrasi. Bila Gournay

(1996) menyajikan aliran pemikiran yang menyebut birokrasi dan demokrasi sebagai sistem pemerintahan yang berlawanan tetapi secara eksklusif saling membutuhkan, maka analisis Weber dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa secara konseptual sifat khusus administrasi modern dan pengawasan aparat Negara modern adalah hal yang berbeda.

Nugroho Dwijowiyoto (2001) menyatakan di Indonesia, birokrasi yang diutamakan adalah masukan dan proses, bukan hasil. Karenanya, yang selalu diperhatikan oleh para pelaku birokrasi adalah jangan sampai ada sisa anggaran pada akhir tahun buku. Birokrasi tidak pernah menyadari bahwa ada perubahan besar di dunia. Di mana semua hal harus mengacu kepada pasar, bisnis harus mengacu kepada permintaan pasar, dianggap berhasil dalam kompetisi harus mampu melayani pasar.

*Development* adalah perkembangan yang tertuju pada kemajuan keadaan dan hidup anggota masyarakat, di mana kemajuan kehidupan ini akhirnya juga dinikmati oleh masyarakat. Dengan demikian maka perubahan masyarakat dijadikan sebagai peningkatan martabat manusia, sehingga hakikatnya perubahan masyarakat berkait erat dengan kemajuan masyarakat. Dilihat dari aspek perkembangan masyarakat tersebut maka terjadilah keseimbangan antara tuntutan ekonomi, politik, sosial dan hukum, keseimbangan antara hak dan kewajiban, serta konsensus antara prinsip-prinsip dalam masyarakat Susanto (2003:185).

Birokrasi sejak masa orde lama hingga saat ini belum dapat dikategorikan sebagai birokrasi yang berubah secara total. Masih ada aroma nuansa otoriternya. Menurut Afan Gaffar (2005:232) Birokrasi pasca kemerdekaan mengalami proses politisasi. Sekalipun jumlahnya tidak terlampau besar, aparat pemerintah bukanlah sebuah organisasi yang menyatu karena sudah terkapling-kapling kedalam partai-partai politik yang bersaing dengan intensif guna memperoleh dukungan. Hal itu berjalan terus sampai masa pemerintahan demokrasi terpimpin. Arah gerak birokrasi masih mengalami polarisasi yang sangat tajam dengan mengikuti arus polarisasi politik masyarakat.

Bintoro Tjokroamidjojo (1984) menyatakan bahwa birokrasi dimaksudkan untuk mengorganisir secara teratur suatu pekerjaan yang

harus dilakukan oleh banyak orang. Dengan demikian sebenarnya tujuan dari adanya birokrasi adalah agar pekerjaan dapat diselesaikan dengan cepat dan terorganisir. Bagaimana suatu pekerjaan yang banyak jumlahnya harus diselesaikan oleh banyak orang sehingga tidak terjadi tumpang tindih di dalam penyelesaiannya, itulah yang sebenarnya menjadi tugas dari birokrasi.

Walaupun sistem konsep telah begitu berkembang jauh, barangkali keliru untuk menyimpulkan bahwa Weber tidak tertarik pada persoalan tradisional tentang hubungan antara birokrasi dan demokrasi. Perbaikan analisis yang dilakukannya tidak dimaksudkan untuk mengesampingkan masalah tersebut. Bahkan sebaliknya, perhatiannya terhadap masalah tersebut merupakan dorongan penting terhadap birokrasi. Kekuasaan atau pemerintahan yang dilakukan oleh pejabat adalah konsep yang benar-benar dibedakan dari birokrasi.

Menurut Weber, *Bearntenheeschaft* adalah sesuatu yang menakutkan di luar birokrasi, dan itu telah terjadi dalam bentuk yang paling mengerikan tatkala Jerman berada di bawah kekuasaan Bismarck. Ia menilai bahwa Bismarck telah melemahkan Jerman karena membiarkan para pejabat menggunakan kedudukannya secara semena-mena dalam negara. Hasilnya adalah negara yang lemah secara politik, yang memiliki kelas-kelas nonbirokratis yang terkekang.

Pokok permasalahan yang diajukan Weber ialah, bagaimana mencegah kecenderungan yang melekat dalam birokrasi, yakni akumulasi kekuasaan dari suatu kedudukan yang mengontrol kebijakan dan tindakan organisasi yang harus dilayaninya. Atas pokok persoalan tersebut, Weber mempertimbangkan sejumlah besar mekanisme untuk membatasi lingkup sistem-sistem otoritas pada umumnya dan birokrasi pada khususnya, mekanisme tersebut di kelompokkannya menjadi lima kategori pokok, yaitu:

- a. Kolegalitas. Perhatian Weber yang tercurah pada konsep kolegalitas memberi bukti yang berguna bahwa keseluruhan gagasannya tentang birokrasi dipengaruhi oleh teori administrasi Jerman abad ke-19. Baginya, birokrasi dalam arti bahwa masing-masing tahapan

hierarki jabatan seseorang, dan hanya satu orang memiliki tanggung jawab untuk mengambil suatu keputusan. Seandainya benar bahwa segera setelah orang lain terlibat dalam keputusan itu, maka sejak itu prinsip kolegial terlaksana. Weber membedakan bentuk kolegialitas, di antara yang termasuk dalam susunan semacam itu adalah seperti Konsulat Romawi, Kabinet Inggris, berbagai senat dan parlemen. Weber menganggap bahwa kolegialitas akan selalu memiliki bagian penting yang berperan membatasi birokrasi. Akan tetapi, hal itu menjadi tidak terlalu menguntungkan bila dilihat dari kecepatan pengambilan keputusan dan pengurangan tanggung jawab. Ini artinya, bahwa tatkala berhadapan dengan prinsip monokratik, di mana pun juga prinsip kolegialitas akan berkurang.

- b. **Pemisahan Kekuasaan.** Birokrasi mencakup pembagian tugas dalam lingkup fungsi yang secara relatif berbeda. Pemisahan kekuasaan berarti pembagian tanggung jawab terhadap fungsi yang sama antara dua badan atau lebih. Untuk mencapai suatu keputusan, bagaimanapun, memerlukan kompromi di antara badan-badan semacam itu. Sebagaimana ditunjukkan oleh Weber, perlunya aspek kompromi tersebut bisa ditemui, misalnya, pada kesepakatan tentang anggaran yang dalam sejarahnya perlu dicapai antara Raja dan Parlemen Inggris. Weber menganggap sistem seperti itu secara intern bersifat tidak stabil. Salah satu di antara otoritas itu pun dibatasi agar diperoleh keunggulan.
- c. **Administrasi Amatir.** Apabila suatu pemerintahan tidak mengkaji para pegawai administratif, maka pemerintahan seperti itu akan menjadi tergantung pada orang-orang yang memiliki sumber-sumber yang memungkinkan mereka menghabiskan waktu dalam kegiatan tak berpendapatan. Orang-orang seperti itu pun harus memiliki penghargaan publik yang memadai untuk meraih kepercayaan umum. Sistem seperti ini tidak dapat diukur berdasarkan tuntutan akan keahlian yang diperlukan oleh masyarakat modern. Dan sepanjang para amatir dibantu para profesional, maka yang tersebut terakhir itulah yang sebenarnya selalu membuat keputusan.

- d. Demokrasi Langsung. Ada beberapa kiat untuk memastikan bahwa para pejabat dibimbing langsung oleh, dan dapat bertanggung jawab kepada suatu majelis. Masa jabatan yang singkat, pemilihan oleh sedikit orang, kemungkinan adanya *recall*, semuanya dimaksudkan untuk melayani tujuan tersebut. Hanya di dalam organisasi kecil, seperti dalam beberapa bentuk pemerintahan lokal, terdapat metode yang layak bagi administrasi tersebut. Di sini juga dibutuhkan orang-orang yang berkeahlian sebagai pembuat keputusan.
- e. Representasi (Perwakilan). Klaim Seorang pemimpin untuk mewakili penganutnya bukanlah sesuatu yang baru. Para pemimpin, baik pemimpin karismatik maupun pemimpin tradisional, memiliki klaim seperti itu. Hal yang baru di negara modern adalah kehadiran badan-badan perwakilan kolegiat, yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemungutan suara dan bebas membuat keputusan, serta memegang otoritas bersama-sama dengan orang-orang yang telah memilih mereka. Sistem seperti itu tidak dapat dijelaskan, kecuali dalam kaitannya dengan beroperasinya partai-partai politik. Mereka yang menjadi birokrat, tetapi melalui perantaraan seperti inilah yang oleh Weber dilihat memiliki kemungkinan terbesar untuk mengawasi birokrasi.

Weber memandang parlemen bebas di negara modern sebagai komponen vital untuk mewujudkan kepentingan-kepentingan kelompok yang berbeda yang dilahirkan ekonomi kapitalistis. Melalui sistem kepartaian tersebut, kelompok-kelompok kepentingan dapat menemukan para pemimpin di majelis. Dan dalam perjuangan di parlemen, manusia yang benar-benar berkualitas dan yang layak memimpin dunia, dapat ditemukan. Weber berpendapat orang Jerman tidak menyadari bahwa Parlemen Inggris berperan sebagai ajang latihan bagi para pemimpin politik. Patut dihormati antusiasme Weber terhadap sistem perwakilan, lebih-lebih pada keyakinannya bahwa kejayaan suatu bangsa lebih bergantung pada ditemukannya pemimpin yang memiliki kemampuan ketimbang pada hal apapun yang berkenaan dengan nilai-nilai demokrasi.



Pandangan ini diperkuat oleh kenyataan bahwa Weber tidak memandang birokrasi partai-partai politik sebagai suatu pemerintahan perwakilan. Sebaliknya, dengan adanya kompleksitas administrasi partai modern, maka berarti bahwa para pemimpin partai dipersyaratkan mempunyai pengetahuan pokok tentang teknik-teknik administrasi modern sebelum mereka memasuki jabatan yang tinggi. Pemimpin partai bukanlah penggemar tanpa keahlian, tetapi harus dapat menjalankan pengawasan yang benar-benar terhadap administrasi negara. Selanjutnya, mesin partai modern menuntut disiplin dan bersifat rutin. Dari segi ini, hal tersebut membantu pemberantasan bahaya-bahaya penghasutan rakyat.

Mosca (1969), analisis birokrasi Weber cenderung membela kesetiaan terhadap pemerintahan perwakilan. Hal itu memang bukan demokrasi yang ideal, akan tetapi demokrasi yang ideal dapat diharapkan di bawah kondisi-kondisi masyarakat yang rasional dan modern, dan terarah.

## **5. Wewenang Birokrasi**

---

Wewenang adalah kekuasaan, namun kekuasaan tidak selalu berupa kewenangan, kedua bentuk ini dibedakan dalam bentuk keabsahannya. Kewenangan merupakan kekuasaan yang memiliki keabsahan (*legitimate power*), sedangkan kekuasaan tidak selalu memiliki keabsahan. Apabila kekuasaan politik dirumuskan sebagai kemampuan menggunakan sumber-sumber untuk mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik, maka kewenangan merupakan hak moral untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik. Dalam hal ini, hak moral yang sesuai dengan nilai-nilai dan norma masyarakat, termasuk peraturan dalam pembuatan perundang-undangan.

Wewenang merupakan hak berkuasa yang ditetapkan dalam struktur organisasi sosial, guna kebijakan yang diperlukan. Dalam hal ini, menurut Max Weber wewenang dibagi menjadi tiga macam;

- a. Wewenang karismatis, merupakan wewenang yang dimiliki oleh seseorang karena karisma kepribadiannya. Wewenang karismatis

dapat berkurang atau hilang jika yang bersangkutan melakukan kesalahan fatal. Juga hilang pandangan atau paham warga masyarakat itu berubah.

- b. Wewenang tradisional, merupakan wewenang yang bersumber dari tradisi masyarakatnya yang berbentuk kerajaan. Wewenang itu melembaga dan diyakini memberi manfaat ketentraman bagi warga.
- c. Wewenang rasional/legal, merupakan wewenang yang berlandaskan sistem yang berlaku. Dalam masyarakat demokratis kedudukan wewenang berupa sistem birokrasi dan ditetapkan jangka waktu terbatas (periode). Gunanya untuk mencegah peluang yang berkuasa menyalahgunakan kekuasaannya, sekaligus menjamin kepentingan masyarakat atas kewenangan legal tersebut.

Ketiga macam wewenang tersebut ada dalam masyarakat, namun dalam masyarakat demokratis selalu lebih menonjol wewenang legal/rasional. Sebaliknya di daerah pendalaman sering lebih dominan yang karismatis, terutama dalam masa proses perubahan sosial. Untuk menjamin pelaksanaan wewenang diperlukan sistem penghubung antara pemimpin dengan warga yang dipimpinnya. Alat penghubung yang teratur itu disebut birokrasi, yakni organisasi yang bersifat hierarki (bertingkah-tingkah) secara rasional (Blau Peter, M: 2000). Pendapat lain menurut Kerebungu (2008: 142), ada tiga wewenang yaitu:

- a. Wewenang tradisional yang didasarkan atas tradisi.
- b. Wewenang karismatik yang didasarkan pada ciri kepribadian pemimpin.
- c. Wewenang rasional yang didasarkan pada prinsip *the right man on right place* (menempatkan orang sesuai dengan kompetensinya).

Tujuan birokrasi agar pelaksanaan kekuasaan secara administrasi menjadi lancar sesuai dengan kehendak pemimpin atau warga masyarakat, namun ada juga pemegang wewenang tertentu yang memanfaatkan peranan kekuasaannya demi keuntungan pribadi sehingga dirasakan menghambat dan merugikan masyarakat. Dalam hal ini perlu adanya ketentuan resmi tentang kewenangan menurut hukum dan administrasi

secara terbuka/transparan agar setiap orang dapat mengontrol pelaksanaannya (Syarbaini, 2009). Selanjutnya birokrasi adalah suatu prosedur yang efektif dan efisien yang didasari oleh teori dan aturan yang berlaku serta memiliki spesialisasi menurut tujuan yang telah ditetapkan oleh organisasi/institusi. (Rahman, 2007: 169).

Blau Peter, M (1987), pembagian kekuasaan yang hierarki adalah urutan vertikal dari kepala, wakil, sekretaris, dan seterusnya sampai ke pegawai terendah. Hal itu merupakan saluran perintah dari atas ke bawah sekaligus membawa keinginan dan inspirasi dari bawah ke atas. Di samping peraturan formal harus ada disiplin yang menjamin ketaatan yang berorientasi pada misi organisasi. Inilah yang menjamin birokrasi tidak boleh menyimpang dari dasar/asas kehidupan masyarakat yang bersangkutan. Ciri-ciri birokrasi dan cara terlaksananya adalah sebagai berikut.

- a. Adanya ketentuan yang tegas dan resmi mengenai kewenangan yang didasarkan kepada peraturan umum, yaitu ketentuan hukum dan administrasi.
- b. Prinsip tingkatan (*hierarchy*) dan derajat wewenang merupakan sistem yang tegas perihal hubungan atasan dengan bawahan (*super and subordination*) di mana terdapat pengawasan terhadap bawahan oleh atasannya.
- c. Ketatalaksanaan suatu birokrasi yang modern didasarkan pada dokumen-dokumen tertulis (*files*) yang disusun dan dipelihara aslinya atau salinannya.
- d. Pelaksanaan birokrasi dalam bidang tertentu memerlukan latihan dan keahlian yang khusus dari para petugas.
- e. Bila birokrasi telah berkembang dengan penuh, maka dalam kegiatan-kegiatannya meminta kemampuan bekerja yang maksimal dari pelaksana-pelaksananya.

Oleh sebab itu birokrasi paling sedikit mencakup lima unsur, yaitu: organisasi, pengerahan tenaga, sifatnya teratur, berkesinambungan terus-menerus dan sampai mencapai tujuan. Sosiologi menyoroti birokrasi sebagai pengertian yang netral, terlepas dari akibat-akibat buruk yang

menyebabkan bahwa birokrasi tersebut menyimpang dari tujuannya semula, yaitu melancarkan pemerintah (Syarbaini, 2009).

Albrow (1996), jenjang wewenang birokrasi dari suatu birokrasi, walaupun sangat diperlukan dalam mengadakan koordinasi, seringkali menghasilkan rasa tidak puas serta sikap apatis yang mendalam di kalangan eselon-eselon bawahan. Hal ini tentunya menghalangi identifikasi dengan tujuan-tujuan organisasi dan mempengaruhi pelaksanaan pekerjaan secara efektif, kecuali jika suatu metode koordinasi berjenjang atau hierarki dikembangkan untuk mengurangi sesedikit mungkin akibat-akibat yang sangat berbahaya bagi motivasi kerja merupakan analisis mengenai wewenang birokratis serta dilema-dilema yang ditimbulkannya.

Tjokroamidjojo (dalam Rahman 2007: 171 – 172) mengemukakan ciri-ciri utama struktur birokrasi dalam tipe idealnya adalah:

- a. Prinsip Pembagian Kerja. Kegiatan-kegiatan regular yang diperlukan untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi dibagi dalam cara-cara tertentu sebagai tugas-tugas jabatan. Dengan adanya prinsip pembagian kerja yang jelas ini dimungkinkan pelaksanaan pekerjaan oleh tenaga-tenaga spesialisasi dalam setiap jabatan, sehingga pekerjaan akan dapat dilaksanakan dengan tanggungjawab penuh dan efektif.
- b. Struktur Hierarkis. Pengorganisasian jabatan-jabatan mengikuti prinsip hierarkis, yaitu jabatan yang lebih rendah berada di bawah pengawasan atau pimpinan dari jabatan yang lebih atas. Pejabat yang lebih rendah kedudukannya harus mempertanggungjawabkan setiap keputusannya kepada pejabat atasannya.
- c. Aturan dan Prosedur. Pelaksanaan kegiatan didasarkan pada suatu sistem peraturan yang konsisten. Sistem standar tersebut dimaksudkan untuk menjamin adanya keseragaman pelaksanaan setiap tugas dan kegiatan tanpa melihat pada jumlah orang yang terlibat di dalamnya.
- d. Prinsip Netral. Pejabat yang ideal dalam suatu birokrasi melaksanakan kewajiban dalam semangat formal nonpribadi

(*formalistic impersonality*), artinya tanpa perasaan simpati atau tidak simpati. Dalam prinsip ini, seorang pejabat dalam menjalankan tugas jabatannya terlepas dari pandangan yang bersifat pribadi. Dengan menghilangkan pertimbangan yang bersifat pribadi dalam urusan jabatan, berarti suatu pra kondisi untuk bersikap tidak memihak dan juga untuk efisiensi.

- e. Penempatan Didasarkan atas Karier. Penempatan kerja seorang pegawai didasarkan pada kualifikasi teknis dan dilindungi terhadap pemberhentian sewenang-wenang. Dalam suatu organisasi birokrasi penempatan kerja seorang pegawai didasarkan atas karier. Ada sistem promosi, entah atas dasar senioritas atau prestasi atau keduanya. Kebijakan kepegawaian demikian dimaksudkan untuk meningkatkan loyalitas kepada organisasi dan tumbuhnya “semangat korps” (*esprit de corps*) di antara para anggotanya.
- f. Birokrasi Murni. Pengalaman menunjukkan bahwa tipe birokrasi yang murni dari suatu organisasi administrasi dilihat dari segi teknis akan dapat memenuhi efisiensi tingkat tinggi. Mekanisme birokrasi yang berkembang sepenuhnya akan lebih efisien daripada organisasi yang tidak seperti itu atau yang tidak jelas birokrasinya.

Benveniste Guy (1991), salah satu dilema wewenang birokrasi suatu konflik yaitu antara persyaratan-persyaratan dinas dengan praktik-praktik yang sebenarnya. Secara teoretis, atasan-atasan birokrasi diharapkan dapat menjalankan pengawasan yang ketat dan objektif terhadap bawahan-bawahan. Namun nyatanya, para pengawas seringkali “ada main” dengan bawahan-bawahan mereka dan “membiarkan” terjadinya pelanggaran-pelanggaran terhadap sejumlah aturan disebabkan:

**a. Kemurahan hati dan wewenang strategis.**

Penjelasan psikologis dari kegagalan melaksanakan disiplin yang ketat di antara bawahan-bawahan dapat dilambangkan sebagai kepemimpinan yang lemah. Beberapa pengawas ada yang terlalu murah hati, karena kepribadian khas bawaan atau yang dapat mencegah mereka memberlakukan wewenang mereka atas yang lainnya dan mempertahankan kepemimpinan yang efektif. Atasan birokrasi yang

nampak murah hati itu semata-mata hanya membebaskan bawahan-bawahannya dan lebih kurang efektif dibandingkan seorang disiplinier di dalam mengeluarkan tanggungjawab pengawasannya. Namun bagaimanapun juga, bukti empiris menunjukkan bahwa kejadian kebalikannya seringkali benar.

Seksi-seksi yang diawasi secara ketat, di mana pimpinan memberi instruksi secara terperinci kepada para bawahannya dan seringkali melakukan pemeriksaan kepada bawahannya, produktivitas umumnya lebih rendah dari pada kepala seksi di mana para pegawai diberi kebebasan bekerja menurut tugasnya dan cara mereka masing-masing. Menurut Blau Peter, M (1987:88), konsep wewenang pertama; wewenang dikaitkan kepada hubungan antara orang-orang dan bukan melambangkan individu; Kedua, wewenang melibatkan pemberlakuan kontrol sosial yang bertumpu pada kerelaan pegawai dengan pengarahan-pengarahan tertentu dari pimpinan. Pimpinan tidak perlu memaksa atau membujuk pegawai dalam rangka mempengaruhi mereka, sebab mereka telah menerima sebagai suatu ketentuan prinsip bahwa beberapa tindakan mereka harus diatur oleh kebijakan atau peraturan yang ada; ketiga, wewenang adalah suatu pola interaksi yang dapat ditinjau dan bukan sebagai suatu kedinasan dari hubungan sosial. Wewenang yang sebenarnya, secara konsekuen belum diberikan oleh organisasi resmi, namun harus diselenggarakan dalam berjalannya interaksi sosial, walaupun struktur birokratis resmi.

#### **b. Kekuatan suatu sangsi**

Beberapa pegawai memiliki kelebihan di dalam melaksanakan tugasnya yang dinilai berhasil oleh pimpinan karena pegawai mampu menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang ada sekalipun permasalahan itu rumit. Wewenang yang efektif menjadikan sangsi-sangsi di dalam melaksanakan tugas kesehariannya tidak diperlukan. Kalau pimpinan memerintahkan pegawai sukarela, maka tidak perlu merangsang mereka untuk mematuhi dengan hadiah-hadiah atau mengancam mereka dengan hukuman. Bahkan dalam kenyataannya, penggunaan sangsi-sangsi akan menghalangi wewenang. Seorang pimpinan yang

memiliki kebiasaan untuk menggunakan sangsi-sangsi untuk mendukung kepemimpinannya menunjukkan bahwa pimpinan tidak mengharapkan kepatuhan yang tidak memenuhi syarat.

Wewenang birokrasi bergantung pada kekuatan sangsi tetapi diperlukan oleh ketergantungan yang sering terhadap sangsi di dalam pelaksanaan kegiatan. Bagaimanapun juga, suatu perbedaan dasar harus diperhatikan antara penilaian penampilan kerja pegawai yang periodik, yang dapat di sebut sebagai sangsi yang luas, dan sangsi-sangsi khusus yang seringkali dilakukan untuk menjalankan perintah-perintah tertentu. Karena semua pegawai mengetahui bahwa atasan langsung mereka pada interval-interval periodik, maka penilaian ini bukan suatu tanda bahwa ia tidak mengharapkan kepatuhan yang tidak memenuhi syarat ataupun alasan ketidaksenangan kepadanya. Sangsi-sangsi yang luas yang dilakukan hanya setahun atau beberapa bulan sekali menciptakan ketergantungan pegawai kepada pimpinan mereka, akan tetapi tidak secara tetap mengancam kesediaan mereka untuk diarahkan oleh permintaan-permintannya, sebagaimana terjadi pada kebiasaan pemakaian sangsi-sangsi khusus (termasuk janji-janji mendapat nilai baik dan ancaman-ancaman mendapat nilai buruk).

Di dalam beberapa organisasi, terdapat pimpinan yang terkadang menjadi kambing hitam yang disalahkan atas sangsi-sangsi negatif organisasi. Karena sikap-sikap para pegawai terhadap pengelola-pengelola dalam posisi yang tinggi jauh lebih sedikit relevansinya untuk operasi-operasi yang efektif daripada sikap-sikap mereka terhadap atasan-atasan langsung mereka, maka pengalihan tempat agresi dirinya terhadap mereka adalah dalam rangka kepentingan organisasi. Meskipun demikian, berbagai keadaan dapat mencegah kondisi-kondisi yang memudahkan itu untuk berlangsung di dalam organisasi birokrasi. Pimpinan yang disiplin dapat menimbulkan kemarahan bawahan, melalui pemakai secara berulang kali sangsi-sangsi dan dengan cara-cara lain, dan dengan hal tersebut melemahkan wewenangnya yang efektif atas mereka sebagaimana juga melemahkan motivasi-motivasi untuk menjalankan usaha dalam pekerjaan mereka. Kenyataan wewenang terkadang dilaksanakan secara efektif tanpa

mendominasi bawahan atau menurunkan moral mereka, walaupun jarang terjadi, menunjukkan bahwa keadaan seperti demikian sebenarnya mungkin dan bukan semata-mata suatu tipe ideal.

**c. Wewenang kedinasan dan wewenang keahlian.**

Birokrasi kejenjangan berhubungan dengan tingkat wewenang dan kemampuan. Pimpinan dianggap lebih ahli daripada bawahan, dan atasan-atasan, selain memiliki kelebihan-kelebihan pengetahuan teknis dibandingkan dengan siapa saja di dalam organisasi. Keahlian dan wewenang kejenjangan tidak dibeda-bedakan melainkan dianggap identik. Kemajuan-kemajuan di dalam teknologi dan meningkatnya penggunaan ahli khusus di dalam organisasi menyebabkan pengelola-pengelola dipaksa untuk menyewa orang-orang yang mempunyai kemampuan yang tidak diragukan lagi keahliannya.

Menurut Victor A. Thomson (dalam Blau Peter M: 1987), masalah kritis di dalam usaha memahami pola hubungan di antara para aparatur dan staf lainnya di dalam birokrasi, tetapi analisisnya dapat diperluas pada masalah umum hubungan antara para ahli dan yang bukan ahli di dalam suatu tatanan organisasional.

Penempatan para ahli bersama dengan yang bukan ahli menciptakan suatu potensi untuk terjadinya konflik, namun yang lebih penting lagi kalau menggunakan kompetensi profesional sebagai dasar dari wewenang yang tidak diketahui oleh teori-teori organisasi tradisional. Wewenang dari para ahli juga menimbulkan pengertian ganda, sebab dihadapkan pada sekelompok yang terdiri dari orang yang secara nominal adalah bawahan, tetapi yang mempunyai keahlian khusus memungkinkan mereka menentang pertimbangannya. Dengan asumsi bahwa kehadiran para ahli pada tingkat yang rendah dari suatu organisasi menciptakan ketidakpastian di dalam kerangka garis komando, ada kemungkinan bahwa para pimpinan akan terbawa untuk menyatakan atau menegaskan wewenang kedinasan mereka untuk menopang pengendalian kejenjangan. Namun, cara ini juga memiliki risiko tersendiri, yang bisa saja lebih besar dari segala yang hilang dengan mengendorkan asumsi bahwa ada satu dan hanya satu “alur



wewenang”. Penolakan untuk melepas prerogatif-prerogatif tradisional dan mengakui bahwa wewenang berjalan sejajar dengan keahlian sebagaimana di dalam menjalankan pekerjaan dinas, mempunyai konsekuensi-konsekuensi yang tidak dapat diantisipasi. Mungkin pengaruhnya yang paling mendalam adalah berkembangnya hubungan-hubungan kekuasaan yang menaungi antara pegawai ahli dengan yang bukan ahli.

## BAB 2

---

### KINERJA BIROKRASI DAN PERILAKU BIROKRASI

#### 1. Kinerja Birokrasi

---

Menurut Peter M. Blau dalam (Said dkk, 2007:29) bahwa birokrasi adalah: “tipe organisasi yang dirancang untuk menyelesaikan tugas-tugas administratif dalam skala besar dengan cara mengkoordinasikan pekerjaan banyak orang secara sistematis. Selanjutnya menurut Farel Heady (1966) menyatakan bahwa: “Birokrasi adalah struktur tertentu yang memiliki karakteristik tertentu: hierarki, diferensiasi dan kualifikasi atau kompetensi. Hierarki berkaitan dengan struktur jabatan yang mengakibatkan perbedaan tugas dan wewenang antar anggota organisasi. Diferensiasi yang dimaksud adalah perbedaan tugas dan wewenang antar anggota organisasi birokrasi dalam mencapai tujuan.

Karl Marx (dalam Thoha, 2005) menyatakan birokrasi adalah negara atau pemerintah itu sendiri. Lebih lanjut Marx mengemukakan bahwa birokrasi merupakan instrumen yang di pergunakan oleh kelas yang dominan untuk melaksanakan kekuasaan dominasinya atas kelas-kelas sosial lainnya. Paradigma ekonomi klasik menyatakan bahwa ada empat peran utama dari pemerintah: distribusi, stabilisasi, pertahanan dan keamanan serta pemenuhan sektor publik (Musgrave, 1980). Peran distribusi pemerintah berarti, pemerintah harus mampu menjaga keseimbangan antara kelompok kaya dan miskin, menentukan besaran pajak dan besaran subsidi. Peran stabilisasi menunjuk peran pemerintah sebagai pihak yang paling bertanggungjawab dalam menjaga stabilitas ekonomi, tingkat inflasi dan kondisi yang representatif bagi aktivitas ekonomi warga negara. Peran pertahanan keamanan menunjuk bahwa peran negara sebagai pelindung, mitra dan pengayom masyarakat.

Sedangkan peran pemerintah sebagai penyelenggara sektor publik menunjuk bahwa pemerintah adalah pihak yang bertanggung jawab atas segala pemenuhan kebutuhan publik.

Kenyataan bahwa birokrasi publik berkaitan erat dengan *stakeholders* yang sarat kepentingan, berimplikasi pada seringnya terjadi benturan satu dengan lainnya. Akibatnya, ukuran kinerja organisasi publik di mata para *stakeholders* juga berbeda-beda. Namun, ada beberapa indikator yang biasanya digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik (Dwiyanto, 2006), yaitu sebagai berikut.

a. Produktivitas

Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara input dengan *output*. Konsep produktivitas dirasakan bahwa terlalu sempit dan kemudian *General Accounting Office* (GAO) mencoba mengembangkan satu ukuran produktivitas yang lebih luas dengan memasukkan seberapa besar pelayanan publik itu memiliki hasil yang diharapkan sebagai salah satu indikator kinerja birokrasi yang lebih produktif.

b. Kualitas Layanan

Isu mengenai kualitas layanan cenderung menjadi semakin penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dan organisasi publik. Kepuasan masyarakat terhadap layanan dapat dijadikan indikator kinerja organisasi publik. Keuntungan utama menggunakan kepuasan masyarakat sebagai indikator kinerja adalah informasi mengenai kepuasan masyarakat seringkali tersedia secara mudah dan tepat waktu.

Informasi mengenai kepuasan terhadap kualitas pelayanan seringkali dapat diperoleh melalui media massa atau diskusi publik. Akibat akses terhadap informasi mengenai kepuasan masyarakat terhadap kualitas layanan relatif sangat tinggi, maka bisa menjadi satu ukuran kinerja

organisasi publik yang mudah dipergunakan. Kepuasan masyarakat bisa menjadi parameter untuk menilai kinerja organisasi publik.

c. Responsivitas

Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat responsivitas di sini menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi. Sedarmayanti (2010) mengungkapkan terdapat beberapa kriteria untuk dijadikan pedoman dalam menilai kinerja organisasi pelayanan publik dengan klasifikasi sebagai berikut.

d. Efisiensi

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

e. Efektivitas

Tujuan didirikannya organisasi pelayanan publik tersebut dapat tercapai dikaitkan erat dengan rasionalitas teknis, nilai, misi, tujuan organisasi, serta fungsi agen pembangunan.

f. Keadilan

Keadilan mempertanyakan distribusi dan alokasi layanan yang diselenggarakan oleh organisasi pelayanan publik. Kriteria ini erat kaitannya dengan konsep ketercukupan atau keadilan. Keduanya mempersoalkan apakah tingkat efektivitas tertentu, kebutuhan dan nilai-nilai dalam masyarakat dapat terpenuhi. Isu-isu yang menyangkut pemerataan pembangunan, layanan kepada kelompok pinggiran dan sebagainya, akan mampu dijawab melalui kriteria ini.

g. Daya Tanggap

Berlainan dengan bisnis yang dilaksanakan oleh perusahaan swasta, organisasi pelayanan publik merupakan bagian dari daya tanggap negara atau pemerintah akan kebutuhan vital masyarakat. Oleh sebab itu, kriteria organisasi tersebut secara keseluruhan harus dapat dipertanggungjawabkan secara transparan demi memenuhi kriteria daya tanggap.

Salim & Woodward (1992) melihat kinerja berdasarkan pertimbangan-pertimbangan ekonomi, efisiensi, efektivitas, dan persamaan pelayanan. Aspek ekonomi alam kinerja diartikan sebagai strategi untuk menggunakan sumber daya yang seminimal mungkin dalam proses penyelenggaraan kegiatan pelayanan publik. Efisiensi kinerja pelayanan publik juga dilihat untuk menunjuk suatu kondisi tercapainya perbandingan terbaik/proporsional antara input pelayanan dengan *output* pelayanan. Demikian pula, aspek efektivitas kinerja pelayanan ialah untuk melihat tercapainya pemenuhan tujuan atau target pelayanan yang telah ditentukan. Prinsip keadilan dalam pemberian pelayanan publik juga dilihat sebagai ukuran untuk menilai seberapa jauh suatu bentuk pelayanan telah memperhatikan aspek-aspek keadilan dan membuat publik memiliki akses yang sama terhadap sistem pelayanan yang ditawarkan. Zeithaml, Parasuraman, dan Berry (1985) mengemukakan bahwa kinerja pelayanan publik yang baik dapat dilihat melalui berbagai indikator yang sifatnya fisik.

Max Weber kemudian menerangkan bahwa ciri-ciri birokrasi ini di antaranya sebagai berikut.

- a. Jabatan administrasi yang diorganisir atau juga tersusun itu secara hierarkis.
- b. Masing-masing dari jabatan itu mempunyai area kompetensi sendiri-sendiri.
- c. Pegawai negeri ditetapkan, tidak dipilih oleh menurut pada kualitas teknik yang ditunjukkan dengan ijazah atau juga ujian.
- d. Pegawai negeri itu mendapatkan gaji tetap sesuai dengan pangkat atau juga kedudukannya.

- e. Pekerjaan ialah karier yang terbatas, atau pada intinya, pekerjaannya itu ialah sebagai pegawai negeri.
- f. Para pejabat juga tidak mempunyai kantor sendiri
- g. Para pejabat itu sebagai subjek untuk dapat melakukan pengontrolan dan pendisiplinan
- h. Promosi itu didasarkan dari pertimbangan kemampuan yang melebihi rata-rata.

## **2. Perilaku Birokrasi**

---

Birokrasi pemerintah merupakan suatu organisasi yang memiliki struktur dan prosedur dalam mencapai tujuannya. Hal ini mengindikasikan bahwa birokrasi merupakan organisasi yang didesain untuk menyelesaikan tugas administrasi secara sistematis berdasarkan urutan pekerjaan individu. Struktur birokrasi banyak diwarnai oleh karakteristik dan kapabilitas individu atau aparat selaku abdi negara atau pemerintah dan pelayan masyarakat yang secara hierarki sesuai dengan fungsi dan tanggung jawab dalam tata administrasi. Dengan demikian, dihadapkan dan dituntut menampilkan perilaku yang sesuai dengan peranannya selaku abdi negara.

Konsep perilaku birokrasi dalam pandangan Thoha (2002) dapat dipakai bersama dengan konsep perilaku organisasi karena pada dasarnya birokrasi maupun organisasi adalah merupakan suatu sistem yang ditopang oleh manusia yang berusaha mencapai tujuan dan selalu berperilaku. Konsep perilaku organisasi menurut Robbins (2008:11) merupakan perilaku organisasi sebagai bidang studi yang menyelidiki pengaruh yang dimiliki individu, kelompok, dan struktur terhadap perilaku dalam organisasi, yang bertujuan menerapkan ilmu pengetahuan semacam ini guna meningkatkan keefektifan suatu organisasi. Perilaku organisasi adalah telaah dan penerapan pengetahuan tentang bagaimana orang-orang bertindak di dalam organisasi.

Dalam organisasi, hasil yang diinginkan dari setiap perilaku adalah performanya sebagaimana Winardi (2004:199) menyatakan bahwa, perilaku yang berkaitan dengan performa, yaitu perilaku yang langsung

berkaitan dengan tugas-tugas pekerjaan, dan yang perlu dilaksanakan guna mencapai sasaran-sasaran sesuatu tugas.

Perilaku birokrasi tercermin dari perilaku manusia (birokrat), di mana seperangkat perbuatan individu kemudian menjelma menjadi perilaku kelompok, dan akhirnya menjadi representasi perilaku organisasi yang kemudian dimaknai sebagai perilaku birokrasi. Perilaku birokrasi menurut Ndraha (2003:521) terbentuk dari interaksi antara karakteristik individu, dan karakteristik birokrasi (organisasi) atau lebih spesifik lagi antara struktur dan aktor (pejabat).

Dalam hubungannya dengan pemerintah, perilaku birokrasi lebih ditekankan pada pemberian pelayanan yang ditampilkan oleh orang-orang dalam organisasi untuk mencapai tujuan pemerintah. Perilaku birokrasi pada hakikatnya merupakan hasil interaksi antara individu-individu dengan organisasinya. Oleh karena itu untuk memahami perilaku birokrasi sebaiknya diketahui terlebih dahulu individu-individu yang mendukung organisasi itu. Individu membawa ke dalam tatanan birokrasi, kemampuan, kepercayaan pribadi, pengharapan, kebutuhan, dan pengalaman, dan sebagainya. Ini semua merupakan karakteristik individu, dan karakteristik ini akan memasuki lingkungan baru, misalnya birokrasi.

Adapun birokrasi yang dipergunakan sebagai suatu sistem untuk merasionalkan organisasi itu juga mempunyai karakteristik sendiri. Jika karakteristik individu berinteraksi dengan karakteristik birokrasi tersebut, maka timbullah perilaku birokrasi. Suatu birokrasi merupakan suatu organisasi yang memiliki struktur dan prosedur dalam mencapai tujuannya.

Berdasarkan hal tersebut maka teori birokrasi menurut Marks (1957) merupakan organisasi yang didesain untuk menyelesaikan tugas administrasi secara sistematis berdasarkan urutan pekerjaan individu. Dalam menjalankan tugas layanan publik, maka terdapat tiga model perilaku birokrasi sebagai pola perilaku yang spesifik berdasarkan hasil temuan Berger dalam Heady (1966:513) yaitu rasionalitas dan universal, hierarki dan diskresi. Indikator tersebut menunjukkan bahwa perilaku birokrasi tidak dapat melakukan diskriminasi atau memperlakukan khusus golongan tertentu atau memberi perlakuan istimewa karena adanya

kepentingan di dalamnya, di samping itu setiap layanan yang dijalankan sebaiknya melibatkan semua fungsi dalam struktur organisasi, dan terakhir ialah semua tindakan dan keputusan didasarkan pada kebijakan pimpinan atau tujuan layanan publik.

Teori perilaku birokrasi merupakan pertemuan antara elemen organisasi sebagai kelembagaan dan perilaku manusia yang menjalankan organisasi tersebut (Heady, 1966:516). Adapun elemen perilaku manusia dalam birokrasi ialah objektif, tepat, dan konsisten lebih lanjut Friedrich menyatakan bahwa perilaku birokrasi merupakan perilaku yang selalu mencapai kondisi normal, layak dan tepat. Teori ini mengindikasikan perilaku birokrasi untuk mengungkapkan fakta secara transparan, kemudian menyesuaikan antara kualitas layanan dengan tingkat kebutuhan masyarakat, terakhir ialah menekankan pada ketepatan waktu, di mana ketepatan waktu adalah momentum yang membutuhkan layanan, apabila tertunda maka dianggap layanan sudah tidak berlaku lagi.

Konsep perilaku birokrasi merupakan perpaduan antara konsep kinerja dan konsep layanan publik. Kinerja birokrasi dapat meningkatkan kualitas layanan publik, kemudian oleh Rainey dan Steinbauer (1999) mengatakan bahwa perilaku birokrasi merupakan hubungan antara tindakan birokrasi dengan kepentingan publik yang lebih menitik beratkan pada perilaku prevalensi, yaitu perilaku penyamaan hak masyarakat terhadap pelayanan publik yang diterima dan tidak melakukan diskriminasi.

Aspek perilaku birokrasi merujuk pada pandangan Heady (1966), bahwa perilaku birokrasi pemerintah yang sangat diharapkan adalah perilaku yang profesional dalam mewujudkan aspirasi rakyatnya yang tercermin dalam bentuk pelayanan yang baik, sehingga akan meningkatkan kepercayaan dari masyarakat kepada para penyelenggara pemerintahan di daerah. Wujud perilaku manusia pada hakikatnya adalah suatu aktivitas dari pada manusia itu sendiri, perilaku juga adalah apa yang dikerjakan oleh organisme tersebut, baik dapat diamati secara langsung atau tidak langsung Dan hal ini berarti bahwa perilaku terjadi apabila ada sesuatu yang diperlukan untuk menimbulkan reaksi yakni yang disebut



rangsangan, dengan demikian suatu rangsangan tertentu akan menghasilkan reaksi perilaku tertentu (Notoatmodjo, 2007).

Perilaku birokrasi bergandengan erat dengan pendekatan kultur, yang sekarang ini dalam ilmu administrasi ataupun teori organisasi merupakan aliran mutakhir. Walaupun pendekatan perilaku itu sendiri termasuk aliran neoklasik, akan tetapi aliran kultur memandang bahwa suatu perilaku dapat dipahami melalui pemahaman kultur. Itulah sebabnya Miftah memilih perspektif perilaku birokrasi sebagai suatu dimensi yang perlu diketengahkan dalam ilmu administrasi negara kita (Miftah Thoha, 1991).

Perilaku birokrasi adalah: “pada hakikatnya merupakan hasil interaksi birokrasi sebagai kumpulan individu dengan lingkungannya”. Perilaku birokrasi yang menyimpang lebih tepat dipandang sebagai “patologi birokrasi” atau gejala penyimpangan birokrasi (*dysfunction of bureaucracy*). Kesulitan yang timbul bahwa secara teoretis tidaklah mudah membedakan dan menetapkan batas antara “perilaku” yang telah membudaya dengan perilaku menyimpang yang berulang-ulang atau berlangsung dalam waktu cukup lama. Dalam kaitannya dengan fenomena perilaku birokrasi maka kedudukan, peran dan fungsinya tidak dapat dipisahkan dari individu selaku aparat (pegawai) yang mempunyai persepsi, nilai, motivasi dan pengetahuan dalam rangka melaksanakan fungsi, tugas dan tanggung jawab sosial. Perilaku manusia dalam organisasi sangat menentukan pencapaian hasil yang maksimal dalam rangka untuk mencapai tujuan organisasi.

# BAB 3

---

## PARADIGMA DAN REFORMASI BIROKRASI DI INDONESIA

### 1. Pengertian Paradigma

---

Paradigma adalah suatu cara pendekatan investigasi suatu objek atau titik awal mengungkapkan *point of view*, formulasi suatu teori, mendesain pertanyaan atau refleksi yang sederhana. Akhirnya paradigma dapat diformulasikan sebagai keseluruhan sistem kepercayaan, nilai dan teknik yang digunakan bersama oleh kelompok komunitas ilmiah. Paradigma identik sebagai sebuah bentuk atau model untuk menjelaskan suatu proses ide secara jelas. Paradigma sebagai seperangkat asumsi-asumsi teoretis umum dan hukum-hukum serta teknik-teknik aplikasi yang dianut secara bersama oleh para anggota suatu komunitas ilmiah.

Konstitusi kebenaran sains tidak tergantung pada pilihan ilmiah (*scientific*) akan tetapi memiliki kriteria yaitu pertama, *imprecise* (ruang perbedaan pendapat tentang sejauh mana mereka berpegang teguh). Kedua, tidak ada *agreement* tentang bagaimana para ilmuwan menentang satu sama lainnya khususnya ketika terjadi perbedaan ilmiah terhadap sains baru. Kuhn (2002) menyatakan bahwa setiap ide *match* dengan kebenaran inkoheren. Bahkan ia menyebutnya dengan “*rational men to disagree*”. Gambaran ini dipandang sebagai *transformation of vision*. Penerimaan sebuah paradigma baru sering membutuhkan sebuah redefinisi dari ilmu yang sesuai (*corresponding*). Paradigma baru akan tetap bersifat *relative* sejauh berdasarkan keyakinan dan selera intelektual masing-masing kelompok ilmuwan (saintis).

Paradigma dikenal sebagai bukti empiris yang valid merupakan arbiter yang *ultimed* untuk menyingkap *winnowing* (keunggulan) di antara

paradigma yang sekaligus memajukan pencapaian penjelasan paling baik secara empiris dengan yang lain. Subjektivitas tidak berarti *anything goes*, kreativitas individual yang saling tidak menghambat kemajuan ilmu pengetahuan. Paradigma bersifat *incommensurability* (dapat dibandingkan) satu langkah lebih maju daripada teori terdahulu. Hegemoni paradigma kiranya menjaga lebih baik *separate* (pemisahan) sehingga paradigma yang kurang diketahui (dipahami) dapat berkembang mendominasi *smug proteksionisme* (proteksi kepuasan) dengan paradigma lama.

Kuhn (2002) mendefinisikan pengertian paradigma untuk memberikan kejelasan terhadap teori paradigma yaitu:

*A paradigm is a world view, a general perspective, a way of breaking down the complexity of the real world. As such, paradigms are deeply embedded in the socialization of adherents and practitioners: paradigms tell them what is important, legitimate, and reasonable. Paradigms are also normative, telling the practitioner what to do without the necessity of long existential or epistemological consideration. But it is this aspect of paradigms that constitutes both their strength and their weakness—their strength in that it makes action possible, their weakness in that the very reason for action is hidden in the unquestioned assumptions of the paradigm.*

Paradigma dipahami sama dengan *world view* (pandangan dunia), *general perspective* (cara pandang umum), atau *way of breaking down the complexity* (cara untuk menguraikan kompleksitas). Makna *worldview* sebagai kepercayaan, perasaan dan apa-apa yang terdapat dalam pikiran orang yang berfungsi sebagai motor bagi keberlangsungan dan perubahan sosial dan moral. *Perspective* sama dengan *world view* diartikan sebagai pandangan manusia terhadap dunia realitas.

Penekanannya pada fungsi *worldview* sebagai motor perubahan sosial dan moral. Sehingga *worldview* diartikan sebagai sistem kepercayaan asas yang integral tentang hakikat diri manusia, realitas, dan tentang makna eksistensi. Dalam kaitannya dengan aktivitas ilmiah Alparslan Acikgence memaknai *worldview* sebagai asas bagi setiap

perilaku manusia, termasuk aktivitas-aktivitas ilmiah sains. Setiap aktivitas manusia akan mencari dan menguraikan ke dalam *worldview*.

Akhirnya Kuhn (2002) memperkenalkan sebutan teorinya dengan paradigma. Terdapat dua karakteristik ciri khas substansi dari paradigma adalah yaitu: *pertama*, menawarkan unsur baru tertentu yang menarik pengikut keluar dari persaingan metode kerja dalam kegiatan ilmiah sebelumnya; *kedua*, (serentak) menawarkan pula persoalan-persoalan baru yang masih terbuka dan belum terselesaikan.

Selanjutnya Asumsi Kuhn (2002) objektivitas sains tidak bersifat otoritatif hanya sebatas *a justified final detection*. Inilah landasan epistemologi paradigma yang mengkritik keyakinan manusia terhadap sains sebagai representasi realitas. Epistemologi sains adalah rasional, empiris dan positivistik. Paradigma menerima teori revolusi atas nama kreasionisme, hingga mendorong kebenaran sains bersifat realitas yang saling *fighting* sesama sains sementara sains memiliki ruang otonomi dalam pencarian kebenaran antara prediksi dan deteksi yang satu mengisolasi yang lain.

Sains modern bercorak rasionalistik dan empirisis-positivistik dalam mengamati realitas. Sains modern itu menganut paham bebas nilai, humanistik dan individualistik. Tidak ada hal seperti riset dalam ketiadaan paradigma apapun. Keilmiahannya pada situasi pra-modern terasa jauh lebih naturalistik dan pluralistik. Perspektif ilmiah melihat realitas alam sebagai dunia objektif atau fakta-fakta yang tunduk pada hukum-hukum kausal dan mekanistik. Para saintis hanya berkerja dalam tataran konseptual-objektif, netral, dan tanpa ada intervensi dari para saintis untuk mengendalikan sains. Ini menunjukkan bahwa saintisme telah meletakkan dasar-dasar berpikir yang hanya berpijak pada eksperimen dan hitungan matematis sebagai ukuran ilmiah atau tidaknya sebuah hasil pemikiran atau penelitian. Sains modern ditarik dari analogi-analogi antara tingkah laku manusia dengan cara kerja mekanik.

Sains akan terus berubah berbanding lurus dengan ditemukan fakta-fakta baru. Tujuan sains untuk menggantikan gagasan yang progresif terhadap kebenaran, sains sebagai pekerjaan eksplorasi yang terus-menerus

menarik lebih dekat untuk beberapa tujuan yang ditetapkan oleh alam yang terus berkembang.

Sains kontingen terhadap dinamika sejarah dan komunitas ilmuwan sehingga kebenaran ilmiah pun berubah-ubah secara revolusioner. Sains merupakan suatu pembelajaran yang terakumulasi dan sistematis tentang fenomena alam. Kemajuan sains ditandai bukan hanya oleh suatu akumulasi fakta, tetapi oleh berkembangnya metode ilmiah dan sikap ilmiah.

Dengan demikian paradigma berarti standard universal yang didukung oleh *worldview* ilmiah yang didapat dari realitas yang diyakini sebagai prediksi atau deteksi sebagai *source* dengan hukum universal yang dimunculkan dari dinamika-mekanis dan realitas yang diyakini sebagai proses kreatif, *thinkable*, *intelligible*, *change of culture*, dan *idea of progress*, berkebebasan mencari pengetahuan idealis, pragmatis atau hedonis.

Sains sekarang banyak menimbulkan efek polusi dan radiasi, namun sains negatif itu terabaikan mengingat sains produktif akan lebih *benefit* (menguntungkan) sehingga menggugah ilmuwan mengeksplorasi ataupun ekspansif untuk sebanyak mungkin menemukan sains-sains baru. Sains dalam modernitas bersifat otoritatif bukan karena rasionalitas argumentasi, melainkan karena propaganda (represif) lewat industri, teknologi, dan institusi-institusi ilmiah. Sains hanya mengakomodir *worldview* ilmiah atau alamiah. Perkembangan sains di era modern telah mendistorsi nilai-nilai religiusitas. Sains telah menyebabkan teknologi dikembangkan untuk memenuhi kesenangan-kesenangan materi (hedonis-materialistis) dan mengorbankan alam semesta. Paradigma telah melahirkan banyak budaya baru melalui eksperimentasi, kuantifikasi, dan prediksi.

Indrawijaya dan Pranoto (dalam Delly Mustafa 2001:70) merumuskan paradigma semacam pandangan dunia, model atau pola yang dapat diterima, kerangka acuan. Paradigma baru tentang birokrasi, yaitu adanya elaborasi terhadap paradigma birokrasi Weberian.

## 2. Konsep Reformasi Birokrasi di Indonesia

---

Pelaksanaan kebijakan reformasi yang akan di jalankan di Indonesia di arahkan pada upaya-upaya pembentukan profil birokrasi yang efisien, mampu, tanggap dan dinamis terhadap tuntutan-tuntutan yang ditujukan kepada birokrasi itu sendiri, baik yang berasal dari lingkup nasional, regional, dan internasional yang berjalan ke arah *good governance* (Reswansyah,2010:148). *Good governance* merupakan New Publik Manajemen dalam lingkungan pemerintahan. Menurut Hoadley (2006:195), bahwa:

“Penerapan konsep New Publik Manajemen dalam pembaharuan sistem administrasi Indonesia karena New Publik Manajemen setidaknya atau bahkan bisa dikatakan lebih Anglo-Eropa jika dibandingkan birokrasi tradisional Weberian”.

Untuk merespons perubahan dalam tatanan kehidupan administrasi Negara atau birokrasi pada awal masa pemerintahan orde baru, berbagai kebijakan yang dibuat dalam penataan birokrasi pemerintahan antara lain mengubah sistem dan struktur birokrasi pemerintahan antara lain mengubah sistem dan struktur birokrasi pemerintahan melalui Keputusan Presiden nomor: 44 dan 45 tahun 1974. Keputusan Presiden itu adalah sebagai awal disusunnya struktur organisasi departemen pemerintah. Sistem dan struktur yang dibuat seragam.

Selanjutnya dalam melaksanakan fungsi dan tugas masing-masing kementerian negara mulai dari sistem penyusunan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban anggaran, sistem rekrutmen pegawai dan pengangkatan pejabat dalam jabatan, sistem diklat pegawai, sistem penggajian pegawai, sistem pengawasan dan pengaturan-pengaturan lainnya diatur secara sentral. Selain organisasi Departemen di Pusat, pengaturan pemerintahan di daerah sampai ke desa diatur dengan sistem penyeragaman yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Selanjutnya UU 6 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwa desa adalah desa dan desa adat atau yang

disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Setelah masa pemerintahan orde baru berakhir yang dipelopori oleh mahasiswa pada tahun 1998 dikenal dengan sebutan masa reformasi. Pada masa itu sistem administrasi penyelenggaraan negara mengalami perubahan paradigma dari paradigma sentralisasi berubah menjadi desentralisasi.

Salah satu bukti perubahan itu ditandai dengan dikeluarkannya kebijakan otonomi daerah dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara. Kebijakan penyelenggaraan pemerintahan itu melahirkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan pada tahun 2008 dilakukan revisi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 merupakan kebijakan untuk melakukan reformasi birokrasi. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Saat ini Pemerintahan daerah diatur dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Visi reformasi birokrasi adalah terwujudnya aparatur negara yang profesional dan pemerintahan yang baik (*good governance*). Tolok ukur pemerintahan yang baik menurut UNDP adalah pelayanan publik yang efisien, peradilan yang andal dan aparatur pemerintah yang bertanggungjawab kepada publiknya (Rewansyah, 2010:139).

Penyelenggaraan administrasi Negara dengan lahirnya undang-undang tersebut fungsi pelayanan publik dapat dilakukan dengan penuh perhatian untuk merespons kepentingan masyarakat di setiap daerah,

karena segala bentuk yang berkaitan dengan penyusunan dan pelaksanaan program pembangunan, dan pertanggungjawaban anggaran, sistem rekrutmen pegawai dan pengangkatan pejabat dalam jabatan, sistem diklat pegawai yang selama ini tersentralisasi pada pemerintah pusat diberikan kewenangan kepada daerah untuk mengelolanya. Artinya terjadi desentralisasi kekuasaan administrasi negara yang selama ini pengolahannya berada di pusat diserahkan kepada pemerintah daerah.

Masalah utama administrasi negara yang menjadi perhatian para penulis tradisional ialah efisiensi dan efektivitas pelaksanaan kebijakan (Riggs, 1964:280), Birokrasi sebagai pelaksana kebijakan merupakan salah satu faktor dan aktor utama yang turut berperan dalam pemerintahan yang baik (*good govermance*) (Mustopadidjaja, 2003).

Dengan posisi birokrasi itu bukan saja mempunyai akses yang kuat untuk membuat kebijakan yang tepat secara teknis, tetapi juga menumbuhkan dukungan yang kuat dari masyarakat dan dunia usaha untuk memperbaiki kinerja para birokrasinya dengan memosisikan diri sebagai pelaksana yang netral. Oleh karena itu, menurut Rigs (1964:260), pegawai pemerintah merupakan instrumen yang mempunyai kepentingan tertentu dalam mekanisme birokrasi, jadi dia sekadar menjadi pelaksana, ia tidak perlu tahu ataupun menanyakan karena arah tujuan politik atasannya.

Dalam konteks yang lain praktik pemerintahan di Indonesia menurut Thoha (2003), sistem birokrasi yang menjadi pilar pelayanan publik menghadapi masalah yang sangat fundamental. Pertama sebagai fakta sejarah bangsa sistem administrasi yang sekarang diterapkan adalah peninggalan kolonial yang juga memiliki dasar-dasar hukum dan kepentingan kolonial. Struktur, norma, nilai dan regulasi yang ada berorientasi pada pemenuhan kepentingan penguasa dari pada pemenuhan hak sipil warga Negara (Prasojo dan Kurniawan, 2008:3).

Selanjutnya menurut Mustopodidjaja (2003:9) reformasi birokrasi yang terjadi di Indonesia pada dasarnya di rancang sebagai birokrasi yang rasional dengan pendekatan struktural (tradisi Weberian). Pendekatan Weberian dalam penataan kelembagaan yang berlangsung dalam pendayagunaan aparatur Negara hingga dewasa ini, secara klasik



menegaskan pentingnya rasionalitas yang menciptakan efisiensi, efektivitas, dan produktivitas melalui pembagian kerja hierarki dan horizontal yang seimbang, diukur dengan rasio antara volume atau beban tugas dengan jumlah sumber daya, disertai tata kerja yang formalistis dan pengawasan yang ketat.

Dalam kaitannya dengan *grand design* reformasi birokrasi melalui peraturan pemerintah RI nomor 81 tahun 2010 yang bertujuan untuk menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional dengan sumber daya manusia aparatur yang di dukung oleh sistem rekrutmen dan promosi jabatan yang berbasis kompetensi, transparan, dan mampu mendorong mobilitas aparatur antar daerah, antar pusat, dan antar pusat dengan daerah, serta memperoleh gaji dan bentuk jaminan kesejahteraan yang sepadan.

Selain itu dalam reformasi birokrasi juga bertujuan untuk menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik adaptif, berintegritas, berkinerja tinggi, bebas dan bersih dari KKN, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi, dan menjunjung nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara.

Manajemen kepegawaian mendefinisikan ada tiga keahlian yang mendasar dalam manajemen yaitu keahlian teknis, personal, dan konseptual. Keahlian teknis (*technical skill*) meliputi kemampuan untuk menerapkan pengetahuan atau keahlian khusus. Keahlian personal kemampuan untuk bekerja sama, memahami, dan memotivasi orang lain, baik secara individual maupun dalam kelompok. Keahlian konseptual yaitu kemampuan mental untuk menganalisis dan mendiagnosis situasi-situasi (Robins dan Judge, 2007:8)

Undang-Undang No 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025 mengamanatkan bahwa pembangunan aparatur negara dilakukan melalui reformasi birokrasi untuk mendukung keberhasilan pembangunan bidang lainnya. Sebagai wujud komitmen nasional untuk melakukan reformasi birokrasi, pemerintah telah menetapkan reformasi birokrasi dan tata kelola pemerintahan menjadi prioritas utama dalam Perpres Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2010–2014. Makna reformasi

birokrasi adalah: Perubahan besar dalam paradigma dan tata kelola pemerintahan Indonesia, pertaruhan besar bagi bangsa Indonesia dalam menghadapi tantangan abad ke-21.

Berkaitan dengan ribuan proses tumpang tindih antar fungsi-fungsi pemerintahan, melibatkan jutaan pegawai, dan memerlukan anggaran yang tidak sedikit. Upaya menata ulang proses birokrasi dari tingkat tertinggi hingga terendah dan melakukan terobosan baru dengan langkah-langkah bertahap, konkrit, realistis, sungguh-sungguh, berfikir di luar kebiasaan/rutinitas yang ada, dan dengan upaya luar biasa. Upaya merevisi dan membangun berbagai regulasi, memodernkan berbagai kebijakan dan praktik manajemen pemerintah pusat dan daerah, dan menyesuaikan tugas fungsi instansi pemerintah dengan paradigma dan peran baru.

Atas dasar makna tersebut, pelaksanaan reformasi birokrasi diharapkan dapat: Mengurangi dan akhirnya menghilangkan setiap penyalahgunaan kewenangan publik oleh pejabat di instansi yang bersangkutan; Menjadikan negara yang memiliki birokrasi yang bersih, mampu, dan melayani; Meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat; Meningkatkan mutu perumusan dan pelaksanaan kebijakan/program instansi; Meningkatkan efisiensi (biaya dan waktu) dalam pelaksanaan semua segi tugas organisasi; Menjadikan birokrasi Indonesia antisipatif, proaktif, dan efektif dalam menghadapi globalisasi dan dinamika perubahan lingkungan strategis.

Pelaksanaan Reformasi Birokrasi Pemerintah di Indonesia pada dasarnya dimulai sejak akhir tahun 2006 yang dilakukan melalui pilot *project* di Kementerian Keuangan, Mahkamah Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan. Sejak itu, dikembangkan konsep dan kebijakan Reformasi Birokrasi yang komprehensif yang ditetapkan dengan Peraturan Presiden No.81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025, dan Permenpan No. 20 Tahun 2010 tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi 2010-2014. Selain itu, diterbitkan pula 9 (sembilan) Pedoman dalam rangka pelaksanaan reformasi birokrasi yang ditetapkan dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Permenpan) No. 7 sampai dengan No. 15 yang meliputi pedoman tentang Pengajuan

dokumen usulan sampai dengan mekanisme persetujuan pelaksanaan reformasi birokrasi dan tunjangan kinerja.

Pelaksanaan reformasi birokrasi di masing-masing instansi pemerintah dilakukan berdasarkan kebijakan/program/kegiatan yang telah digariskan dalam Grand Design Reformasi Birokrasi dan *Road Map* reformasi Birokrasi, serta berbagai pedoman pelaksanaannya. Selanjutnya, pelaksanaan reformasi birokrasi memerlukan sistem *monitoring* dan evaluasi yang solid dan kredibel dan dapat mencerminkan suatu sistem pengukuran yang objektif, dan pengguna dapat menerima dan menindaklanjuti hasil dari sistem tersebut.

Dalam rangka itu, ditetapkan Permenpan No. 1 Tahun 2012 tentang Penilaian Mandiri Pelaksanaan Reformasi Birokrasi, dan untuk operasionalisasinya ditetapkan Permenpan No. 31 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Penilaian Mandiri Pelaksanaan Reformasi Birokrasi Secara Online. Pedoman dan Petunjuk Teknis Penilaian Mandiri Pelaksanaan Reformasi Birokrasi (PMPRB) tersebut merupakan acuan bagi instansi pemerintah untuk melakukan penilaian upaya pencapaian program Reformasi Birokrasi sejalan dengan pencapaian sasaran, indikator dan target nasional. PMPRB mengaitkan penilaian atas *output* dan *outcome* pelaksanaan program reformasi birokrasi di instansi pemerintah, serta pencapaian Indikator Kinerja Utama masing-masing instansi pemerintah dengan indikator keberhasilan reformasi birokrasi secara nasional. Sistem Penilaian Mandiri Pelaksanaan Reformasi Birokrasi (PMPRB), berperan sangat penting dalam mengetahui dan menilai serta mengawal pencapaian reformasi birokrasi sebagaimana diharapkan.

Menurut Budi Suprianto dalam Manajemen Pemerintahan (2009), untuk mewujudkan birokrasi pemerintah yang baik ada beberapa hal yang perlu direformasi, yakni:

- a. Reformasi Elite

Kepentingan penguasa atau elite politik lebih dominan dari pada kepentingan rakyat. Karena itu kebijakan yang dibuat selalu berorientasi dan merupakan alat untuk meningkatkan kepentingan elite politik dari pada kepentingan rakyat. Hingga saat ini visi dan misi para elite politik

dan birokrat adalah bagaimana menjadikan kekuasaan sebagai alat untuk mempertahankan kekuasaan dan diri, di mana birokrasi merupakan alat yang sangat mudah untuk mempertahankan kekuasaan. Oleh karena itu perlu ditumbuhkembangkan kemauan pimpinan kekuasaan dan elite politik untuk mengubah perilakunya dan memiliki komitmen untuk mengubah wajah birokrasi Indonesia.

b. Reformasi Pola Pikir

Mengubah cara pandang dan paradigma aparatur dan pemerintah terhadap birokrasi. Memberikan kewenangan dan pendelegasian tugas kepada bawahan, misalnya jika atasan tidak berada ditempat, urusan-urusan teknis bisa diserahkan kepada bawahannya agar masyarakat berurusan dengan instansi tertentu tidak perlu menunggu atasannya ada.

c. Reformasi pengawasan

Agar reformasi birokrasi berjalan dengan baik diperlukan fungsi pengawasan yang lebih ketat. Dalam konteks ini diperlukan penyesuaian dan perubahan baru untuk menghadapi tantangan tugas masa depan. Hal ini terkait dengan perilaku birokrasi yang terkesan kaku dalam menjalankan fungsi pengawasan dan sangat terpaku kepada peraturan. Hal ini bisa dilihat dari beberapa hal, yakni: sikap dan prosedur pelayanan yang kaku, kualitas intelektual rata-rata pengawas tidak jauh dengan kualitas masyarakat umum, sikap dan metode kerja yang kurang memenuhi kebutuhan khas masyarakat lokal, orientasi kerja yang hanya berdasarkan perintah atasan bukan karena kebutuhan masyarakat, serta lembaga yang kurang mandiri akibat adanya intervensi lembaga eksternal.

d. Reformasi Organisasi

Reformasi birokrasi harus segera dilakukan tanpa harus berdasarkan sistematis karena kemungkinan akan menimbulkan fenomena organisasi yang gemuk karena terlalu banyak jabatan struktural dan terjadi tumpang tindih program kegiatan yang ditangani. Setidaknya dalam mereformasi birokrasi kita harus melihat beberapa hal yakni tingkat kepentingan

organisasi, maksudnya struktur organisasi itu dibuat berdasarkan kepentingan dan kebutuhan pekerjaan bukan kepentingan pihak tertentu, desain organisasi yang akan selalu menciptakan efektifitas dan efisiensi.

Perubahan lingkungan kerja yang patut diperhitungkan adalah antara lain pekerjaan yang dahulu tidak berdasarkan keahlian dan merupakan pekerjaan yang berulang-ulang tanpa arti berubah menjadi pekerjaan dengan keahlian dan dilakukan dengan menemukan cara baru serta penuh kepedulian. Pekerjaan yang dalam paradigma lama dilakukan perorangan dengan basis fungsional dan hanya satu bidang keahlian berubah menjadi pekerjaan kelompok yang berbasis proyek dengan beragam keahlian. Selain itu, apabila dahulu atasanlah yang berkuasa dengan arah koordinasi dari atas ke bawah maka dalam paradigma baru yang berkuasa adalah publik dengan koordinasi antar rekan kerja.

# BAB 4

---

## PATOLOGI BIROKRASI DAN BIROKRASI PROFESIONALISME

### 1. Memahami tentang Patologi Birokrasi

---

Ruang lingkup patologi birokrasi menurut Smith (1988) dapat dipetakan dalam dua konsep besar, yaitu:

- a. *Disfunctions of bureaucracy*, yakni berkaitan dengan struktur, aturan, dan prosedur atau berkaitan dengan karakteristik birokrasi atau birokrasi secara kelembagaan yang jelek, sehingga tidak mampu mewujudkan kinerja yang baik, atau erat kaitannya dengan kualitas birokrasi secara institusi.
- b. *Mal-administration*, yakni berkaitan dengan ketidakmampuan atau perilaku yang dapat disogok, meliputi: perilaku korup, tidak sensitif, arogan, misinformasi, tidak peduli dan bias, atau erat kaitannya dengan kualitas sumber daya manusianya atau birokrat yang ada di dalam birokrasi.

Bentuk patologi birokrasi yang ditinjau dari perspektif perilaku birokrasi merefleksikan bahwa birokrasi sebagai pemilik kewenangan menyelenggarakan pemerintahan tentu memiliki kekuasaan “relatif” yang sangat rentan terhadap dorongan untuk melakukan hal-hal yang menguntungkan diri dan kelompoknya yang diformulasikan atau diwujudkan dalam berbagai perilaku yang buruk.

Suatu perilaku dikatakan baik, bila secara universal semua orang bersepakat mengakui suatu perbuatan yang menunjukkan tingkah laku seseorang memang baik, sedangkan sebaliknya suatu perilaku dikata-kan buruk, bila secara universal semua orang bersepakat menyatakan bahwa

tingkah laku seseorang itu buruk. Karena hakikatnya hanya dua jenis perilaku yang ada dalam diri manusia, yaitu perilaku baik dan perilaku buruk, yang kesemuanya itu tergantung dari manusianya sendiri. Dikaitkan dengan patologi birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam perspektif perilaku, maka yang dijadikan indikator adalah berbagai perilaku buruk dari birokrasi itu sendiri.

Birokrasi diharapkan dapat mewujudkan suatu tata pemerintahan yang mampu menumbuhkan kepercayaan publik, karena bagaimana pun pada akhirnya pelayanan publik produk dari suatu pemerintahan adalah terciptanya kepercayaan publik. Birokrasi tidak hanya sekadar melaksanakan kekuasaan, tetapi juga memiliki tujuan moral, sebuah birokrasi yang menghargai hak-hak masyarakat.

Proses patologi birokrasi yang akut di Indonesia ini bukan sesuatu yang datang tiba-tiba, tetapi terpelihara sejak lama. Birokrasi sudah terbiasa menjadi simbol kemakmuran dan kerajaan bagi aparatnya untuk mendapat pelayanan dari masyarakat. Kultur *pangreh praja* (rakyat mengabdikan pada pemerintah/raja) ada di birokrasi zaman kerajaan-kerajaan di Nusantara, dan birokrasi yang diciptakan untuk melayani penguasa terjadi di zaman penjajahan.

Membangun sistem kontrol dan akuntabilitas publik menjadi signifikan dalam memerangi patologi birokrasi. Sebagai “eksekutor” kekuasaan birokrasi sangat mudah tergoda untuk melakukan *abuse of power*. Salah satu ruang yang rentan terhadap patologi birokrasi berkenaan dengan proses pembangunan, khususnya penjabaran program ke dalam proyek-proyek pembangunan atau dikenal dengan istilah pengadaan barang dan jasa, seperti: tindakan *mark up*, penggelapan, manipulasi, suap, penyunatan dan sebagainya.

Selanjutnya Siagian (1994) mengelompokkan patologi birokrasi ke dalam 5 (lima) kategori, yaitu:

- a. Patologi yang timbul karena persepsi dan gaya manajerial para pejabat dilingkungan birokrasi, seperti: penyalahgunaan wewenang dan jabatan; persepsi atas dasar prasangka; mengaburkan masalah; menerima sogok; pertentangan kepentingan; cenderung

mempertahankan status quo; *empirebuilding*; bermewah-mewah; pilih kasih; takut pada perubahan, inovasi, dan risiko; penipuan; sikap sombong; ketidakpedulian pada kritik dan saran; tidak mau bertindak; takut mengambil keputusan; sifat menyalahkan orang lain; tidak adil; intimidasi; kurang komitmen; kurang koordinasi; kurang kreativitas; kredibilitas terendah; kurangnya visi yang imajinatif; kedengkian; nepotisme; tindakan tidak rasional; bertindak di luar wewenang; paranoid; patronasi; keengganan mendelegasikan; ritualisme; keengganan pikul tanggung jawab; dan xenofobia.

- b. Patologi yang disebabkan karena kurangnya atau rendahnya pengetahuan dan keterampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional, seperti: ketidakmampuan menjabarkan kebijaksanaan pimpinan; ketidaktelitian; rasa puas diri; bertindak tanpa berpikir; kebingungan; tindakan yang tidak produktif; tidak adanya kemampuan berkembang; mutu hasil pekerjaan yang rendah; kedangkalan; ketidakmampuan belajar; ketidaktepatan tindakan; inkompetensi; ketidakcekan; ketidakteraturan; melakukan tindakan yang tidak relevan; sikap ragu-ragu; kurangnya imajinasi; kurangnya prakarsa; kemampuan rendah; bekerja tidak produktif; ketidakrapian; dan stagnasi.
- c. Patologi yang timbul karena tindakan para anggota birokrasi yang melanggar norma-norma hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, seperti: penggemukan biaya; menerima sogok; ketidakjujuran; korupsi; tindakan kriminal; penipuan; kleptokrasi; kontrak fiktif; sabotase; tata buku tidak benar; dan pencurian.
- d. Patologi yang dimanifestasikan dalam perilaku para birokrat yang bersifat disfungsi atau negatif, seperti: bertindak sewenang-wenang; pura-pura sibuk; paksaan; konspirasi; sikap takut; penurunan mutu; tidak sopan; diskriminasi; dramatisasi; sulit dijangkau; sikap tidak acuh; tidak disiplin; kaku; tidak berperikemanusiaan; tidak peka; tidak sopan; tidak peduli tindak; salah tindak; semangat yang salah tempat; negativisme; melalaikan



tugas; tanggungjawab rendah; lesu darah; paparazi; melaksanakan kegiatan yang tidak relevan; utamakan kepentingan sendiri; suboptimal; imperatif wilayah kekuasaan; tidak profesional; sikap tidak wajar; melampaui wewenang; *vested interest*; dan pemborosan.

- e. Patologi yang merupakan akibat situasi internal dalam berbagai instansi dalam lingkungan pemerintahan, seperti: penempatan tujuan dan sasaran yang tidak tepat; kewajiban sosial sebagai beban; eksploitasi; tidak tanggap; pengangguran terselubung; motivasi yang tidak tepat; imbalan yang tidak memadai; kondisi kerja yang kurang memadai; pekerjaan tidak kompatibel; tidak adanya indikator kinerja; miskomunikasi; misinformasi; beban kerja yang terlalu berat; terlalu banyak pegawai; sistem pilih kasih; sasaran yang tidak jelas; kondisi kerja yang tidak nyaman; sarana dan prasarana yang tidak tepat; dan perubahan sikap yang mendadak.

Bertitik tolak dari masalah tersebut, penulis mencoba memberikan resep obat untuk menanggulangi penyakit birokrasi, sekalipun dengan obat ini penyakit tersebut tidak akan sembuh secara keseluruhan, paling tidak dapat mengurangi atau mencegah serta menghambat timbulnya penyakit tersebut.

Berikutnya, penulis menawarkan cara pengobatan patologi birokrasi dengan pendekatan *good governance*. Penulis berasumsi atau berkeyakinan konsep ini bisa menyembuhkan atau setidaknya dapat mengurangi penyakit birokrasi. *Good governance* diartikan “kepemerintahan yang baik”. Secara konseptual pengertian “baik” mengandung dua pemahaman. Pertama, nilai yang menjunjung tinggi keinginan/ kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan nasional, kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. Kedua, aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut (Syamsuddin, 2007). Konsep “kepemerintahan yang baik” berorientasi pada dua hal, yaitu: Pertama, orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional. Hal ini mengacu pada

demokratisasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dengan elemen-elemen konstituen atau pemilihnya, seperti: legitimasi, akuntabilitas, otonomi dan devolusi kekuasaan kepada daerah, serta adanya jaminan berjalannya mekanisme kontrol oleh masyarakat. Kedua, pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif dan efisien melakukan upaya pencapaian tujuan nasional. Hal ini sangat bergantung pada sejauh mana pemerintah mempunyai kompetensi, dan sejauh mana struktur serta mekanisme politik dan administrasi berfungsi secara efektif dan efisien.

Dalam konteks *good governance* sebagai penyelenggaraan pemerintahan perlu ada unsur-unsur yang dilibatkan. Unsur utama yang dilibatkan dalam penyelenggaraan pemerintahan menurut UNDP terdiri atas tiga macam, yaitu *the state*, *the private sector*, dan *civil society organization* (Widodo, 2001).

**a. *The State***

Di antara tugas terpenting negara pada masa depan yang diciptakan oleh lingkungan politik adalah mewujudkan pembangunan manusia yang berkelanjutan dengan meredefinisi peran pemerintahan dalam mengintegrasikan sosial, ekonomi, melindungi lingkungan, melindungi kerentanan dalam masyarakat, menciptakan komitmen politik mengenai restrukturisasi ekonomi, sosial dan politik, menyediakan infrastruktur, desentralisasi dan demokratisasi pemerintah, memperkuat finansial dan kapasitas administratif pemerintah lokal, kota, dan metropolitan.

Institusi pemerintah akan memiliki peran penting dalam melindungi lingkungan, memelihara harmonisasi sosial, ketertiban dan keamanan, stabilitas kondisi makro ekonomi, meningkatkan penerimaan keuangan dan menyediakan pelayanan publik dan infrastruktur yang esensial, memelihara standar keselamatan dan kesehatan masyarakat dengan biaya yang dapat dijangkau, mengatur aktivitas ekonomi yang bersifat *natural monopolies* atau yang dapat mempengaruhi kesejahteraan umum bagi warga negara. Institusi pemerintah juga perlu memberdayakan rakyat. Mereka diharapkan memberikan layanan untuk menyediakan kesempatan yang sama dan menjamin inklusivitas sosial, ekonomi, dan politik. Pemberdayaan hanya dapat terjadi dalam suatu lingkungan institusi yang

kondusif yang terdiri atas sistem fungsi legislasi dan proses pemilihan yang tepat, legal, dan yudisial.

**b. *The Private Sector***

Sektor swasta jelas telah memainkan peran penting dalam pembangunan dengan menggunakan pendekatan pasar. Pendekatan pasar untuk pembangunan ekonomi berkaitan dengan penciptaan kondisi, yakni ketika produksi barang dan jasa berjalan dengan baik. Pendekatan tersebut mendapatkan dukungan dari lingkungan yang mapan untuk melakukan aktivitas sektor swasta dan dalam suatu bingkai kerja *incentives and rewards* secara ekonomi bagi individu dan organisasi yang memiliki kinerja baik.

**c. *Civil Society Organization***

Terwujudnya pembangunan manusia yang berkelanjutan, bukan hanya tergantung pada negara yang mampu memerintah dengan baik dan sektor swasta yang mampu menyediakan pekerjaan dan penghasilan. Akan tetapi, juga tergantung kepada organisasi masyarakat sipil yang memfasilitasi interaksi sosial politik dan yang memobilisasi berbagai kelompok di dalam masyarakat untuk terlibat dalam aktivitas sosial, ekonomi, dan politik. Organisasi masyarakat sipil tidak hanya melakukan *check and balances* terhadap kewenangan kekuasaan pemerintah dan sektor swasta. Akan tetapi, mereka juga dapat memberikan kontribusi pada (dan memperkuat) kedua unsur utama yang lain. Organisasi masyarakat sipil dapat membantu memonitor lingkungan, penipisan sumber daya, polusi dan kekejaman sosial, memberikan kontribusi pada pembangunan ekonomi dengan membantu mendistribusikan manfaat pertumbuhan ekonomi yang lebih merata dalam masyarakat dan menawarkan kesempatan bagi individu untuk memperbaiki standar hidup mereka.

Dari penjelasan di atas dapat dipahami bahwa *good governance* mengarahkan kepada upaya untuk memperbaiki dan meningkatkan proses manajemen pemerintahan sehingga kinerjanya menjadi lebih baik. Dengan demikian diharapkan penyimpangan-penyimpangan dalam pelaksanaan

pelayanan dapat dieliminir. Untuk itu pola dan gaya pemerintah harus segera dibenahi dan dikembangkan dengan menggunakan konsep *good governance* sebagaimana diuraikan oleh Islamy (2003) dalam lima proposisi pemerintahan yang baik (*good governance*) sebagai berikut.

- a. *Governance refers to a complex set of situation and actors that are drawn from but also beyond government* (keperintahan mengacu pada seperangkat institusi yang kompleks dan para pelaku yang terbentuk dari pemerintah maupun luar pemerintah).
- b. *Governance recognizes the blurring of boundaries and responsibilities for tackling social and economic issues* (keperintahan mencermati pengaburan batasan-batasan dan pertanggungjawaban untuk pemecahan sosial dan ekonomi).
- c. *Governance identifies the fower dependence involved in the relationships between institution involved in collection action* (keperintahan mengidentifikasi ketergantungan kekuasaan yang terlibat dalam hubungan di antara institusi dalam tindakan bersama).
- d. *Governance is about autonomous self governing networks of actors* (keperintahan merupakan hal penentuan jaringan kerja sendiri dari para pelaku yang bersifat otonom).
- e. *Governance recognizes the capacity to get thing done which does not rest on the power of government tocommand or use its authority. It sees government as able to used new tools and techniques to steer and guide* (keperintahan mencermati kapasitas untuk mendapatkan segala sesuatu yang dikerjakan di mana tidak menyadarkan pada kekuasaan pemerintah untuk mengomando atau menggunakan otoritasnya. Keperintahan melihat pemerintah sebagai kemampuan untuk menggunakan alat dan teknik baru dalam menjalankan dan membimbing).

Dengan merujuk pada kelima proposisi tersebut, Islamy (2003) memberikan rekomendasi untuk menyempurnakan mutu pemerintahan di Indonesia perlu memperhatikan faktor-faktor sebagai berikut.

- a. Memanfaatkan seperangkat institusi dan aktor baik dari dalam maupun dari luar birokrasi pemerintahan. Pemerintah tidak perlu alergi atau curiga terhadap eksistensi berbagai macam institusi dan aktor di luar institusi pemerintah, bahkan sebaliknya hal itu bisa dimanfaatkan sebagai komponen penguat dalam mencapai tujuan bersama.
- b. Trikotomi peran sektor pertama (pemerintah “plus” legislatif), sektor kedua (swasta) dan sektor ketiga (masyarakat) untuk menangani masalah-masalah sosial ekonomi tidak perlu terjadi, karena peran mereka itu sekarang telah demikian membaur/kabur. Ketiga kekuatan tersebut seyogianya menyatu dan padu, mempunyai kepentingan dan komitmen yang sama tingginya atau mengatasi masalah-masalah sosial-ekonomi tersebut.
- c. Adanya saling ketergantungan di antara ketiga kekuatan tersebut dan peran bersama (*collective action*). Tujuan meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat tidak perlu ada satu kekuatan mana pun yang dominan melebihi yang lain. Semuanya berinteraksi dan berinterelasi serta punya akses yang sama dalam berpartisipasi dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat.
- d. Walaupun masing-masing kekuatan tersebut di atas (pemerintah dan legislatif, swasta, dan masyarakat) telah memiliki jaringan kerja, tetapi begitu mereka menyatu dalam suatu ikatan kepentingan bersama (*partner-ship*), maka mereka akan membentuk jaringan kerja sendiri yang otonom dan kuat dalam mempengaruhi dan menjalankan urusan pemerintahan. Institusi-institusi dan aktor-aktor dari ketiga kekuatan tersebut akan menjadi kekuatan yang dahsyat dan solid bila mereka bersedia memberikan dan memanfaatkan kontribusi, baik sumber-sumber, keahlian, dan tujuan-tujuan menuju pemerintahan yang baik (*good governance*).
- e. Kapasitas untuk mencapai tujuan (misalnya, membangun masyarakat sejahtera) tidak mungkin hanya menggantungkan diri dari komando dan penggunaan otoritas pemerintahan, tetapi juga kemampuan untuk memanfaatkan sarana dan teknik pemerintahan

yang baru, yaitu kemampuan membuat kebijakan dasar yang baik dan benar. Pemerintah tidak perlu memonopoli pembuatan kebijakan dasar tersebut, ia hanya perlu mengajak dan memberikan kesempatan aktor-aktor lain untuk ikut berperan serta dalam proses kebijakan. Peran pemerintah cukup sebagai *catalytic*, *agent*, dan komisioner yang memberikan arahan (*more steering*) dan tidak perlu menjalankannya sendiri (*lessrowing*) proses kebijakan tersebut.

## **2. Birokrasi Profesionalisme**

---

Profesional artinya menurut pada keahlian jabatannya. Sedangkan Profesionalisme adalah aliran yang menerapkan profesi sebagai asas pokok perbuatan manusia (Kartono, 1996: 157). Pendapat lain tentang profesionalisme dikemukakan oleh Robert G. Murdick dan Joel Ross (dalam Silalahi, 1992: 5) didasarkan pada kriteria:

- a. *Knowledge* (pengetahuan)
- b. *Competent application* (aplikasi kecakapan)
- c. *Social responsibility* (tanggung jawab sosial)
- d. *Self-control* (pengendalian diri)
- e. *Community sanction* (sanksi masyarakat atau sosial)

Dari pemaparan di atas penulis dapat simpulkan bahwa profesionalisme adalah hal-hal yang berkaitan dengan kepandaian khusus untuk menjalankan suatu sistem, yang didasarkan pada aspek-aspek pengetahuan, aplikasi kecakapan, tanggung jawab sosial, pengendalian diri, serta sanksi masyarakat atau sosial.

Selain itu profesional berarti pula suatu hal yang didasarkan dengan bidang lapangan pekerjaan yang dijalankan dengan baik di mana biasanya memerlukan kualifikasi pendidikan yang lebih tinggi sedikitnya sampai gelar sarjana, serta di dalamnya terdapat jenjang karier bagi para pegawai secara berkelanjutan.

Untuk merealisasikan kriteria aparat yang memiliki kemampuan (*capability*), memiliki loyalitas kepentingan (*competency*), dan memiliki keterkaitan kepentingan (*consistency* atau *coherency*). Maka pemerintah

sudah seharusnya segera menyediakan dan mempersiapkan tenaga kerja birokrasi profesional yang mampu menguasai teknik-teknik manajemen pemerintahan yang tidak hanya berorientasi pada peraturan (*rule oriented*) tetapi juga pada pencapaian tujuan (*goal oriented*). Menurut Stevenson (1990) istilah profesional dan profesionalisasi:

- a. Dipergunakan untuk menunjuk pada perubahan besar dalam struktur pekerjaan, dengan jumlah pekerjaan-pekerjaan profesional, atau bahkan pekerjaan-pekerjaan halus (*white collar jobs*) yang meningkat secara relatif dibandingkan dengan pekerjaan-pekerjaan lainnya, baik sebagai akibat perluasan kelompok pekerjaan yang sudah ada ataupun sebagai akibat munculnya pekerjaan-pekerjaan baru di bidang jasa.
- b. Dipergunakan dalam arti yang hampir sama dengan peningkatan jumlah asosiasi pekerjaan yang mengupayakan adanya pengaturan rekrutmen dan praktik dalam bidang pekerjaan tertentu.
- c. Memandang profesionalisasi sebagai suatu proses yang jauh lebih rumit yang menunjuk pada suatu pekerjaan dengan sejumlah atribut prinsip-prinsip profesional yang merupakan unsur-unsur pokok profesionalisme.
- d. Menunjuk pada suatu proses dengan urutan yang tetap, yaitu suatu pekerjaan dengan tahap-tahap perubahan organisatoris yang dapat diramalkan menuju bentuk akhir profesionalisme.

Terlepas dari berbagai permasalahan yang mewarnai birokrasi itu, harus diyakini bahwa untuk menjadikan birokrasi profesional itu tidak mudah. Tetapi, bagaimana ide ini harus dilakukan. Jika birokrasi tidak mereformasi dirinya untuk tampil sebagai sosok profesional, maka ia akan kehilangan kepercayaan dari masyarakat. Birokrasi bisa jadi akan sampai kondisi tidak berdaya dan tidak berguna. Oleh karena itu, birokrasi harus mampu mereformasi diri, menjadi sosok profesional dengan pelayanan prima dan berlaku sebagai abdi negara dan masyarakat, siap atau tidak siap.

Untuk mewujudkan birokrasi profesional yang mampu memberikan pelayanan prima kepada masyarakat memang tidak mudah. Untuk menuju

birokrasi profesional, birokrasi harus menjadi profesi mandiri. Dengan demikian, peluang kemampuan birokrasi semakin terbuka lebar sehingga tercipta birokrasi profesional. Kemandirian profesi bisa menciptakan panggilan tugas.

Profesi juga mengajarkan untuk berbakti kepada masyarakat, mengurangi proseduralisme atau formalisme, mendorong orang melakukan sesuatu pada organisasi. Dengan kemandirian profesi birokrasi juga akan memperkecil kesenjangan antara teori dan praktik. Pengembangan praktik harus didukung teori keilmuan dan dapat memperkecil informasi kesenjangan terhadap masyarakat, sehingga masyarakat tidak dapat ditipu. Di samping perlunya birokrasi menjadi profesi mandiri, menjaga netralitas birokrasi juga perlu dipertimbangkan dalam rangka mewujudkan birokrasi profesional.

Alternatif lain yang dapat ditempuh dalam upaya mewujudkan birokrasi profesional adalah menempatkan dan mengembangkan peran media massa sebagai sarana pengawasan publik terhadap kinerja birokrasi. Media massa mempunyai kemampuan dan peluang sangat besar untuk melakukan investigasi dan pelaporan terhadap pelanggaran yang dilakukan birokrasi. Keluhan, kritik dan masukan masyarakat melalui media akan sangat memengaruhi birokrasi untuk menjadi sosok yang lebih baik, karena ada rasa malu kekurangannya diekspose secara luas oleh media massa.

Dalam rangka mendorong terciptanya birokrasi profesional, juga perlu ditekankan adanya mekanisme *punish and reward* serta insentif dan disinsentif. Penghargaan diberikan kepada yang berprestasi dan sanksi kepada yang melanggar norma hukum. Selama ini, sistem penilaian terhadap birokrasi masih mengandalkan DP3. Pola ini, perlu ditinjau ulang dalam kondisi saat ini.

Begitu pula sistem penggajian yang kurang memperhatikan sosok birokrasi bekerja. Semua disamaratakan antara yang berprestasi dan tidak, antara yang rajin dan malas, antara yang beban pekerjaannya banyak dan kurang. Semestinya hal ini juga dijadikan parameter utama dalam sistem penggajian maupun karier. Hal itu akan mendorong birokrasi menjadi



lebih profesional dalam melakukan tugasnya. Alternatif tersebut tidak akan ada artinya, kalau tidak ada upaya mereformasi atau memperbaharui mental birokrasi itu sendiri. Perlu disadari, tugas yang diemban birokrasi adalah amanah yang harus dipertanggungjawabkan kepada Tuhan, masyarakat, bangsa dan negara. Sayang sekali jika sebagai bangsa yang sering mengklaim diri sebagai bangsa yang religius, mengakui adanya Ketuhanan Yang Maha Esa, tetapi tidak bisa menjaga amanah tersebut dengan baik.

Bagaimana pun susahnyanya mewujudkan birokrasi profesional, ide mulia ini harus tetap didukung. Birokrasi bagian dari pemerintah yang merupakan salah satu dari tiga pilar dalam *good governance*. Slogan tentang *good governance* juga bertebaran menghiasi berbagai instansi dan kantor pemerintahan.

Bagi masyarakat yang sedang berkembang tidak semua kemanfaatan birokrasi rasional dapat dipetik dan dirasakan. Apalagi birokrasi menghadapi krisis kepercayaan dari masyarakat, maka kecemasan dan pesimisme semakin muncul karena banyak anggota masyarakat merasakan bahwa berbagai pola tingkah laku yang telah merupakan kebiasaan dalam birokrasi tidak dapat mengikuti dan memenuhi tuntutan pembangunan dan perkembangan masyarakatnya. Sebagai contoh, adanya keadaan birokrasi publik di sektor pemerintahan, pendidikan dan kesehatan dan sebagainya berada dalam suatu kondisi yang dikenal dengan istilah *organizational slack* yang ditandai dengan menurunnya kualitas pelayanan yang diberikannya. Masyarakat pengguna pelayanan banyak mengeluhkan akan lambannya penanganan pemerintah atas masalah yang dihadapi dan bahkan mereka telah memberikan semacam *public alarm* agar pemerintah sebagai instansi yang paling berwenang, responsif terhadap semakin menurunnya kualitas pelayanan kepada masyarakat segera mengambil inisiatif yang cepat dan tepat untuk menanggulangnya.

Menurut Islamy (1998: 7) terdapat berbagai faktor yang menyebabkan birokrasi publik mengalami *organizational slack* yaitu antara lain:

- a. Pendekatan atau orientasi pelayanan yang kaku.

- b. Visi pelayanan yang sempit.
- c. Penguasaan terhadap *administrative engineering* yang tidak memadai.
- d. Semakin bertambah gemuknya unit-unit birokrasi publik yang tidak difasilitasi dengan 3P (personalia, peralatan dan penganggaran) yang cukup dan andal.

Akibat dari keadaan di atas, aparat birokrasi publik menjadi lamban dan sering terjebak ke dalam kegiatan rutin, tidak responsif terhadap aspirasi dan kepentingan publik serta lemah beradaptasi terhadap perubahan yang terjadi di lingkungannya. Sebagai konsekuensinya, perlu dipertanyakan mengenai posisi aparat pelayanan ketika berhadapan dengan masyarakat atau kliennya.

Guna merespons kesan buruk birokrasi seperti itu, birokrasi perlu melakukan beberapa perubahan sikap dan perilakunya antara lain:

- a. birokrasi harus lebih mengutamakan sifat pendekatan tugas yang diarahkan pada hal pengayoman dan pelayanan masyarakat; dan menghindarkan kesan pendekatan kekuasaan dan kewenangan.
- b. birokrasi perlu melakukan penyempurnaan organisasi yang bercirikan organisasi modern, ramping, efektif dan efisien yang mampu membedakan antara tugas-tugas yang perlu ditangani dan yang tidak perlu ditangani (termasuk membagi tugas-tugas yang dapat diserahkan kepada masyarakat).
- c. birokrasi harus mampu dan mau melakukan perubahan sistem dan prosedur kerjanya yang lebih berorientasi pada ciri-ciri organisasi modern yakni: pelayanan cepat, tepat, akurat, terbuka dengan tetap mempertahankan kualitas, efisiensi biaya dan ketepatan waktu.
- d. birokrasi harus memosisikan diri sebagai fasilitator pelayan publik dari pada sebagai agen pembaharu pembangunan.
- e. birokrasi harus mampu dan mau melakukan transformasi diri dari birokrasi yang kinerjanya kaku (*rigid*) menjadi organisasi birokrasi yang strukturnya lebih desentralistis, inovatif, fleksibel dan responsif.

Dari pandangan ini, dapat disimpulkan bahwa organisasi birokrasi yang mampu memberikan pelayanan publik secara efektif dan efisien kepada masyarakat, salah satunya jika strukturnya lebih terdesentralisasi daripada tersentralisasi. Sebab, dengan struktur yang terdesentralisasi diharapkan akan lebih mudah mengantisipasi kebutuhan dan kepentingan yang diperlukan oleh masyarakat, sehingga dengan cepat birokrasi dapat menyediakan pelayanannya sesuai yang diharapkan masyarakat pelanggannya. Sedangkan dalam konteks persyaratan budaya organisasi birokrasi, perlu dipersiapkan tenaga kerja atau aparat yang benar-benar memiliki kemampuan (*capability*), memiliki loyalitas kepentingan (*competency*), dan memiliki keterkaitan kepentingan (*consistency* atau *coherency*).

# BAB 5

---

## MANAJEMEN DAN BUDAYA BIROKRASI

### 1. Konsep Manajemen Birokrasi

---

Secara etimologis kata manajemen berasal dari bahasa Perancis Kuno *ménagement*, yang berarti seni melaksanakan dan mengatur. Sedangkan secara terminologis para pakar mendefinisikan manajemen secara beragam, di antaranya:

Wijayanti (2008: 1) mengartikan manajemen sebagai seni dalam menyelesaikan pekerjaan melalui orang lain. Menurut Stoner yang dikutip oleh Wijayanti (2008: 1) manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan usaha-usaha para anggota organisasi dan penggunaan sumber daya-sumber daya manusia organisasi lainnya agar mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

Wijayanti (2008: 1) mendefinisikan manajemen sebagai suatu bidang ilmu pengetahuan (*science*) yang berusaha secara sistematis untuk memahami mengapa dan bagaimana manusia bekerja bersama-sama untuk mencapai tujuan dan membuat sistem ini lebih bermanfaat bagi kemanusiaan.

Schein (2009: 2) memberi definisi manajemen sebagai profesi. Menurutnya manajemen merupakan suatu profesi yang dituntut untuk bekerja secara profesional, karakteristiknya adalah para profesional membuat keputusan berdasarkan prinsip-prinsip umum, para profesional mendapatkan status mereka karena mereka mencapai standar prestasi kerja tertentu, dan para profesional harus ditentukan suatu kode etik yang kuat.

Terry (2003: 1) memberi pengertian manajemen yaitu suatu proses atau kerangka kerja, yang melibatkan bimbingan atau pengarahan suatu kelompok orang-orang ke arah tujuan-tujuan organisasional atau maksud-

maksud yang nyata. Hal tersebut meliputi pengetahuan tentang apa yang harus dilakukan, menetapkan cara bagaimana melakukannya, memahami bagaimana mereka harus melakukannya dan mengukur efektivitas dari usaha-usaha yang telah dilakukan.

Dari beberapa definisi yang tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa manajemen merupakan usaha yang dilakukan secara bersama-sama untuk menentukan dan mencapai tujuan-tujuan organisasi dengan pelaksanaan fungsi-fungsi perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pelaksanaan (*actuating*), dan pengawasan (*controlling*). Manajemen merupakan sebuah kegiatan; pelaksanaannya disebut *managing* dan orang yang melakukannya disebut manajer. Manajemen dibutuhkan setidaknya untuk mencapai tujuan, menjaga keseimbangan di antara tujuan-tujuan yang saling bertentangan, dan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas.

Terry (2005) Manajemen terdiri dari berbagai unsur, yakni *man, money, method, machine, market, material* dan *information*:

- a. *Man* : Sumber daya manusia;
- b. *Money* : Uang yang diperlukan untuk mencapai tujuan.
- c. *Method* : Cara atau sistem untuk mencapai tujuan.
- d. *Machine* : Mesin atau alat untuk berproduksi.
- e. *Material* : Bahan-bahan yang diperlukan dalam kegiatan.
- f. *Market* : Pasaran atau tempat untuk melemparkan hasil produksi.
- g. *Information* : Hal-hal yang dapat membantu untuk mencapai tujuan.

Berdasarkan tingkatan dalam organisasi, maka tingkat manajemen dapat dibedakan atas:

- a. *Top management* (manajemen puncak) atau disebut juga sebagai *administrative* manajemen. Orang yang berada dalam kedudukan manajemen puncak ini disebut *top managers* (manajer puncak) yang diidentifikasi dalam berbagai titel, misalnya *chairman of the board, president, chief executive officer, senior vice-president*.

Manajemen puncak bertanggung jawab untuk keseluruhan manajemen dan organisasi.

- b. *Middle management* (manajemen tengah). Orang yang berada dalam posisi manajemen tengah dinamakan manajer-manajer tengah, yang mungkin terdiri atas satu atau lebih tingkatan dalam organisasi. Adapun orang-orang tersebut biasanya diidentifikasi dengan titel, seperti *divisional manager*, *regional manager*, *product manager*, *sales manager*, *marketing manager*, *personal manager*, *financial manager*. Tanggung jawab dari manajer tengah ialah menggerakkan aktivitas dengan mengimplementasikan kebijaksanaan yang telah digariskan oleh manajer puncak.
- c. *Lower management* (manajemen bawah) yang dinamakan juga *operational management*, *supervisory management*, *first level management*, *lowest managerial levels* yang bertanggung jawab menggerakkan operasi para pekerja. Manajer dalam manajemen tingkat bawah ini lebih dikenal dengan nama supervisor-supervisor, seperti *production supervisor*, *technical supervisor*, di samping titel-titel *foreman* (mandor), *department manager*, *assistant department manager*.

Dihubungkan dengan organisasi pemerintahan, juga dijumpai tiga tingkat administratif, yaitu presiden sebagai administrator puncak, menteri-menteri sebagai administrator tingkat menengah dan Direktur Jenderal sebagai administrator tingkat bawah. Dalam tingkat pemerintahan provinsi, maka yang menjadi administrator puncak adalah gubernur, sedangkan untuk pemerintah tingkat Kabupaten atau Kota, administrasi puncaknya adalah bupati atau walikota. Kemudian disusul dengan tingkat administratif berikutnya yang lebih rendah yang disebut kepala biro atau kepala bagian dan kepala subbagian atau kepala seksi atau nama-nama lain yang dipergunakan. Dengan demikian, jelaslah, bahwa yang menjadi administrator puncak (bagi organisasi-organisasi yang bersifat publik) atau manajer puncak (bagi organisasi-organisasi bisnis atau perusahaan) adalah orang yang menduduki atau memegang posisi puncak dari suatu organisasi sebagaimana yang tampak dalam struktur organisasinya.

Orang atau pegawai yang melapor dan bertanggung jawab langsung kepada administrator atau manajer puncak adalah administrator atau manajer menengah dan orang atau orang-orang yang melapor dan bertanggung jawab kepada administrator atau manajer menengah adalah administrator atau manajer operasional. Dengan kata lain, manajemen puncak adalah peringkat yang teratas dalam struktur organisasi, manajemen menengah adalah peringkat di bawah manajemen puncak dan manajemen bawah atau operasional adalah peringkat yang terendah atau peringkat pelaksana operasional.

Di samping trikotomi tingkat manajemen di atas, adakalanya tingkat manajemen diklasifikasi atas:

- a. Manajemen puncak
- b. Manajemen puncak-menengah
- c. Manajemen menengah
- d. Manajemen menengah-operasional
- e. Manajemen operasional

Adapun tingkat-tingkat manajemen (*levels of management*) yang oleh banyak penulis disebut tingkat-tingkat manajemen (*levels of organization*) atau tingkat-tingkat administratif (*levels of administrative*), dapat dilihat seperti dalam bagan berikut ini:

Berdasarkan aktivitas-aktivitas manajemen seperti dikemukakan di atas menjadi jelas, bahwa aktivitas peringkat manajemen yang lebih rendah bergantung dari dan ditentukan oleh aktivitas peringkat manajemen yang lebih tinggi. Di sini peringkat manajemen yang lebih rendah mengoperasionalkan hasil aktivitas peringkat manajemen yang lebih tinggi sesuai dengan bidangnya masing-masing.

Sesuai dengan definisi manajemen yang menekankan proses dan fungsi manajemen yang terdiri atas antara lain perencanaan, pengorganisasian, dan pengawasan, maka setiap manajer pun menjalankan fungsi-fungsi tersebut meskipun dalam persentase yang berbeda. Hal tersebut dapat digambarkan seperti dalam bagan berikut (Hughes, 1998).

Manajemen Bawah	Manajemen Tengah	Manajemen Puncak
		Perencanaan
	Pengorganisasian	
Pengawasan		

**Gambar 1. Bagan Derajat Intensitas Aktivitas Fungsi Berdasarkan Tingkat Manajemen**

Salah satu kesamaan yang nyata dari berbagai jenis organisasi ialah bahwa organisasi harus mempunyai pimpinan yang biasa disebut administrator atau manajer yang bertanggung jawab untuk mengelola dan menggerakkan organisasi dan perangkatnya, yaitu *human and material resources* sehingga tercapai tujuan yang dikehendaki. Dapat dikemukakan, bahwa tanpa ada pimpinan yang menggerakkan sumber daya manusia dan materiel, organisasi akan macet. Sebab pimpinanlah yang melakukan perencanaan, pengorganisasian, penyusunan staf, penggerakan (pengarahan dan pemberian motivasi) maupun pengendalian yang berhubungan dengan aktivitas-aktivitas pencapaian tujuan organisasi.

Dalam melakukan tugas-tugas atau fungsi-fungsi tersebut, maka pimpinan (administrator atau manajer) dituntut untuk memiliki keterampilan yang disebut keterampilan manajerial (*managerial skill*), baik pimpinan puncak (*top manager*), menengah (*middle manager*), maupun bawah (*lower manager*). Tanpa memiliki keterampilan manajerial, maka pimpinan akan gagal dalam melakukan tugas dan fungsinya, tidak berhasil menggerakkan organisasi yang dipimpinnya serta pencapaian tujuan atau tujuan yang dicapai menjadi tidak efektif.

Kemampuan atau keterampilan administratif dan manajerial dapat ditingkatkan atau dapat dipelajari. Sudah sejak zaman Taylor dan Fayol dicanangkan pentingnya pendidikan administrasi dan manajemen untuk meningkatkan kemampuan manajerial dari setiap tingkatan manajemen (*levels of management*) melalui pendidikan dan latihan dalam berbagai bentuk. Misalnya, melalui pendidikan formal atau akademis dalam jenjang diploma, strata satu (S-1), strata dua (S-2), dan strata tiga (S-3) di



perguruan tinggi, latihan jabatan dalam *pre in service training*, *in service training*, dan *on the job training*.

Keterampilan manajerial dapat juga ditingkatkan dengan mengikuti seminar, simposium, konferensi, *coaching* yang berhubungan dengan administrasi dan manajemen atau langsung melalui praktik. Akan tetapi, pengembangan *managerial skill* melalui pendidikan dan latihan administrasi dan manajemen kelihatan masih kurang mendapat perhatian dari pihak pimpinan, baik di bidang pemerintahan maupun bisnis. Di samping itu, materi yang disajikan pada umumnya belum memenuhi sasaran ke arah terpenuhinya kebutuhan peningkatan kemampuan administratif dan manajerial.

Menurut Miftah Thoha (2009) ada empat *leverage point* yang dijadikan pertimbangan untuk menyusun strategi pembaharuan aparatur negara dan pemerintahan, yakni:

a. Kelembagaan Birokrasi Pemerintah

Kelembagaan merupakan hal pertama yang harus diperbaharui karena dalam kelembagaan terdapat dua unsur yakni kultur dan struktur. Kultur merupakan perpaduan tata nilai, kepercayaan dan kebiasaan yang diyakini kebenarannya untuk diperjuangkan. Ketika para aparatur atau birokrat melihat birokrasi merupakan suatu ladang dan wilayah di mana mereka harus melakukan yang terbaik untuk masyarakat maka itu akan mempengaruhi kinerja mereka. Secara teknis setiap pekerjaan yang mereka lakukan akan senantiasa berorientasi kepuasan dan kebaikan masyarakat. Sedangkan struktur merupakan kerangka yang digunakan sebagai tata aliran proses bagaimana kultur itu bisa diterapkan dan diwujudkan dalam suatu pemerintahan tersebut.

b. Sistem Penataan Birokrasi Pemerintahan

Sistem sangat tergantung dan menentukan visi dan keinginan politik yang ada. Tegaknya suatu hukum, profesional, akuntabel dan kompeten sangat tergantung dengan sistem penataan yang dibuat. Sistem penataan yang baik perlu dilakukan, karena sistem yang baik akan mempengaruhi perilaku aparaturnya. Aparatur yang baik akan susah untuk berbuat jika

sistemnya tidak baik, justru sebaliknya sistem yang baik akan memaksa aparatur untuk melakukan kebaikan. Memang jika kita berbicara ideal semuanya harus serentak dan bersama-sama diperbaiki.

c. Sumber Daya Aparatur

SDM aparatur pemerintah pada hari ini dikenal sebagai aparatur yang tidak profesional dan kesejahteraannya sangat kurang. Pendidikan dan pelatihan berkala yang buat oleh pemerintah untuk meningkatkan kualitas aparaturnya sangat penting. Masalah kesejahteraan juga perlu diperhatikan karena hal tersebut sangat berpengaruh terhadap profesionalisme. Pada akhirnya mereka akan mencoba mencari penghasilan sampingan yang masalah tersebut banyak yang merusak sistem birokrasi pemerintah seperti korupsi, penipuan, manipulasi dan sebagainya.

## 2. Budaya Birokrasi

---

Budaya secara bahasa adalah pikiran, akal budi. Sementara Budaya birokrasi di Indonesia banyak dipengaruhi oleh budaya Jawa yang hierarkis dan tertutup yang membuat seseorang untuk pandai menempatkan diri dalam masyarakat (Hoetomo, 2005). Kata budaya berasal dari kata *buddhi* (akal) sehingga dikembangkan menjadi budi-daya, yaitu kemampuan akal budi seseorang ataupun kelompok manusia.

Banyak sarjana yang memberikan definisi tentang budaya, antara lain Koentjoroningrat (2004) yang mendefinisikan kebudayaan sebagai keseluruhan gagasan, tindakan dan hasil karya manusia dalam rangka kehidupan masyarakat, yang dijadikan milik dari manusia dengan belajar. Budaya sebagai seperangkat nilai biasanya sarat dengan simbolisme, sehingga dalam setiap tindakannya, seseorang selalu berpegang teguh kepada 2 (dua) hal, yaitu, **Pertama**, filsafat atau pandangan hidup yang religius dan mistis. **Kedua**, pada sikap hidup yang etis dan menjunjung tinggi moral serta derajat hidupnya. Pandangan hidup akan selalu dikaitkan dengan tindakan simbolis yang biasanya banyak dipakai dan diwariskan

secara turun temurun pada generasi berikutnya. Masyarakat Indonesia memiliki sistem nilai dan norma budaya masing-masing. Keunikan kebudayaan itu biasanya menjadi acuan berpikir dan pegangan untuk bertindak. Budaya adalah perilaku konvensional masyarakat dan ia mempengaruhi semua tindakan meskipun sebagian besar tidak disadarinya.

Pengaruh budaya organisasi (birokrasi) terhadap perilaku para anggota organisasi sangat kuat, maka budaya organisasi (birokrasi) mampu menetapkan tapal batas untuk membedakan dengan organisasi (birokrasi) lain; mampu membentuk identitas organisasi dan identitas kepribadian anggota organisasi; mampu mempermudah terciptanya komitmen organisasi daripada komitmen yang bersifat kepentingan individu; mampu meningkatkan kemantapan keterikatan sistem sosial; dan mampu berfungsi sebagai mekanisme pembuatan makna dan simbol-simbol kendali perilaku para anggota organisasi. Dalam perekrutan pegawai tidak jarang ditemukan dalam perekrutan suatu jabatan yang didasarkan pada pertimbangan *like and dislike* pimpinan serta masih melekatnya budaya paternalisme. Praktik birokrasi yang berbelit-belit, ditambah dengan maraknya pungutan liar yang dilakukan sejumlah oknum pemerintah, aparat masyarakat, mengakibatkan biaya ekonomi tinggi bagi pengusaha (Riaupos, 4 Juni 2007).

Dalam pengertian netral birokrasi dapat diartikan sebagai keseluruhan pejabat negara di bawah pejabat politik, atau keseluruhan pejabat negara pada cabang eksekutif, atau birokrasi bisa juga diartikan sebagai setiap organisasi yang berskala besar (*every big organization is bureaucracy*) (Santoso, 1997).

Budaya organisasi (birokrasi) yang kuat ditentukan oleh dua faktor yaitu: Penyebaran nilai-nilai budaya secara efektif sehingga anggota organisasi mengetahui nilai-nilai yang terkandung dalam organisasi, Tingkat komitmen anggota organisasi terhadap inti dari nilai-nilai yang ada (*core values*), Perubahan budaya organisasi (Susanto, 1997). Kenyataannya interaksi individu-individu (pegawai) dengan organisasi yang menggambarkan situasi problematis budaya birokrasi di pemerintahan, masih ditemukan adanya tradisi dan tata pergaulan yang

bersifat paternalisme, misalnya di hadapan pimpinan dinas, seorang aparat bawahan sulit untuk menunjukkan penolakannya atas suatu ide atau gagasan pimpinan.

Kadang kala penolakan atas ide pimpinan secara terbuka dapat berarti membuka konflik antara pimpinan dan bawahannya. Bahkan, kendala yang dihadapi dalam rangka peningkatan profesionalisme aparatur adalah inovasi dan kreativitas aparat birokrasi masih relatif rendah. Misalnya jika Pimpinan melakukan Tugas (dinas) Luar, maka ada anggapan bahwa tugas dan tanggung jawab yang ada pada bawahan dapat ditunda pelaksanaannya atau dengan kata lain bawahan selalu menunggu pimpinan kembali untuk meminta petunjuk kepada pimpinan terhadap pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya sehingga pelaksanaan tugas bawahan senantiasa harus dalam pengawasan langsung pimpinan, ditambah lagi kecenderungan pengerjaan tugas yang mudah saja dan yang mendatangkan uang.

Budaya birokrasi berkembang di suatu daerah tertentu tidak dapat dilepaskan dari pola budaya lingkungan sosial yang melingkupinya., Agus Dwiyanto (2002) mengemukakan bahwa:

“Budaya birokrasi dapat digambarkan sebagai sebuah sistem atau seperangkat nilai yang memiliki simbol, orientasi nilai, keyakinan, pengetahuan dan pengalaman kehidupan yang terinternalisasi ke dalam pikiran. Seperangkat nilai tersebut diaktualisasikan dalam sikap, tingkah laku dan perbuatan yang dilakukan oleh setiap anggota dari sebuah organisasi yang dinamakan birokrasi. Setiap aspek dalam kehidupan organisasi birokrasi selalu bersinggungan dengan aspek budaya masyarakat setempat”.

Budaya organisasi adalah sistem nilai dan kepercayaan yang dianut bersama, yang berinteraksi dengan orang-orang dalam suatu organisasi, struktur organisasi dan sistem pengawasan untuk menghasilkan norma-norma perilaku. Budaya organisasi sering diartikan sebagai sistem nilai yang diakui dan dianut oleh semua anggotanya, yang membedakan organisasi satu dengan yang lainnya (Kast dan Rosenzweig, 1990). Berikutnya budaya organisasi merupakan cara-cara berpikir, berperasaan

dan bereaksi berdasarkan pola-pola tertentu yang ada dalam organisasi (Tozi, Rizzo, dan Carrol, 1990).

Miftah Thoha (1993) mengutip Weber berpendapat bahwa budaya birokrasi adalah suatu budaya yang mengatur dirinya dengan cara-cara hierarkis, impersonal, rasional, yuridiktif legalistik dan meritokrasi. Budaya semacam ini menekankan bahwa susunan hierarki itu merupakan konsekuensi logis jika birokrasi itu menginginkan kerja yang rasional. Sifat impersonal menekankan bahwa cara kerja birokrasi tidak didasarkan atas hubungan pribadi maupun hubungan politik. Sikap yuridiktif legalistik menekankan bahwa budaya yang dianut birokrasi itu adalah budaya kerja yang selalu dibatasi oleh ketentuan hukum dan bukannya ketentuan politik. Sedangkan meritokrasi mengharuskan cara-cara rekrutmen dan keahlian teknis bukan atas budaya konco atau *patronage system*.

Selain itu menurut Thoha (1993) budaya birokrasi menekankan bahwa aparat pelaku birokrasi dalam menjalankan tugas-tugasnya terpisah dengan kepemilikan atas fasilitas dan sarana publik. Dalam artian harus dibedakan antara milik pribadi dan milik publik.

Thoha (1991) menyebut Perilaku birokrasi pada hakikatnya merupakan hasil interaksi antara individu-individu dengan organisasinya. Oleh karena itu untuk memahami perilaku birokrasi sebaiknya diketahui terlebih dahulu individu-individu sebagai pendukung organisasi tersebut.

# BAB 6

---

## KONSEP PELAYANAN PUBLIK

### 1. Pengertian Pelayanan

---

Istilah pelayanan berasal dari kata “layan” yang artinya menolong menyediakan segala apa yang diperlukan oleh orang lain untuk perbuatan melayani. Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrem dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia (Sinambela, 2010:3). Pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain yang langsung (Moenir, 2006:16-17). Membicarakan pelayanan berarti membicarakan suatu proses kegiatan yang konotasinya lebih kepada hal yang abstrak (*Intangible*). Pelayanan adalah merupakan suatu proses, proses tersebut menghasilkan suatu produk yang berupa pelayanan, yang kemudian diberikan kepada pelanggan.

Beberapa pakar yang memberikan pengertian mengenai pelayanan di antaranya adalah Moenir (Harbani Pasolong, 2007:128). Harbani Pasolong (2007:4), pelayanan pada dasarnya dapat didefinisikan sebagai aktivitas seseorang, sekelompok dan/atau organisasi baik langsung maupun tidak langsung untuk memenuhi kebutuhan

Hasibuan mendefinisikan pelayanan sebagai kegiatan pemberian jasa dari satu pihak ke pihak lain, di mana pelayanan yang baik adalah pelayanan yang dilakukan secara ramah tamah dan dengan etika yang baik sehingga memenuhi kebutuhan dan kepuasan bagi yang menerima.

Menurut Sampara Lukman (2000:8) mengemukakan, pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.

Selanjutnya Sampara Lukman (2000:5) pelayanan merupakan suatu kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan.

Sedangkan definisi yang lebih rinci diberikan oleh Ratminto (2005:2) yaitu pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata yang terjadi akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hak lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan.

Menurut Ahmad Batinggi (1998:21) terdapat tiga jenis layanan yang bisa dilakukan oleh siapa pun, yaitu:

a. Layanan dengan Lisan

Layanan dengan lisan dilakukan oleh petugas-petugas di bidang Hubungan Masyarakat (HUMAS), bidang layanan Informasi, dan bidang-bidang lain yang tugasnya memberikan penjelasan atau keterangan kepada siapa pun yang memerlukan. Agar supaya layanan lisan berhasil sesuai dengan yang diharapkan, ada syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh pelaku layanan yaitu:

- 1) Memahami masalah-masalah yang termasuk ke dalam bidang tugasnya.
- 2) Mampu memberikan penjelasan apa yang diperlukan, dengan lancar, singkat tetapi cukup jelas sehingga memuaskan bagi mereka yang memperoleh kejelasan mengenai sesuatu.
- 3) Bertingkah laku sopan dan ramah.

b. Layanan dengan Tulisan

Layanan melalui tulisan merupakan bentuk layanan yang paling menonjol dalam melaksanakan tugas. Sistem layanan pada abad Informasi ini menggunakan sistem layanan jarak jauh dalam bentuk tulisan. Layanan tulisan ini terdiri dari 2 (dua) golongan yaitu, berupa petunjuk Informasi dan yang sejenis ditujukan kepada orang-orang yang berkepentingan, agar memudahkan mereka dalam berurusan dengan instansi atau lembaga pemerintah. Kedua, layanan berupa reaksi tertulis atau permohonan

laporan, pemberian/penyerahan, pemberitahuan dan sebagainya. Adapun kegunaannya yaitu:

- 1) Memudahkan bagi semua pihak yang berkepentingan.
- 2) Menghindari orang yang banyak bertanya kepada petugas
- 3) Memperlancar urusan dan menghemat waktu bagi kedua pihak, baik petugas maupun pihak yang memerlukan pelayanan.
- 4) Menuntun orang ke arah yang tepat.

c. Layanan dengan Perbuatan

Pada umumnya layanan dalam bentuk perbuatan dilakukan oleh petugas-petugas yang memiliki faktor keahlian dan keterampilan. Dalam kenyataan sehari-sehari layanan ini memang tidak terhindar dari layanan lisan jadi antara layanan perbuatan dan lisan sering digabung. Hal ini disebabkan karena hubungan pelayanan secara umum banyak dilakukan secara lisan kecuali khusus melalui hubungan tulis yang disebabkan oleh faktor jarak. Pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan. Sementara dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dijelaskan pelayanan sebagai hal, cara, atau hasil pekerjaan melayani (Lijan Poltak S., 2006: 5).

Dalam pengertian lain, pelayanan hakikatnya adalah serangkaian kegiatan, karena itu merupakan proses. Sebagai proses, pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan, meliputi seluruh organisasi dalam masyarakat (A.S. Moenir, 1995: 27).

Berdasarkan pemaparan yang dikemukakan di atas bahwa pelayanan adalah kegiatan yang dilakukan melalui hubungan antara penerima dan pemberi pelayanan yang menggunakan peralatan berupa organisasi atau lembaga perusahaan.

## **2. Pengertian Publik**

---

Istilah publik berasal dari bahasa Inggris publik yang berarti umum, masyarakat, negara. Kata publik sebenarnya sudah diterima menjadi



Bahasa Indonesia Baku menjadi Publik yang berarti umum, orang banyak, ramai. Padanan kata yang tepat digunakan adalah praja yang sebenarnya bermakna rakyat sehingga lahir istilah pamong praja yang berarti pemerintah yang melayani kepentingan seluruh rakyat (Lijan Poltak S., 2006: 5).

Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia. Pelayanan yang diberikan Pemerintah kepada publik haruslah sesuai dengan kebutuhan yang dibutuhkan publiknya, karena pelayanan merupakan penyediaan kepuasan untuk masyarakat atau publik. Oleh karena itu, diuraikan istilah publik menurut Sinambela bahwa istilah publik berasal dari Bahasa Inggris yaitu *public* yang berarti umum, masyarakat, negara (Sinambela, 2006:5). Istilah publik jelas dikatakan oleh Sinambela bahwa publik berarti umum, dapat dikatakan juga masyarakat dan negara. Istilah publik juga didefinisikan menurut Inu dan kawan-kawan dalam Sinambela, bahwa publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang merasa memiliki (Inu dalam Sinambela, 2006:5). Istilah publik menurut Inu dan kawan-kawan di atas, jelas bahwa publik merupakan sejumlah kelompok manusia yang memiliki rasa kebersamaan untuk berpikir, kebersamaan perasaan dan lainnya berdasarkan nilai norma yang merasa saling memiliki.

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan di atas, maka publik dapat didefinisikan sebagai masyarakat luas atau umum.

### **3. Konsep Pelayanan Publik**

---

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Sebagaimana telah dikemukakan terdahulu bahwa pemerintahan pada hakikatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Karenanya Birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk

memberikan layanan yang baik dan profesional (Tesis Irsan, 2012: 9). Menurut Moenir (2001:13) Pelayanan publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya. Tujuan pelayanan publik adalah mempersiapkan pelayanan publik tersebut yang dikehendaki atau dibutuhkan oleh publik, dan bagaimana menyatakan dengan tepat kepada publik mengenai pilihannya dan cara mengaksesnya yang direncanakan dan disediakan oleh pemerintah.

Selanjutnya menurut Moenir (2001: 13), pelayanan publik harus mengandung unsur-unsur dasar sebagai berikut.

- a. Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun pelayanan umum harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing-masing pihak.
- b. Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap berpegang teguh pada efisiensi dan efektivitas.
- c. Kualitas, proses dan hasil pelayanan umum harus diupayakan agar dapat memberi keamanan, kenyamanan, kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.
- d. Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakan.

Berkaitan dengan layanan publik yang profesional sesuai dengan tuntutan masyarakat, menurut (Widodo, 2001), Pelayanan publik yang profesional artinya pelayanan publik yang dicirikan oleh adanya akuntabilitas dan responsibilitas dari pemberi layanan (aparatur pemerintah), dengan ciri sebagai berikut.

- a. Efektif, lebih mengutamakan pada pencapaian apa yang menjadi tujuan dan sasaran.
- b. Sederhana, mengandung arti prosedur/tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-belit,

mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan.

- c. Kejelasan dan kepastian (transparan) mengandung arti adanya kejelasan dan kepastian mengenai:
  - 1) prosedur/tata cara pelayanan;
  - 2) persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis maupun persyaratan administratif;
  - 3) unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan;
  - 4) rincian biaya/tarif pelayanan dan tata cara pembayarannya;
  - 5) jadwal waktu penyelesaian pelayanan.
- d. Keterbukaan, mengandung arti prosedur/tata cara persyaratan satuan kerja/pejabat penanggungjawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian waktu/tarif serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.
- e. Efisiensi, mengandung arti:
  - 1) persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang berkaitan;
  - 2) dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan, dalam hal proses pelayanan masyarakat yang bersangkutan mempersyaratkan adanya kelengkapan persyaratan dari satuan kerja/instansi pemerintah lain yang terkait.
- f. Ketepatan, waktu, kriteria ini mengandung arti pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
- g. Responsif, lebih mengarah pada daya tanggap dan cepat menanggapi apa yang menjadi masalah, kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang dilayani.

- h. Adaptif, cepat menyelesaikan terhadap apa yang menjadi tuntutan, keinginan dan aspirasi masyarakat yang dilayani yang senantiasa mengalami tumbuh kembang.

Lebih lanjut Widodo, (2001) mengatakan, secara teoretis sedikitnya ada tiga fungsi utama yang harus dijalankan oleh pemerintah tanpa memandang tingkatannya, yaitu fungsi pelayanan masyarakat (*public service function*), fungsi pembangunan (*development function*) dan fungsi perlindungan (*protection function*). Pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan (Ratminto, 2005:5)

Menurut Batinggi (1998: 12), pelayanan publik dapat diartikan sebagai perbuatan atau kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengurus hal-hal yang diperlukan masyarakat atau khalayak umum. Dengan demikian, kewajiban pemerintah adalah memberikan pelayanan publik yang menjadi hak setiap warga negara. Sedangkan menurut Agung Kurniawan (Harbani, 2007:135) pelayanan publik adalah pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Agung Kurniawan (2005), mengatakan bahwa pelayanan publik adalah pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditetapkan. Sedangkan menurut Sadu Wasistiono dalam Handyaningrat (1994), pelayanan umum adalah pemberian jasa baik oleh pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat.

Dari pendapat di atas maka penulis dapat menyimpulkan bahwa pelayanan publik adalah suatu proses kegiatan yang menjadi tugas pokok atau tanggung jawab para aparatur pemerintah negara ataupun daerah guna memenuhi segala kebutuhan yang diperlukan oleh masyarakat baik berupa pelayanan administratif ataupun pelayanan jasa demi tercapainya tujuan negara yakni kesejahteraan masyarakatnya.

#### **4. Kualitas Pelayanan Publik**

---

Kata kualitas memiliki banyak definisi yang berbeda dan bervariasi mulai dari konvensional hingga yang lebih strategis. Definisi konvensional dari kualitas biasanya menggambarkan karakteristik langsung dari suatu produk yakni kinerja (*performance*), keandalan (*reliability*), mudah dalam penggunaan (*ease of use*), dan estetika (*esthetics*).

Adapun dalam definisi strategis bahwa kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan/masyarakat (Sinambela, 2006:6). Selain itu kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan (Arief, 2007:117). Menurut Lupiyoadi, (2001:144) “Kualitas dapat diartikan sebagai keseluruhan ciri-ciri dan karakteristik-karakteristik dari suatu produk atau jasa dalam hal kemampuannya untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan yang telah ditentukan atau bersifat laten”.

Menurut Tjiptono (2004:51) “Kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan”. Sedangkan menurut Rambat (2001:148): “Kualitas pelayanan dapat didefinisikan sebagai seberapa jauh perbedaan antara kenyataan dan harapan pelanggan atas pelayanan yang mereka terima atau peroleh”. Menurut Moenir (1995:33) bahwa di mata masyarakat, kualitas pelayanan meliputi ukuran-ukuran sebagai berikut.

- a. *Reability*, yaitu kemampuan untuk memproduksi jasa sesuai yang diinginkan secara tepat.

- b. *Assurance*, yaitu pengetahuan dan kemampuannya untuk meyakinkan.
- c. *Empathy*, yaitu tingkat perhatian dan atensi individual yang diberikan kepada pelanggan.
- d. *Responsiveness*, yaitu kemampuan untuk membantu pelanggan memberikan pelayanan yang tepat.
- e. *Tangibel*, yaitu penyediaan fasilitas fisik dan kelengkapan serta penampilan pribadi.

Selanjutnya Konsep *street level bureaucracy* ini telah diperkenalkan oleh Michael Lipsky pada tahun 1980 bahwa tersebut *street level bureaucracy* adalah sebagai “pelayan publik yang secara langsung berinteraksi dengan warga masyarakat yang menjalankan pekerjaan mereka dan mempunyai keleluasaan substansial dalam menjalankan tugasnya.” misalnya, para guru, polisi, pekerja sosial, hakim, jaksa dan semua yang dapat dikategorikan sebagai “pelaksana dari kebijakan penguasa” (Lipsky, 1980] 2010). *Public service* secara langsung artinya bahwa para birokrat ini yang memberikan pelayanan langsung kepada para *customer*-nya (*publik*). Contohnya adalah perawat, dokter-dokter praktik, yang terjun langsung kepada publik dan memberikan pelayanan sesuai dengan permintaan publik dalam batasan aturan lembaga mereka masing-masing (Lipsky: 2010).

Selanjutnya Lipsky (2010) menunjukkan bahwa *street level bureaucracy* juga harus dilihat sebagai bagian dari komunitas pembuatan kebijakan, karena sebagai pemberi layanan publik, pemberi manfaat dan penjaga ketertiban publik, birokrat garis depan ini sering menjadi kontroversi politik, biasanya mereka dihadapkan pada tuntutan peningkatan kualitas pelayanan dari masyarakat.

*Street level bureaucracy* ini menjembatani aspek-aspek konstitusional hubungan antara warga Negara dengan Negara (pemerintah). Ini artinya, para birokrat garis depan memegang kunci dalam dimensi kewarganegaraan. Birokrat garis depan merespons tekanan pekerjaan dengan sedemikian rupa, sehingga betapapun tekanan itu dapat dipahami dan maksudnya baik, ini akan dapat menimbulkan efek yang

mencoreng citra dan kinerja pemerintah di mata masyarakat. Jika pemerintah dipandang penting oleh warga masyarakat dan memiliki banyak interaksi dengan “perwakilan-perwakilannya” dan interaksi itu mungkin menimbulkan konsekuensi penting bagi kehidupan mereka, maka akan dibutuhkan desentralisasi kekuasaan. Lipsky (2010) merekomendasikan, apapun manfaat ataupun kesulitannya, usulan desentralisasi ini menitikberatkan pada perubahan fundamental dalam lingkungan kerja para birokrat di garis depan.

Pelaksana dari kebijakan penguasa bermakna bahwa para birokrat garis depan yang menjalankan kebijakan yang dikeluarkan oleh penguasa dan mereka pula yang menguatkan kebijakan yang dikeluarkan. Di dalam kebijakan publik itu sendiri para *street level bureaucracy* dibolehkan untuk membuat keputusan *ad hoc* dan perubahan dasar. Hal ini terjadi apabila kebijakan dari atas mengalami kerancuan dalam penyampaiannya kepada bawahan, maka para *street level bureaucracy* ini diperbolehkan untuk menerjemahkan kebijakan itu sendiri. Menurut Lipsky (2010) *street level bureaucracy* harus bersikap adil. *Street level bureaucracy* yang adil akan melaksanakan pekerjaan sesuai aturan, dan tidak melakukan diskriminasi dalam pelayanan.

*Street level bureaucracy* ini harus mempunyai ilmu pengetahuan yang tinggi dalam menelaah masalah-masalah dan lebih memahami karakteristik para pelanggan-pelanggan mereka. Dengan demikian, *street level bureaucracy* lebih memahami apa yang terjadi di masyarakat dalam menjalankan tugasnya (pelaksana kebijakan) dan *image* dari pemerintahan tersebut tergantung kepada cara penyampaian para birokrat garis depan (Lipsky: 2010).

*Street level bureaucracy* menghadapi dilema antara mendapatkan pada focus kerja dan memenuhi tujuan organisasi. Lipsky (2010) menjelaskan apa yang terjadi pada titik di mana kebijakan diterjemahkan dalam praktik, dan bagaimana para *street level bureaucracy* berperilaku di bawah kondisi dan konteks pekerjaan mereka. Menurut Lipsky: 2010) kondisi kerja *street level bureaucracy* telah dikategorikan sebagai berikut.

- a. Sumber daya yang tidak memadai dibandingkan dengan tugas pekerjaan yang dilakukan.
- b. Permintaan terhadap layanan cenderung meningkat untuk memenuhi tuntutan.
- c. Tujuan yang diharapkan oleh lembaga tempat mereka bekerja cenderung tidak jelas, kabur atau bertentangan.
- d. Kinerja yang diarahkan untuk pencapaian tujuan sulit diukur.

Pelayanan publik pada *street level bureaucracy* sesungguhnya banyak melakukan kebijakan, karena dia menjadi front teks pelayanan, artinya pelayanan pada *street level bureaucracy* merupakan hal yang sangat penting, dan sebagai pintu pertama pelayanan, bahkan penentu masyarakat yang dilayani dan akhirnya turut menentukan mutu bahkan mahal atau murahnya pelayanan (Nawawi, 2007: 187).

Terdapat dua istilah yang digunakan menyebut birokrasi pemerintah secara resmi, yaitu aparatur negara dan penyelenggara negara. Dalam pemahaman masyarakat, birokrasi juga dapat dimaknai sebagai proses penyelenggaraan pemerintahan dengan mengadopsi sistem tertentu di mana di dalamnya terdapat pembagian kerja dan tugas yang jelas antar divisi, terdapat nilai impersonal di mana orang mengikuti aturan, bukan aturan mengikuti orang, penyusunan jabatan dan karier berdasarkan kompetensi dan bukan preferensi, terdapatnya otoritas pengawasan dan juga terdapatnya hierarki (Said, 2007:10). Ruang lingkup birokrasi dapat diketahui berdasarkan perbedaan tugas pokok dan misi yang mendasari organisasi birokrasi adalah:

- a. Birokrasi pemerintahan umum, yaitu rangkaian organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum dari tingkat pusat sampai daerah (provinsi, kabupaten, kecamatan, dan desa/kelurahan).
- b. Birokrasi fungsional, yaitu organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang atau sektor yang khusus guna mencapai tujuan umum pemerintahan.



Birokrasi pelayanan (*service-bureaucracy*), yaitu unit organisasi yang pada hakikatnya melaksanakan pelayanan langsung dengan masyarakat. Termasuk dalam konsep ini apa yang disebut oleh Michael Lipsky sebagai “*street level bureaucracy*”, yaitu mereka yang menjalankan tugas dan berhubungan dengan warga masyarakat.

*New Public Service* menurut Denhardt dan Denhardt bahwa *public governance* dibatasi oleh derajat rasionalitas tertentu yang dapat dicapainya dalam menghadapi suatu persoalan, sehingga untuk mempertipis batas tersebut manusia bergabung dengan yang lainnya guna mengatasi segala persoalannya secara efektif. Meski nilai utama yang hendak dijadikan dasar bertindak manusia adalah rasionalitasnya, organisasi manusia yang rasional merupakan yang menerima tujuan organisasi sebagai nilai dasar bagi pengambilan keputusannya. Dengan demikian orang akan berusaha mencapai tujuan organisasi dengan cara yang rasional dan menjamin perilaku manusia untuk mengikuti langkah yang paling efisien bagi organisasi.

Pandangan ini akhirnya posisi rasionalitas dipersamakan dengan efisiensi. Hal ini tampak dalam pandangan Denhardt dan Denhardt bahwa “*for what Simon called ‘administrative man, the most rational behavior is that which moves an organization efficiently toward its objective’*”. Menurut Denhardt dan Denhardt (2003); Administrator publik seharusnya memusatkan perhatiannya pada tanggung jawab melayani dan memberdayakan warga negara melalui pengelolaan organisasi publik dan implementasi kebijakan publik. Perubahan orientasi tentang posisi warga negara, nilai yang dikedepankan, dan peran pemerintah ini memunculkan perspektif baru administrasi publik yang disebut sebagai *New Public Service*.

Warga negara seharusnya ditempatkan di depan, dan penekanan tidak seharusnya membedakan antara mengarahkan dan mengayuh tetapi lebih pada bagaimana membangun institusi publik yang didasarkan pada integritas dan responsivitas. Pada intinya, perspektif baru ini merupakan “*a set of idea about the role of public administration in the governance system that place public service, democratic governance, and civic*

*engagement at the center*. Perspektif *New Public Service* mengawali pandangannya dari pengakuan atas warga negara dan posisinya yang sangat penting bagi pemerintahan demokratis. Jati diri warga negara tidak hanya dipandang sebagai semata persoalan kepentingan pribadi (*self interest*) namun juga melibatkan nilai, kepercayaan, dan kepedulian terhadap orang lain. Warga negara diposisikan sebagai pemilik pemerintahan (*owners of government*) dan mampu bertindak secara bersama-sama mencapai sesuatu yang lebih baik. Kepentingan publik tidak lagi dipandang sebagai agregasi kepentingan pribadi melainkan sebagai hasil dialog dan keterlibatan publik dalam mencari nilai bersama dan kepentingan bersama (Denhardt dan Denhardt, 2003: 170).

Perspektif *New Public Service* menghendaki peran administrator publik untuk melibatkan masyarakat dalam pemerintahan dan bertugas untuk melayani masyarakat. Dalam menjalankan tugas tersebut, administrator publik menyadari adanya beberapa lapisan kompleks tanggung jawab, etika, dan akuntabilitas dalam suatu sistem demokrasi.

Adapun prinsip-prinsip atau asumsi dasar *New Public Service* dalam pengembangan sistem manajemen sebagai berikut.

- a. Melayani Warga Negara, bukan *Customer* (*Serve Citizens, Not Customers*). Tiap-tiap paradigma mempunyai pandangan berbeda terhadap publik yang dilayaninya. *Old public administration* melihat publik sebagai '*client*'. *Client* mempunyai arti "*a party for which professional services are tended*". Kata '*client*' berasal dari bahasa Latin yang berarti *dependent* atau *follower*. Dari pengertian ini, publik sebagai *client* adalah pihak yang tergantung, pihak yang membutuhkan pelayanan. Pemerintah berperan sebagai pihak yang berupaya memenuhi apa yang dibutuhkan publik melalui administrasi publik. *New Public Service* memandang publik sebagai *citizen* atau warga negara yang mempunyai hak dan kewajiban publik yang sama. Tidak hanya sebagai *customer* yang dilihat dari kemampuannya membeli atau membayar produk atau jasa. *Citizen* adalah penerima dan pengguna pelayanan publik yang disediakan pemerintah dan sekaligus juga subjek dari berbagai kewajiban

publik seperti mematuhi peraturan perundang-undangan, membayar pajak, membela Negara, dan sebagainya. *New Public Service* melihat publik sebagai warga negara yang mempunyai hak dan kewajiban dalam komunitas yang lebih luas. Adanya unsur paksaan dalam mematuhi kewajiban publik menjadikan relasi negara dan publik tidak bersifat sukarela. Karena itu, abdi negara tidak hanya responsif terhadap *customer*, tapi juga fokus pada pemenuhan hak-hak publik serta upaya membangun hubungan kepercayaan (*trust*) dan kolaborasi dengan warga negara.

- b. Mengutamakan Kepentingan Publik (*Seeks the Public Interest*). Administrator publik berperan dalam membangun nilai kolektif dan kebersamaan dalam kepentingan publik. Tujuannya tidak untuk menemukan solusi berdasarkan pada pilihan individu, tapi merupakan hasil kepentingan bersama dan berbagi tanggungjawab. Menurut paradigma Administrasi Negara lama, yang memisahkan antara politik dan administrasi, perumusan kepentingan publik sepenuhnya menjadi monopoli wakil rakyat atau pemimpin politik. Administrator publik atau birokrat hanyalah implementor kepentingan publik yang terumuskan dalam kebijakan publik. Fungsi administrasi publik terbatas pada fungsi administratif atau melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan pejabat politik seefisien dan seefektif mungkin. *New Public Service* berpandangan aparatur negara bukan aktor utama dalam merumuskan apa yang menjadi kepentingan publik. Administrator publik adalah aktor penting dalam sistem pemerintahan yang lebih luas yang terdiri dari warga negara (*citizen*), kelompok, wakil rakyat, dan lembaga-lembaga lainnya. Administrator negara mempunyai peran membantu warga negara mengartikulasikan kepentingan publik. Warga negara diberi suatu pilihan di setiap tahapan proses pemerintahan, bukan hanya dilibatkan pada saat pemilihan umum. Administrator publik berkewajiban memfasilitasi forum bagi terjadinya dialog publik. Argumen ini berpengaruh terhadap peran dan tanggungjawab administrasi publik yang tidak hanya berorientasi pada pencapaian

tujuan-tujuan ekonomis tapi juga nilai-nilai yang menjadi manifestasi kepentingan publik seperti kejujuran, keadilan, kemanusiaan, dan sebagainya.

- c. Kewarganegaraan Lebih Berharga daripada Kewirausahaan (*Value Citizenship over Entrepreneurship*). *New Public Service* memandang keterlibatan *citizen* dalam proses administrasi dan pemerintahan lebih penting ketimbang pemerintahan yang digerakkan oleh semangat wirausaha. *New Public Service* berargumen kepentingan publik akan lebih baik bila dirumuskan dan dikembangkan oleh aparatur negara bersama-sama dengan warga negara yang punya komitmen untuk memberi sumbangan berarti pada kehidupan bersama daripada oleh manajer berjiwa wirausaha yang bertindak seolah uang dan kekayaan publik itu milik mereka. Prinsip ini berimplikasi pada peran pemerintah dan relasinya dengan masyarakat. Peran pemerintah di masa lalu lebih bersifat mengarahkan masyarakat melalui fungsi-fungsi yang bersifat langsung dan pengendalian seperti fungsi pengaturan atau regulasi, pemberian layanan, menetapkan aturan dan insentif. Kehidupan masyarakat modern yang makin kompleks menuntut peran pemerintah bergeser dari fungsi *controlling ke agenda setting, fasilitasi, negosiasi atau "brokering"* solusi untuk memecahkan problem-problem publik (seringkali dengan melibatkan koalisi badan-badan pemerintah, privat dan nonprofit). Untuk itu, administrator publik tidak cukup hanya menguasai keahlian kontrol manajemen tapi juga keahlian bernegosiasi dan resolusi konflik.
- d. Berpikir Strategis, Bertindak Demokratis (*Think Strategically, Act Democratically*). Ide utama prinsip ini adalah bahwa kebijakan dan program untuk menjawab kebutuhan publik akan dapat efektif dan responsif apabila dikelola melalui usaha kolektif dan proses kolaboratif. Prinsip ini berkaitan dengan bagaimana administrasi publik menerjemahkan atau mengimplementasikan kebijakan publik sebagai manifestasi dari kepentingan publik. Model implementasi kebijakan dalam paradigma administrasi publik lama bersifat *top-*

*down*, hierarkis, dan satu pengarahan/komando (*unidirectional*). Karena pengaruh manajemen ilmiah dan organisasi formal (birokrasi), maka fokus implementasi pada pengendalian perilaku agar sesuai dengan aturan atau standard kebijakan atau program. Fokus utama implementasi dalam *New Public Service* pada keterlibatan *citizen* dan pembangunan komunitas (*community building*). Keterlibatan *citizen* dilihat sebagai bagian yang harus ada dalam implementasi kebijakan dalam sistem demokrasi. Keterlibatan di sini mencakup keseluruhan tahapan perumusan dan proses implementasi kebijakan. Melalui proses ini, warga Negara merasa terlibat dalam proses pemerintahan bukan hanya menuntut pemerintah untuk memuaskan kepentingannya. Organisasi menjadi ruang publik di mana manusia (*citizen dan administrator*) dengan perspektif yang berbeda bertindak bersama demi kebaikan publik. Interaksi dan keterlibatan dengan warga Negara ini yang memberi tujuan dan makna pada pelayanan publik.

- e. Tahu kalau Akuntabilitas Bukan Hal Sederhana (*Recognize that Accountability Is Not Simple*). Aparatur publik harus tidak hanya mengutamakan kepentingan pasar, mereka harus juga mengutamakan ketaatan pada konstitusi, hukum, nilai masyarakat, nilai politik, standard profesional, dan kepentingan warga negara. Pertanggungjawaban administrasi publik dalam Administrasi Negara Lama bersifat hierarkis dan legal. Administrator tidak boleh banyak melakukan diskresi. Mereka hanya melaksanakan kebijakan, aturan atau petunjuk yang telah digariskan atasan atau pejabat yang dipilih secara politis. Karena akuntabilitas dimaksudkan untuk menjamin bahwa administrator mematuhi standard dan peraturan/prosedur pelaksanaan. Hal ini sesuai dengan prinsip Dikotomi Politik dan Administrasi. Menurut *New Public Service*, efisiensi, efektivitas dan kepuasan *customer* penting, tapi administrasi publik juga harus mempertanggungjawabkan kinerjanya dari sisi etika, prinsip demokrasi, dan kepentingan publik. Administrator publik bukan wirausaha atas bisnisnya sendiri

di mana konsekuensi ataupun kegagalan akibat keputusan yang diambilnya akan ditanggungnya sendiri. Risiko atas kegagalan suatu implementasi kebijakan publik akan ditanggung semua warga masyarakat. Karena itu akuntabilitas administrasi publik bersifat kompleks dan *multifacet* atau banyak dimensi seperti pertanggungjawaban profesional, legal, politis dan demokratis.

- f. Melayani Ketimbang Mengarahkan (*Serve Rather than Steer*). Aparatur publik dituntut menerapkan kepemimpinan yang berlandaskan nilai kebersamaan dalam membantu warga negara mengartikulasikan dan memenuhi kepentingan bersama bukan sekadar mengendalikan atau mengarahkan masyarakat menuju arah/tujuan baru. Prinsip ini berkenaan dengan peran atau kepemimpinan manajer di organisasi sektor publik. Organisasi publik dalam paradigma Administrasi Negara Lama mengikuti model birokrasi dengan struktur lini atau *scalar* (jalur komando). Peran pimpinan adalah mengarahkan (*steering*) atau mengawasi (*controlling*) perilaku bawahan agar bertindak ke arah pencapaian tujuan organisasi dengan prinsip “(*unity of command*)” (kesatuan perintah), pembagian tugas dan pelimpahan wewenang secara hierarkis. Kepemimpinan dalam *New Public Service* terfokus pada energi manusia untuk kemanfaatan kemanusiaan. Kepemimpinan sektor publik berlandaskan pada nilai disebut ‘moral atau *transformational leadership*’, bukan ‘*transactional leadership*’. Kepemimpinan transaksional digerakkan atas dasar motif timbal balik atau saling menguntungkan antara pimpinan dan pengikut, atasan dan bawahan. Kepemimpinan moral atau transformasional adalah kepemimpinan yang mampu menjadi aspirasi dan keteladanan moral baik bagi pimpinan, bawahan, maupun publik secara keseluruhan. Kepemimpinan moral menghasilkan tindakan yang konsisten dengan kebutuhan, kepentingan, dan aspirasi pengikut maupun tindakan-tindakan yang secara fundamental mengubah moral dan kondisi sosial. Pada akhirnya kepemimpinan ini mempunyai kapasitas untuk menggerakkan kelompok,

organisasi, dan masyarakat menuju pencapaian tujuan yang lebih tinggi. Kepemimpinan dalam *New Public Service* merupakan *shared leadership* di mana kendali kepemimpinan tidak terpusat di tangan atasan tapi melibatkan banyak orang, banyak kelompok. Kedudukan pimpinan di sini bukan sebagai pemilik tapi pelayan publik atau abdi masyarakat (*servant, not owner*).

- g. Menghargai Manusia, Bukan Sekadar Produktivitas (*Value People, Not Just Productivity*). Organisasi publik dan jaringannya akan lebih berhasil dalam jangka panjang jika mereka beroperasi melalui proses kolaborasi dan kepemimpinan bersama berlandaskan penghormatan pada semua orang. Administrasi Negara Lama memandang penting nilai ekonomi dan efisiensi. Asumsinya, orang tidak akan produktif dan mau bekerja keras jika tidak dipaksa untuk berbuat demikian. Pekerja akan produktif hanya apabila mereka diiming-imingi insentif uang atau manajemen memberi hukuman bagi yang kinerjanya rendah. Jadi pendekatannya model paksaan dan ancaman atau manusia dipahami menurut asumsi Teori X. *New Public Service* tidak melihat manusia sebagai pemalas atau hanya mementingkan dirinya sendiri. Perilaku manusia juga didorong oleh faktor martabat manusia (*human dignity*), rasa memiliki dan dimiliki (*belongingness*), perhatian pada orang lain, pelayanan, dan kepentingan publik. Karena itu ukuran kinerja pegawai tidak semata parameter ekonomi tapi juga nilai-nilai kejujuran, kesetaraan, responsivitas, pemberdayaan, dan sebagainya. Yang perlu disadari dalam kinerja pegawai negeri adalah kita tidak dapat mengharapkan pegawai negeri untuk memperlakukan masyarakat dengan hormat, jika mereka sendiri sebagai manusia tidak diperlakukan oleh pimpinannya sesuai dengan harkat kemanusiaannya. Menyimak prinsip-prinsip *New Public Service* di atas bisa disimpulkan bahwa pada intinya Dernhard dan Dernhard ingin memunculkan ide-ide yang melawan model arus utama dalam teori administrasi publik yang sangat pro-pasar. Bagaimanapun organisasi publik mempunyai *raison d'etre* yang jelas berbeda dengan organisasi bisnis, sehingga

tidak bisa dikendalikan seolah-olah lembaga bisnis. Ada nilai yang lebih penting, ketimbang sekadar nilai ekonomi, yang harus diwujudkan organisasi publik. Sifat dan misi publik (*publicness*) dari administrasi publik adalah melayani *citizen* yakni masyarakat sebagai warga Negara, sebagai manusia yang mempunyai hak dan kewajiban publik yang sama terlepas dari identitas dan kapasitas sosial, politik maupun ekonomi.

## **5. Etika Pelayanan Publik**

---

Etika pelayanan publik merupakan suatu cara dalam melayani publik dengan menggunakan kebiasaan-kebiasaan yang mengandung nilai-nilai hidup dan hukum atau norma-norma yang mengatur tingkah laku manusia yang dianggap baik. Atau dengan kata lain penggunaan atau penerapan standar-standar etika yang telah ada sebagai tanggung jawab aparatur birokrasi pemerintahan dalam menyelenggarakan pelayanan bagi kepentingan publik. Fokus utama dalam etika pelayanan publik adalah apakah aparatur pelayanan publik telah mengambil keputusan dan berperilaku yang dapat dibenarkan dari sudut pandang etika (agar manusia mencapai kehidupan yang baik).

Apabila dikaitkan dengan birokrasi maka etika birokrasi merupakan panduan norma bagi aparat birokrasi dalam menjalankan tugas pelayanan pada masyarakat. Etika birokrasi harus menempatkan kepentingan publik di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan organisasinya. Etika harus diarahkan pada pilihan-pilihan kebijakan yang benar-benar mengutamakan kepentingan masyarakat luas.

Hal-hal yang perlu dilakukan untuk mewujudkan integritas dalam pelayanan publik adalah sebagai berikut.

- a. Perilaku pelayan publik (pegawai negeri) harus sejalan dengan misi pelayanan publik dari instansi tempat mengabdikan.
- b. Pelaksanaan pelayanan publik dapat diandalkan.
- c. Warga negara memperoleh perlakuan “tanpa pandang bulu” sesuai dengan ketentuan hukum dan keadilan.



- d. Sumber daya digunakan secara tepat, efisien, dan efektif.
- e. Prosedur pengambilan keputusan adalah transparan bagi publik, dan tersedia sarana bagi publik untuk melakukan penyelidikan dan pemberian tanggapan.

Ada dua aspek penting penentu/tuntutan kinerja prima:

- a. Keunggulan teknis (profesionalisme) yaitu efisiensi, produktivitas, dan efektifitas.
- b. Keunggulan moral (etika) yaitu integritas, objektivitas, atau imparisialitas, keadilan, kejujuran, dan sebagainya.

Sedangkan Darwin, 1999 (dalam Widodo, 2001) mengartikan etika birokrasi sebagai seperangkat nilai yang menjadi acuan atau penuntun bagi tindakan manusia organisasi. Dalam kaitan tersebut (Widodo, 2001: 241) menyebutkan etika administrasi negara adalah merupakan wujud kontrol terhadap administrasi negara dalam melaksanakan apa yang menjadi tugas pokok, fungsi dan kewenangannya. Manakala administrasi negara menginginkan sikap, tindakan dan perilakunya dikatakan baik, maka dalam menjalankan tugas pokok fungsi dan kewenangannya harus menyandarkan pada etika administrasi negara.

Menurut Fadillah (2001: 27) etika pelayanan publik adalah suatu cara dalam melayani publik dengan menggunakan kebiasaan-kebiasaan yang mengandung nilai-nilai hidup dan hukum atau norma yang mengatur tingkah laku manusia yang dianggap baik.

Sedangkan etika dalam konteks birokrasi menurut Dwiyanto (2002: 188) mengatakan, etika birokrasi digambarkan sebagai suatu panduan norma bagi aparat birokrasi dalam menjalankan tugas pelayanan pada masyarakat. Etika birokrasi harus menempatkan kepentingan publik di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan organisasinya. Etika harus diarahkan pada pilihan-pilihan kebijakan yang benar-benar mengutamakan kepentingan masyarakat luas.

Oleh karena etika mempersoalkan “baik-buruk” dan bukan “benar-salah” tentang sikap, tindakan dan perilaku manusia dalam berhubungan dengan sesamanya baik dalam masyarakat maupun organisasi publik,

maka etika mempunyai peran penting dalam praktik administrasi negara. Dalam paradigma “dikotomi politik dan administrasi” sebagaimana dijelaskan oleh Wilson (dalam Widodo, 2001: 245) menegaskan, pemerintah memiliki dua fungsi yang berbeda, yaitu fungsi politik yang berkaitan dengan pembuatan kebijakan (*public policy making*) atau pernyataan apa yang menjadi keinginan negara, dan fungsi administrasi yaitu, adalah berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut.

Kekuasaan membuat kebijakan publik berada pada kekuasaan politik (*political master*), dan melaksanakan kebijakan politik tersebut merupakan kekuasaan administrasi negara. Namun, administrasi negara dalam menjalankan kebijakan politik tersebut memiliki kewenangan secara umum disebut “*discretionary power*”, yaitu keleluasaan untuk menafsirkan suatu kebijakan politik dalam bentuk program dan proyek, maka timbul suatu pertanyaan, apakah ada jaminan dan bagaimana menjamin kewenangan itu digunakan secara “baik dan tidak secara buruk”. Atas dasar itulah etika di perlukan dalam administrasi publik. Etika dapat dijadikan pedoman, referensi, petunjuk tentang apa yang harus dilakukan oleh aparat birokrasi dalam menjalankan kebijakan politik, dan sekaligus digunakan sebagai standar penilaian apakah perilaku aparat birokrasi dalam menjalankan kebijakan politik dapat dikatakan baik atau buruk.

Beberapa pandangan yang mendukung arti pentingnya etika dalam etika administrasi negara seperti dikutip (Kartasasmita, 1997) sebagai berikut. “Birokrasi melenceng dari keadaan yang seharusnya. Birokrasi selalu dilihat sebagai masalah teknis dan bukan masalah moral, sehingga timbul berbagai persoalan dalam bekerjanya birokrasi publik”. Birokrasi sebagai bentuk organisasi yang ideal, telah merusak dirinya dan masyarakatnya dengan ketiadaan norma-norma, nilai-nilai dan etika yang berpusat pada manusia, Hummel (dalam Widodo, 2001: 246).

Sementara pemahaman pelayanan publik yang disediakan oleh birokrasi merupakan wujud dari fungsi aparat birokrasi sebagai abdi masyarakat dan abdi negara. Sehingga maksud dari publik servis tersebut demi menyejahterakan masyarakat. Kaitan dengan tersebut Widodo (2001: 269) mengartikan, pelayanan publik sebagai pemberian layanan (melayani)

keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Sehubungan dengan itu, dikemukakan Thoha (1988: 119) kondisi masyarakat terjadi suatu perkembangan yang sangat dinamis, tingkat kehidupan masyarakat yang semakin baik merupakan indikasi dari *empowering* yang dialami oleh masyarakat. Hal ini, berarti masyarakat semakin sadar akan apa yang menjadi hak dan kewajibannya sebagai warga negara dalam hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Masyarakat semakin berani untuk mengajukan tuntutan, keinginan dan aspirasinya kepada pemerintah. Masyarakat semakin kritis dan semakin berani untuk melakukan kontrol terhadap apa yang dilakukan oleh pemerintah.

Dengan kondisi masyarakat semakin kritis, birokrasi publik dituntut mengubah posisi dan peran (revitalisasi) dalam memberikan layanan publik. Dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani, dari yang suka menggunakan kekuasaan, berubah menjadi suka menolong menuju ke arah yang fleksibel kolaboratis dan dialogis, dan dari cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang realistik pragmatis (Thoha, 1988: 119).

Dalam kondisi masyarakat seperti digambarkan tersebut, aparat birokrasi harus dapat memberikan layanan publik yang lebih profesional, efektif, efisien, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, responsif, adaptif dan sekaligus dapat membangun kualitas manusia dalam arti meningkatkan kapasitas individu dan masyarakat untuk secara aktif menentukan masa depannya sendiri (Effendi, 1986: 213)

Dimensi etika dimasukkan dalam pertimbangan atau keputusan pelayanan publik, karena pelayanan publik ditujukan untuk kebaikan masyarakat, bangsa, dan negara. Etika digunakan sebagai panduan dalam pengambilan keputusan dan sebagai kriteria untuk menilai baik-buruknya keputusan. Selain itu, hubungan etika dan pelayanan publik tercermin dalam kenyataan bahwa warga negara telah mempercayakan sumber daya

publik kepada birokrasi (sebagai pengelola sumber daya dan penjaga kepercayaan yang diamanatkan oleh warga negara).

## **6. Subtansi Pelayanan Publik**

---

Subtansi pelayanan publik selalu dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pelayanan publik ini menjadi semakin penting karena senantiasa berhubungan dengan khalayak masyarakat ramai yang memiliki keanekaragaman kepentingan dan tujuan. Oleh karena itu institusi pelayanan publik dapat dilakukan oleh pemerintah maupun nonpemerintah. Jika pemerintah merupakan organisasi birokrasi dalam pelayanan publik, maka organisasi birokrasi pemerintahan merupakan organisasi terdepan yang berhubungan dengan pelayanan publik.

Dalam hal institusi pemerintah memberikan pelayanan, maka yang terpenting adalah bagaimana memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka memenuhi kebutuhan dan kepentingannya. Suatu pelayanan bermutu yang diberikan kepada masyarakat menuntut adanya upaya dari seluruh pegawai, dan bukan hanya dari petugas di “*front office*”. Jadi, upaya itu tidak hanya dituntut dari mereka yang berhadapan langsung dengan masyarakat dalam menghasilkan pelayanan yang mencerminkan kualitas sikap pegawai tersebut, tetapi juga dari para pegawai di “*back office*” yang menghasilkan layanan di belakang layar yang tidak kelihatan oleh masyarakat. Mengapa dalam konsep pelayanan masyarakat yang dilakukan oleh Instansi Pemerintah harus dilakukan oleh seluruh pegawai? Karena, tugas apa saja yang dilakukan oleh setiap pegawai mengandung unsur pelayanan yang pada gilirannya akan mempengaruhi mutu pelayanan jasa produk dari instansi di mana pegawai tersebut bekerja yang diterima oleh masyarakat.

Pelayanan masyarakat mencerminkan pendekatan seutuhnya dari seorang pegawai pada instansi pemerintah. Inti dari pelayanan masyarakat adalah sikap menolong, bersahabat, dan profesional dalam memberikan

pelayanan jasa atau produk dari suatu instansi yang memuaskan masyarakat sehingga menyebabkan masyarakat datang kembali untuk mohon pelayanan pada instansi tersebut.

Pelayanan masyarakat menuntut setiap unsur di dalam lembaga tersebut untuk berempati kepada masyarakat. Empati mengandung pengertian sebagai kesanggupan dari birokrat pemerintah untuk menempatkan dirinya dari pihak masyarakat dan melihat hal-hal atau masalah-masalah dari sudut pandangan masyarakat. Melalui empati yang dilakukan oleh pegawai itu akan menuntut kesabaran dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Dalam kehidupan sehari-hari, pada dasarnya manusia (individu) selalu membutuhkan orang lain dalam memenuhi hak-hak dan kebutuhannya. Orang lain yang dimaksud dalam hal ini sangat terkait dengan pelayanan. Dari seorang anak lahir sampai, seseorang meninggal pelayanan masih tetap dibutuhkan. Contohnya, ketika seorang bayi lahir orang tua akan segera mengurus akta kelahiran pada dinas terkait, agar anak itu mendapat pelayanan publik dari pemerintah maupun nonpemerintah. Begitu juga ketika seseorang meninggal, keluarga harus melaporkan kepada RT/RW atau kelurahan sehingga dapat diterbitkan surat keterangan kematian untuk membuat akta kematian. Penduduk yang sudah meninggal harus dihapus dari daftar kependudukan agar datanya tidak tersimpan. Tujuan dari akta kematian ini agar data orang yang sudah meninggal tidak dapat disalahgunakan. Jadi dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak bisa dilepaskan dari kehidupan manusia, terlebih lagi pelayanan publik.

Lalu apakah yang dimaksud pelayanan publik? Definisi pelayanan sendiri menurut Sampara (2011:5) pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain, dan menyediakan kepuasan pelanggan. Sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), pelayanan adalah sebagai suatu usaha untuk membantu menyiapkan atau mengurus apa yang diperlukan orang lain.

Berdasarkan kedua pendapat di atas maka dapat penulis simpulkan bahwa pelayanan adalah usaha yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan atau keperluan orang lain melalui prosedur yang berlaku. Lalu, yang dimaksud dengan publik menurut Kriyantono (2012) mendefinisikan publik sebagai sekumpulan orang/kelompok masyarakat yang memiliki kepentingan atau perhatian yang sama terhadap suatu hal. Jadi secara keseluruhan definisi pelayanan publik Menurut Joko Widodo adalah pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Di Indonesia, pelayanan publik diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009. Dalam undang-undang tersebut dijelaskan bahwa negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik. Selanjutnya disebutkan, pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi “setiap” warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Maka dari itu, pelayanan publik seringkali berkaitan dengan pemerintah. Karena kewajiban pemerintah adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat. Tidak semua kebutuhan masyarakat dapat dipenuhi oleh pihak swasta, maka di situlah peran pemerintah dalam memberikan pelayanan. Tujuan utama pemerintah dalam memberikan pelayanan publik adalah untuk menyejahterakan masyarakat dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat.

Dari penjelasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa, negara berkewajiban melayani kebutuhan masyarakat, selain itu negara berkewajiban membawa masyarakat menuju kesejahteraan, dan yang ketiga pelayanan yang diberikan oleh pemerintah harus merata dengan kata lain harus adil dan tidak diskriminatif.

Sebagai inti dari pelayanan masyarakat yang dilakukan oleh organisasi pemerintah adalah belajar untuk berkomunikasi secara baik dan benar dengan setiap masyarakat yang datang mau meminta pelayanan.

Berkomunikasi yang baik ini merupakan keterampilan yang harus dimiliki oleh setiap pegawai, karena hal tersebut akan berpengaruh terhadap proses penyelesaian pekerjaan dari seorang pegawai. Mengapa demikian? Karena setiap pegawai akan berusaha memahami, melayani, dan menghargai berbagai orang yang dijumpai setiap hari. Sehingga hal tersebut akan membantu dalam peningkatan kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat.

Melayani masyarakat dengan baik adalah merupakan tanggung jawab bagi semua pegawai. Dengan demikian maka setiap pegawai harus melayani masyarakat dan mempelajari cara meningkatkan keterampilan untuk melayani. Di dalam keterampilan melayani, termasuk pula di dalamnya adalah penguasaan terhadap pengetahuan jasa layanan yang diberikan, karena hal ini akan menunjukkan kepada masyarakat bahwa pegawai tersebut adalah seorang profesional di bidang Manajemen Pelayanan Publik. Seorang profesional dalam dunia pelayanan publik seharusnya menguasai kebutuhan masyarakat dan mengetahui cara memuaskan dan memenuhi kebutuhan masyarakat.

# BAB 7

---

## BIROKRASI PELAYANAN PUBLIK

### 1. Birokrasi Pelayanan Publik

---

Dalam kehidupan sehari-hari istilah Birokrasi dimaknai sebagai berikut (Albrow dalam Zauhar, 1996).

- a. Birokrasi sebagai organisasi rasional dalam pengertian ini birokrasi dimaknai sebagai suatu organisasi yang rasional dalam melaksanakan setiap aktivitasnya. Setiap tindakan birokrasi hendaknya mengacu pada pertimbangan-pertimbangan rasional.
- b. Birokrasi sebagai aturan yang dijalankan oleh para pejabat birokrasi merupakan seperangkat aturan yang dijalankan oleh para pejabat dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat. Aturan-aturan itu dibuat guna mempermudah proses pelayanan publik.
- c. Birokrasi sebagai pemborosan yang dilakukan oleh organisasi. Pemborosan yang dimaksudkan adalah pemborosan dalam segi waktu, tenaga, finansial maupun sumber daya lainnya. Seringkali niat baik birokrasi untuk memberikan layanan yang efisien justru berbalik menjadi layanan yang tidak efisien dan mengecewakan masyarakat.
- d. Birokrasi sebagai administrasi publik. Birokrasi dalam hal ini disama-artikan dengan administrasi publik. Administrasi publik adalah proses pengelolaan sumber daya publik untuk dimanfaatkan bagi kepentingan masyarakat. Birokrasi adalah unsur pelaksana dari administrasi publik agar tujuan pelayanan kepada masyarakat tercapai secara efektif, efisien dan rasional.



- e. Birokrasi sebagai administrasi yang dilaksanakan oleh para pegawai. Dalam hal ini pemahaman terhadap makna birokrasi hampir sama dengan birokrasi sebagai administrasi publik.
- f. Birokrasi sebagai organisasi. Organisasi yang dimaksudkan adalah organisasi memiliki struktur dan aturan-aturan yang jelas dan formal. Organisasi sebagai sistem kerja sama berarti: (a) sistem mengenai pekerjaan-pekerjaan yang dirumuskan secara baik, di mana masing-masing mengandung wewenang, tugas dan tanggung jawab yang memungkinkan setiap orang dapat bekerja sama secara efektif; (b) sistem penugasan pekerjaan kepada orang-orang berdasarkan kekhususan bidang kerja masing-masing; (c) sistem yang terencana dari suatu bentuk kerja sama yang memberikan peran tertentu untuk dilaksanakan kepada anggotanya.
- g. Birokrasi merupakan ciri dari masyarakat modern. Bagi masyarakat modern keberaturan merupakan sebuah kemestian. Keberaturan itu dapat dicapai jika dilaksanakan oleh suatu institusi formal yang dapat mengendalikan perilaku menyimpang masyarakat. Institusi formal itu adalah birokrasi.

Buku Weber berjudul *The Theory of Social and Economic Organization serta Essay in Sociology* menjadi kajian utama para ilmuwan di berbagai negara, tetapi yang paling utama dibahas adalah birokrasi, karena Weberlah orang pertama yang menyuguhkannya. Bagi Weber, birokrasi adalah metode organisasi terbaik dengan spesialisasi tugas.

Weber mengutarakan bahwa ada 3 tipologi birokrasi publik yaitu: legitimasi karismatik, legitimasi tradisional, dan legitimasi rasional. Sedangkan dalam bukunya *Essay in Sociology*, ia menulis bahwa kekuasaan adalah kesempatan seseorang untuk menyadarkan masyarakat akan kemauannya sendiri. Sekaligus menerapkan terhadap tindakan perlawanan dari orang-orang ataupun golongan tertentu. Selama ini banyak pakar yang menulis dan meneliti tentang birokrasi (*bureaucracy*) yaitu, bahwa fungsi dari staf pegawai administrasi memiliki cara-cara yang lebih spesifik agar lebih efektif dan efisien, yaitu:

- a. Kerja yang ketat pada peraturan (*rule*)

- b. Tugas yang khusus (spesialisasi)
- c. Kaku dan sederhana (*zakelijk*)
- d. Penyelenggaraan yang resmi (formal)
- e. Pengaturan dari atas ke bawah (hierarki)
- f. Berdasarkan logika (rasional)
- g. Tersentralistis (otoritas)
- h. Taat dan patuh (*obedience*)
- i. Disiplin (*dicipline*)
- j. Terstruktur (sistematis)
- k. Tanpa pandang bulu (impersonal)

Inilah prinsip dasar dan karakteristik yang ideal dari birokrasi yang pertama kali ditulis Max Weber. Jadi kekuasaan dipegang oleh orang-orang yang berada di belakang meja karena diatur secara legal dan formal oleh para birokrat. Namun demikian diharapkan penanggungjawabnya jelas karena setiap jabatan diurus oleh orang (petugas) khusus.

Birokrasi hanya dapat berlaku dalam organisasi besar seperti organisasi pemerintahan, karena pada suatu organisasi yang kecil diperlukan hubungan informal, sedangkan birokrasi ditata secara formal untuk melahirkan tindakan rasional dalam organisasi. Bagi negara-negara yang perkembangannya lambat, kesukuan masih dipertahankan, percaya kepada hal-hal mistik seperti dukun dan santet, keberadaan birokrasi tentu masih sangat diperlukan. Tetapi bagi negara-negara yang kehidupannya sudah moderat, kesadaran lingkungan tinggi serta membutuhkan pendemokrasi lebih mapan menginginkan *balance* berupa kelonggaran birokrasi.

Para pakar birokrasi bermula merumuskan pendapatnya karena melihat masih banyak organisasi yang bekerja secara sembrono, tanpa pembagian tugas, tidak ada aturan hukum, terlalu pandang bulu memilih personalia, nepotisme, tradisional, primordial, tidak logis mengambil keputusan, kurang bertanggung jawab, bebas dan kurang disiplin, serta tidak sistematis dalam perumusan kebijakan.

Tetapi kemudian pada masing-masing organisasi yang mencoba menjalankan, dimodifikasi oleh budaya dan kebiasaan setempat. Bentuk

paling ekstrem dari birokrasi tersebut sudah barang tentu kekakuan sentralistis, para tenaga kerja diperlukan sebagai robot yang terikat pada aturan ruang dan waktu, sedangkan para pemikir di tingkat atas melulu hanya mengandalkan logika tanpa perasaan, kendati antara logika, etika, dan estetika seharusnya saling berdialektika.

Karena itu diperlukan keseimbangan birokrasi itu sendiri. Maksudnya, birokrasi tersebut diselenggarakan dengan tetap memperhatikan ketentuan sebagai berikut.

- a. Tugas yang satu dengan lainnya dapat dikoordinasikan.
- b. Terkadang perlu kebijaksanaan di luar peraturan yang telah berjalan.
- c. Adanya kiat (semi cara) menyelenggarakan sesuatu yang mungkin berkonotasi rasa yang irasional.
- d. Wewenang bawahan untuk memberi saran yang produktif.
- e. Pembagian tugas lebih desentralisasi demokratis.

Struktur birokrasi organisasi juga merupakan variabel yang cukup penting. Konsep struktur mengacu pada cara bagaimana departemen atau unit diatur dalam suatu sistem, menggambarkan keterkaitan antara bagian-bagian dan cara pengaturan posisi di dalam sistem. Dengan demikian manajemen menentukan struktur dengan mengikuti unit-unit atau departemen secara bersama-sama berdasarkan garis kewenangan, tanggung jawab, komunikasi dan kontrol.

Ada tiga bentuk struktur organisasi yang cukup populer dan selama ini dipergunakan dalam organisasi publik yaitu: lini, lini dan staf, dan matriks. Bentuk ini adalah merupakan struktur yang paling simpel dan sederhana. Bentuk ini ditandai dengan garis hubungan yang bersifat vertikal antar setiap tingkatan organisasi (Ambar Teguh, 2003: 47).

Pemilihan struktur birokrasi sebaiknya berorientasi pada kebutuhan birokrasi publik yaitu berpedoman pada visi, misi, sasaran, tujuan serta fungsi dan tugas yang dilaksanakan dalam konteks terciptanya birokrasi yang efektif dan efisien. Penempatan seseorang dalam struktur birokrasi harus di dasarkan pada profesionalisme bukan didasarkan pada pertimbangan lain.

## **2. Birokrasi dan Fungsi Pelayanan Publik**

---

Dalam suatu negara, pemerintah dengan seluruh jajarannya biasa dikenal sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Peranan tersebut diharapkan terwujud dalam pemberian berbagai jenis pelayanan yang diperlukan oleh seluruh warga masyarakat. Pemerintah suatu negara di tingkat nasional terdiri atas berbagai satuan kerja yang dikenal dengan berbagai satuan kerja yang dikenal dengan berbagai nomenklatur seperti kementerian, departemen, direktorat jenderal, badan, biro, dan sebagainya yang mempunyai satuan-satuan kerja di seluruh wilayah kekuasaan negara yang juga dikenal dengan aparatur pemerintah daerah dengan aneka ragam nomenklatur pula di suatu provinsi, kabupaten, kelurahan, dan desa. Keseluruhan jajaran pemerintahan negara tersebut merupakan satuan birokrasi pemerintah yang juga dikenal dengan *civil service* (Lijan Poltak S., 2006: 63-64).

Di antara berbagai satuan kerja yang terdapat dalam lingkungan pemerintah, terdapat pembagian tugas yang pada umumnya didasarkan pada prinsip fungsionalisasi. Dari segi pelayanan terhadap masyarakat, fungsionalisasi berarti bahwa setiap instansi pemerintah berperan selaku penanggung jawab utama atas terselenggaranya fungsi tertentu dan perlu bekerja secara terkoordinasi dengan instansi lain. Setiap instansi pemerintah mempunyai kelompok pelanggan.

Pada dasarnya pemerintah beserta seluruh jajaran aparatur birokrasi bukanlah satu-satunya pihak yang bertanggung jawab untuk menyelenggarakan berbagai kegiatan pembangunan nasional, tetapi merupakan kenyataan bahwa peranan-peranan pemerintah dengan seluruh jajarannya bersifat dominan. Aparat birokrasi pemerintahlah yang harus menciptakan iklim yang kondusif untuk meningkatkan kepedulian dan partisipasi berbagai kelompok masyarakat, bahkan juga mengalokasikan sumber daya dan dana tertentu untuk menyelenggarakan fungsi tersebut, birokrasi pemerintah harus menjadi instrumen yang andal, tangguh, dan profesional.

Tugas pelayanan pemerintah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat sangat ditentukan oleh sistem nilai budaya pemerintah dan budaya masyarakat tersebut. Tugas pemerintah yang utama adalah menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat. Selama masyarakat belum mampu menyelenggarakan urusan atau kebutuhannya secara manusiawi, maka pemerintah berkewajiban untuk menyelenggarakannya sesuai tuntutan dan kebutuhan masyarakat sebagai salah satu bentuk pelayanan (I Nyoman Sumaryadi, 2010: 160-163).

Hubungan antara pemerintah dan rakyat adalah hubungan antara produsen dan konsumen, di mana pemerintah sebagai produsen dan rakyat menjadi konsumen. Oleh karena itu, kewajiban pemerintah adalah untuk menyelenggarakan fungsi pelayanan dengan sebaik-baiknya sehingga memberikan kepuasan optimal kepada rakyat (I Nyoman Sumaryadi, 2010: 164).

Menurut Kumorotomo (1992) indikator untuk menilai kinerja organisasi publik, antara lain, yaitu: efisiensi, efektivitas, keadilan, dan daya tanggap. Indikator-indikator yang digunakan untuk menilai kinerja organisasi sangat bervariasi. Secara garis besar, berbagai parameter yang dipergunakan untuk melihat kinerja pelayanan publik dapat dikelompokkan menjadi dua pendekatan. Pendekatan yang pertama melihat kinerja pelayanan publik dari perspektif pemberi layanan dan pendekatan kedua dari perspektif pengguna jasa.

Pembagian pendekatan atau perspektif dalam melihat kinerja pelayanan publik tersebut hendaknya tidak dilihat secara diametrik, melainkan tetap dipahami sebagai suatu sudut pandang yang saling berinteraksi di antara keduanya. Hal tersebut disebabkan dalam melihat persoalan kinerja pelayanan publik, terdapat berbagai faktor yang mempengaruhinya secara timbal balik, terutama pengaruh interaksi lingkungan yang dapat mempengaruhi cara pandang birokrasi terhadap publik, demikian pula sebaliknya.

Perbaikan kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan publik menjadi isu yang semakin penting untuk segera mendapatkan perhatian dan semua pihak. Birokrasi yang memiliki kinerja buruk dalam

memberikan pelayanan kepada publik akan sangat mempengaruhi kinerja pemerintah dan masyarakat secara keseluruhan dalam rangka meningkatkan daya saing suatu negara pada era global.

Kinerja birokrasi sebenarnya dapat dilihat melalui berbagai dimensi, seperti dimensi akuntabilitas, efisiensi, efektivitas, responsivitas, maupun tanggung jawab. Berbagai literatur yang membahas kinerja birokrasi pada dasarnya memiliki kesamaan substansial yakni untuk melihat seberapa jauh tingkat pencapaian hasil yang telah dilakukan oleh birokrasi pelayanan. Kinerja itu merupakan suatu konsep yang disusun dan berbagai indikator yang sangat bervariasi sesuai dengan fokus dan konteks penggunaannya.

Perspektif yang digunakan oleh birokrasi sebagai pemberi layanan merupakan perspektif yang sebenarnya berasal dan pendekatan birokrasi yang cenderung menempatkan diri sebagai regulator dari pada sebagai pelayan. Kinerja birokrasi pada awalnya banyak dipahami oleh kalangan birokrasi hanya dan aspek tanggung jawab, yakni sejauh mana pelayanan yang diberikan telah sesuai dengan aturan formal yang diterapkan.

Pemberian pelayanan yang telah menunjuk kepada aturan formal dianggap telah memenuhi sendi-sendi pelayanan yang baik dan aparat pelayanan dianggap telah konsisten dalam menerapkan aturan hukum pelayanan. Sulit untuk menelusuri lebih jauh, apakah penerapan prinsip tersebut telah membawa implikasi kepada kultur birokrasi pelayanan di Indonesia yang tidak dapat melakukan inisiatif dan inovasi pelayanan.

Akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran nilai-nilai atau norma eksternal yang ada di masyarakat atau yang dimiliki oleh para *stakeholders*. Nilai dan norma pelayanan yang berkembang dalam masyarakat tersebut di antaranya meliputi transparansi pelayanan, prinsip keadilan, jaminan penegakan hukum, hak asasi manusia, dan orientasi pelayanan yang dikembangkan terhadap masyarakat pengguna jasa.

Akuntabilitas penyelenggaraan pelayanan publik dalam tulisan ini dilihat melalui indikator-indikator kinerja yang meliputi: (1) acuan

pelayanan yang dipergunakan aparat birokrasi dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik. Indikator tersebut mencerminkan prinsip orientasi pelayanan yang dikembangkan oleh birokrasi terhadap masyarakat pengguna jasa; (2) tindakan yang dilakukan oleh aparat birokrasi apabila terdapat masyarakat pengguna jasa yang tidak memenuhi persyaratan yang telah ditentukan; dan (3) dalam menjalankan tugas pelayanan, seberapa jauh kepentingan pengguna jasa memperoleh prioritas dari aparat birokrasi.

Aparat birokrasi dalam memberikan pelayanan publik seringkali masih menerapkan standar nilai atau norma pelayanan secara sepihak, seperti pemberian pelayanan yang hanya berdasarkan pada juklak (petunjuk dan pelaksanaan) sehingga kecenderungan yang terjadi adalah lemahnya komitmen aparat birokrasi untuk akuntabel terhadap masyarakat yang dilayaninya.

Salah satu faktor penyebab yang menjadikan rendahnya tingkat akuntabilitas birokrasi adalah terlalu lamanya proses indoktrinasi kultur birokrasi yang mengarahkan aparat birokrasi untuk selalu melihat ke atas. Selama ini aparat birokrasi telah terbiasa lebih mementingkan kepentingan pimpinan daripada kepentingan masyarakat pengguna jasa. Birokrasi tidak pernah merasa bertanggung jawab kepada publik, melainkan bertanggung jawab kepada pimpinan atau atasannya.

Transparansi informasi birokrasi dalam pemberian pelayanan publik masih tetap menjadi isu yang penting bagi upaya ke arah perbaikan kinerja birokrasi pemerintah. Tindakan untuk melakukan reformasi birokrasi terutama diarahkan pada upaya untuk peningkatan efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas birokrasi (Lubis, 2011).

Transparansi dalam birokrasi dapat memberikan implikasi pada meningkatnya tingkat korupsi di dalam birokrasi, tetapi reformasi tetap dilakukan di semua tingkatan birokrasi. Apabila reformasi dilakukan pada tingkat birokrasi pusat saja, hal tersebut justru hanya akan memindahkan korupsi dan birokrasi pusat ke birokrasi yang ada di daerah. Acuan pelayanan yang digunakan oleh aparat birokrasi juga dapat menunjukkan tingkat akuntabilitas pemberian pelayanan publik. Acuan pelayanan yang

dianggap paling penting oleh birokrasi dapat merefleksikan pola pelayanan yang dipergunakan.

Pola pelayanan yang akuntabel adalah pola pelayanan yang mengacu pada kepuasan publik sebagai pengguna jasa. Birokrasi pelayanan di daerah ternyata masih menjadikan aturan dan petunjuk pimpinan sebagai acuan utama pemberian pelayanan. Birokrasi bahkan terlihat belum sepenuhnya mengerti dan memahami eksistensi birokrasi yang tetap tergantung pada kebutuhan publik. Acuan pelayanan birokrasi di daerah yang masih menempatkan pimpinan dan aturan sebagai sentral pelayanan membuktikan bahwa kultur atau corak birokrasi patrimonial masih mewarnai birokrasi dalam memberikan pelayanan publik. Aparat pelayanan yang bertindak atas dasar prinsip peraturan menjadi bersikap kaku dan tidak mendorong lahirnya kreativitas dalam pemberian layanan. Pelaksanaan pelayanan publik seharusnya bertitik tolak dari misi dan visi pelayanan.

Responsivitas adalah kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat dapat dikatakan bahwa responsivitas ini mengukur daya tanggap birokrasi terhadap harapan, keinginan dan aspirasi, serta tuntutan pengguna jasa. Responsivitas sangat dibutuhkan dalam pelayanan publik karena hal tersebut merupakan bukti kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat (Dilulio, 1994). Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek juga (Osborne dan Plastrik, 1997).

Responsivitas adalah kemampuan birokrasi untuk mengenal kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, serta mengembangkan program-program pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat dapat dikatakan bahwa responsivitas ini mengukur daya tanggap birokrasi terhadap harapan, keinginan dan aspirasi, serta tuntutan pengguna jasa. Responsivitas sangat diperlukan dalam pelayanan publik karena hal tersebut merupakan bukti



kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat (Dilulio, 1991). Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek juga (Osborne & Plastrik, 1997).

Dalam operasionalisasinya, responsivitas pelayanan publik dijabarkan menjadi beberapa indikator, seperti meliputi (1) terdapat tidaknya keluhan dan pengguna jasa selama satu tahun terakhir; (2) sikap aparat birokrasi dalam merespons keluhan dan pengguna jasa; (3) penggunaan keluhan dan pengguna jasa sebagai referensi bagi perbaikan penyelenggaraan pelayanan pada masa mendatang (4) berbagai tindakan aparat birokrasi untuk memberikan kepuasan pelayanan kepada pengguna jasa; serta (5) penempatan pengguna jasa oleh aparat birokrasi dalam sistem pelayanan yang berlaku.

Keluhan yang disampaikan oleh masyarakat pengguna jasa merupakan indikator pelayanan yang memperlihatkan bahwa produk pelayanan yang selama ini dihasilkan oleh birokrasi belum dapat memenuhi harapan pengguna layanan. Responsivitas birokrasi yang rendah juga banyak disebabkan oleh belum adanya pengembangan komunikasi eksternal secara nyata oleh jajaran birokrasi pelayanan. Indikasi nyata dari belum dikembangkannya komunikasi eksternal secara efektif oleh birokrasi terlihat pada masih besarnya gap pelayanan yang terjadi. Gap pelayanan yang terjadi merupakan gambaran pelayanan yang memperlihatkan bahwa belum ditemukan kesamaan persepsi antara harapan pengguna jasa dan pemberi layanan terhadap kualitas pelayanan yang diberikan.

Aparat birokrasi pelayanan terlihat masih membuka jurang komunikasi yang lebar dengan masyarakat pengguna jasa. Tidak transparannya komunikasi dan birokrasi yang menyangkut pemberian pelayanan menyebabkan pihak masyarakat pengguna jasa selalu berada pada posisi yang belum terdapat komunikasi dan transparansi yang memadai. Tidak adanya transparansi informasi dari birokrasi tersebut membuat banyak masyarakat pengguna jasa mengalami frustrasi.

Komunikasi yang tidak efektif yang selama ini masih dikembangkan oleh birokrasi menunjukkan bahwa birokrasi belum mempunyai kesadaran untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat pengguna jasa. Responsivitas pemberian pelayanan publik salah satunya diukur melalui keterbukaan informasi dan seberapa jauh interaksi komunikasi yang terjalin antara birokrasi sebagai pemberi layanan dengan masyarakat pengguna jasa.

Masalah di atas memperlihatkan gambaran bahwa masyarakat pengguna jasa seringkali belum mempunyai akses terhadap informasi pelayanan yang dibutuhkan, demikian pula kecenderungan aparat birokrasi justru terkesan menyembunyikan informasi kepada masyarakat. Dalam iklim komunikasi pelayanan yang tertutup seperti ini, sangat sulit untuk dapat mewujudkan responsivitas aparat birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan kepada publik.

Orientasi pada pelayanan menunjuk pada seberapa banyak energi birokrasi dimanfaatkan untuk penyelenggaraan pelayanan publik. Sistem pemberian pelayanan yang baik dapat dilihat dari besarnya sumber daya manusia yang dimiliki oleh birokrasi secara efektif didayagunakan untuk melayani kepentingan pengguna jasa. Idealnya, segenap kemampuan dan sumber daya yang dimiliki oleh aparat birokrasi hanya dicurahkan atau dikonsentrasikan untuk melayani kebutuhan dan kepentingan pengguna jasa. Kemampuan dan sumber daya dari aparat birokrasi sangat diperlukan agar orientasi pada pelayanan dapat dicapai.

### **3. Etika Birokrasi Pemerintahan**

---

Etika berasal dari bahasa Yunani, *ethos* yang berarti kebiasaan atau watak dan dalam bahasa Prancis disebut *etiquet* atau etiket yang dapat diartikan sebagai kebiasaan atau cara bergaul dan berperilaku yang baik. Secara konsep, etika dipahami sebagai “suatu sistem nilai yang mengatur mana yang baik dan mana yang buruk dalam suatu kelompok atau masyarakat”. Wahyudi (2008: 8) mengemukakan bahwa etika (*ethics*) merupakan salah satu cabang filsafat moral atau pembenaran-pembenaran

filosofis (*philosophca ljudgement*). Moral juga bisa merupakan suatu instrumen dalam suatu masyarakat, apabila suatu kelompok sosial menghendaki tuntunan bertindak untuk segala pola tingkah laku yang disebut moral.

Akan tetapi moral memiliki pertimbangan lebih tinggi dalam menentukan kebenaran dan keharusan. Sekalipun dalam penerapan sangsi atas pelanggaran moral terhadap pelanggarnya tidak memperlakukan tindakan paksaan secara fisik seperti dihukum dalam penjara, tetapi lebih kepada sangsi sosial seperti rasa bersalah, malu, merasa terkecilkan oleh komunitas dan sangsi verbal lainnya. Jadi moral kadang-kadang bisa berwujud seakan akan hukum yang harus ditaati tetapi juga sebagai konvensi. Moral dalam pengertian umum yang sering kita lihat, lebih menekankan kepada karakter dan sifat individu yang khusus akan tetapi, kondisi khusus itu bersifat baik, akan tetapi sifat baik dimaksud tidak dilandasi/ditentukan oleh perasaan ketaatan/terhadap peraturan, Seperti dalam kasus murah hati, kasih sayang, empati, berjiwa besar dan sebagainya. Itu semua dilakukan seseorang bukan karena taat atas peraturan tetapi karena kesadaran sendiri, yang didorong oleh hati nuraninya. Dengan kata lain moral merupakan pendorong seseorang untuk melakukan tindakan baik seakan-akan sebagai kewajibannya, karena itu moral dapat menjadi parameter (alat ukur) tindakan “baik/buruk”.

K. Bertens (2007: 6) memberikan pemahaman tentang etika atas tiga bentuk yaitu:

- a. Etika bisa dipakai dalam arti nilai-nilai dan norma-norma. Moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau kelompok dalam mengatur tingkah laku. Dapat kita katakan sebagai “sistem nilai”.
- b. Etika dapat diartikan sebagai kumpulan asas atau nilai moral yang dimaksud di sini “kode etik”.
- c. Etika mempunyai arti ilmu tentang yang baik dan buruk.

Dalam dunia pelayanan publik, etika diartikan sebagai filsafat moral atau nilai, dan disebut dengan “profesional standar” (kode etik) atau “*right rules of conduct*” (aturan perilaku yang benar) yang seharusnya dipatuhi oleh pemberi pelayanan publik. Sebuah kode etik merumuskan berbagai

tindakan apa, kelakuan mana, dan sikap bagaimana yang wajib dijalankan atau dihindari oleh para pemberi pelayanan. Aplikasi etika dan moral dalam praktik dapat dilihat dari kode etik yang dimiliki oleh birokrasi publik. Kode etik di Indonesia masih terbatas pada beberapa kalangan seperti ahli hukum dan kedokteran. Kode etik bagi kalangan profesi yang lain masih belum ada, meskipun banyak yang berpendapat bahwa nilai-nilai agama dan etika moral Pancasila sebenarnya sudah cukup untuk menjadi pegangan bekerja atau bertingkah laku, dan yang menjadi masalah sebenarnya adalah bagaimana implementasi dari nilai-nilai tersebut. Pendapat tersebut tidak salah, tetapi harus diakui bahwa tidak adanya kode etik ini memberi peluang bagi para pemberi pelayanan untuk menyampingkan kepentingan publik. Kehadiran kode etik itu sendiri lebih berfungsi sebagai kontrol langsung sikap dan perilaku dalam bekerja, mengingat tidak semua aspek dalam bekerja diatur secara lengkap melalui aturan atau tata tertib yang ada dalam suatu organisasi pelayanan publik.

Kode etik tidak hanya sekadar bacaan, tetapi juga diimplementasikan dalam melakukan pekerjaan, dinilai tingkat implementasinya melalui mekanisme *monitoring*, kemudian dievaluasi dan diupayakan perbaikan melalui konsensus. Komitmen terhadap perbaikan etika ini perlu ditunjukkan, agar masyarakat semakin yakin bahwa birokrasi publik sungguh-sungguh akuntabel dalam melaksanakan kegiatan pelayanan publik. Untuk membantu menerapkan prinsip-prinsip etika dan moral di Indonesia, perlu berupaya keras menerapkan prinsip-prinsip etika dan moral. Etika perumusan kebijakan, etika pelaksana kebijakan, etika evaluator kebijakan, etika administrasi publik/birokrasi publik/ pelayanan publik, etika perencanaan publik, etika PNS, dan sebagainya, harus diprakarsai dan mulai diterapkan sebelum berkembangnya budaya yang bertentangan dengan moral dan etika. Salah satu contoh yang relevan dengan pelayanan publik adalah kode etik yang dimiliki ASPA (America Society for Public Administration), yang telah direvisi berulang-ulang kali dan mendapat penyempurnaan dari para anggotanya (Wachs, M., 1985).

Para Birokrasi Publik dalam memberikan pelayanan, antara lain adalah sebagai berikut.

- a. Jujur, dapat dipercaya, tidak berbohong, tidak menipu, mencuri, curang, dan berbelit-belit.
- b. Integritas, berprinsip, terhormat, tidak mengorbankan prinsip moral, dan tidak bermuka dua.
- c. Memegang janji. Memenuhi janji serta mematuhi jiwa perjanjian sebagaimana isinya dan tidak menafsirkan isi perjanjian itu secara sepihak.
- d. Setia, loyal, dan taat pada kewajiban yang semestinya harus dikerjakan.
- e. Adil. Memperlakukan orang dengan sama, bertoleransi dan menerima perbedaan serta berpikiran terbuka.
- f. Perhatian. Memperhatikan kesejahteraan orang lain dengan kasih sayang, memberikan kebaikan dalam pelayanan.
- g. Hormat. Orang yang etis memberikan penghormatan terhadap martabat manusia privasi dan hak menentukan nasib bagi setiap orang.
- h. Kewarganegaraan, kaum profesional sektor publik mempunyai tanggung jawab untuk menghormati dan menghargai serta mendorong pembuatan keputusan yang demokratis.
- i. Keunggulan. Orang yang etis memperhatikan kualitas pekerjaannya, dan seorang profesional publik harus berpengetahuan dan siap melaksanakan wewenang publik.
- j. Akuntabilitas. Orang yang etis menerima tanggung jawab atas keputusan, konsekuensi yang diduga dari dan kepastian mereka, dan memberi contoh kepada orang lain.
- k. Menjaga kepercayaan publik. Orang-orang yang berada disektor publik mempunyai kewajiban khusus untuk mempelopori dengan cara mencontohkan untuk menjaga dan meningkatkan integritas dan reputasi proses legislatif.

American Society for Public Administration (ASPA), pada tahun 1981 mengembangkan kode etik pelayan publik sebagai berikut.

- a. Pelayanan kepada masyarakat adalah di atas pelayanan kepada diri sendiri.

- b. Rakyat adalah berdaulat dan mereka yang bekerja dalam instansi pemerintah pada akhirnya bertanggung jawab kepada rakyat.
- c. Hukum mengatur semua tindakan dari instansi pemerintah. Apabila hukum atau peraturan dirasa bermakna ganda, tidak bijaksana, atau perlu perubahan, kita akan mengacu kepada sebesar-besarnya kepentingan rakyat sebagai patokan.
- d. Manajemen yang efisien dan efektif adalah dasar bagi administrasi negara. Suversi melalui penyalahgunaan pengaruh, penggelapan, pemborosan, atau penyelewengan tidak dapat dibenarkan. Pegawai-pegawai bertanggung jawab untuk melaporkan jika ada tindakan penyimpangan. Sistem penilaian kecakapan, kesempatan yang sama, dan asas-asas itikad yang baik akan didukung, dijalankan, dan dikembangkan.
- e. Perlindungan terhadap kepentingan rakyat adalah sangat penting. Konflik kepentingan, penyuapan, hadiah, atau favoritisme yang merendahkan jabatan publik untuk keuntungan pribadi tidak dapat diterima.
- f. Pelayanan kepada masyarakat menuntut kepekaan khusus dengan ciri-ciri sifat keadilan, keberanian, kejujuran, persamaan, kompetisi, dan kasih sayang. Kita menghargai sifat-sifat seperti ini dan secara aktif mengembangkannya.
- g. Hatinurani memegang peranan penting dalam memilih arah tindakan. Ini memerlukan kesadaran akan makna ganda moral dalam kehidupan, dan pengkajian tentang prioritas nilai. tujuan yang baik tidak pernah membenarkan cara yang tak bermoral (*good and never justify immoral means*).
- h. Para administrator negara tidak hanya terlibat untuk mencegah hal yang salah, tetapi juga untuk mengusahakan hal yang benar melalui pelaksanaan tanggung jawab dengan penuh dan tepat pada waktunya (The Liang Gie. 2006).

Dari paparan tersebut di atas maka dapat pula dikatakan bahwa etika sangat diperlukan dalam praktik administrasi publik untuk dapat dijadikan pedoman, referensi, petunjuk tentang apa yang harus dilakukan oleh

administrasi publik. Di samping itu perilaku birokrasi tadi akan mempengaruhi bukan hanya dirinya sendiri, tetapi juga masyarakat yang dilayani. Seperangkat nilai dalam etika birokrasi yang dapat digunakan sebagai acuan, referensi, penuntun bagi birokrasi publik dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya antara lain adalah:

- a. ***Efisiensi***, artinya tidak boros, sikap, perilaku dan perbuatan birokrasi publik dikatakan baik jika mereka efisien.
- b. ***Membedakan milik pribadi dengan milik kantor***, artinya milik kantor tidak digunakan untuk kepentingan pribadi.
- c. ***Impersonal***, maksudnya dalam melaksanakan hubungan kerja sama antara orang yang satu dengan lainnya secara kolektif diwadahi oleh organisasi, dilakukan secara formal, maksudnya hubungan impersonal perlu ditegakkan untuk menghindari urusan perasaan dari pada unsur rasio dalam menjalankan tugas dan tanggung jawab berdasarkan peraturan yang ada dalam organisasi.
- d. ***Merytal system***, nilai ini berkaitan dengan rekrutmen dan promosi pegawai, artinya dalam penerimaan pegawai atau promosi pegawai tidak di dasarkan atas kekerabatan, namun berdasarkan pengetahuan (*knowledge*), keterampilan (*skill*), sikap (*attitude*), kemampuan (*capable*), dan pengalaman (*experience*).
- e. ***Accountable***, nilai ini merupakan tanggung jawab yang bersifat objektif, sebab birokrasi dikatakan akuntabel bilamana mereka dinilai objektif oleh masyarakat karena dapat mempertanggungjawabkan segala macam perbuatan dan sikap
- f. ***Responsiveness***, artinya birokrasi publik memiliki daya tanggap terhadap keluhan, masalah dan aspirasi masyarakat dengan cepat dipahami dan berusaha memenuhi, tidak suka menunda-nunda waktu atau memperpanjang alur pelayanan.

# BAB 8

---

## EFEKTIVITAS DAN EFISIENSI PELAYANAN PUBLIK

### 1. Pengertian Efektivitas

---

Konsep efektif berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil, atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang telah dicapai. Menurut Effendy (1989:14) efektivitas didefinisikan sebagai berikut.

“Komunikasi yang prosesnya mencapai tujuan yang direncanakan sesuai dengan biaya yang dianggarkan, waktu yang ditetapkan dan jumlah personil yang ditentukan.”

Efektivitas menurut pengertian di atas mengartikan bahwa indikator efektivitas dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya merupakan sebuah pengukuran di mana suatu target telah tercapai sesuai dengan apa yang telah direncanakan.

Efektivitas mengacu pada dua kepentingan yaitu baik secara teoretis maupun secara praktis, artinya adanya ketelitian yang bersifat komprehensif dan mendalam dari efisiensi serta kebaikan-kebaikan untuk memperoleh masukan tentang produktivitas. Efektivitas merupakan keadaan yang berpengaruh terhadap suatu hal yang berkesan, kemandirian, keberhasilan usaha, tindakan ataupun hal yang berlakunya.

Untuk melakukan berbagai aktivitas manusia sangat dibutuhkan perangsangan yang datangnya dari berbagai peristiwa, pengalaman, tuntutan kehidupan, dan lain sebagainya. Persoalan efektivitas tidak terbatas pada keadaan yang bersifat konstitusional saja melainkan terdapat



pada seluruh aspek kehidupan manusia dengan berbagai aktivitasnya. Unsur-unsur dari kriteria efektivitas menurut Makmur (2011:7-8) yaitu sebagai berikut.

- a. Ketepatan penentuan waktu.
- b. Ketepatan perhitungan biaya.
- c. Ketepatan dalam pengukuran keberhasilan.
- d. Ketepatan dalam menentukan pilihan.
- e. Ketepatan berpikir.
- f. Ketepatan dalam melakukan perintah.
- g. Ketepatan dalam menentukan tujuan.
- h. Ketepatan sasaran.

Efektivitas merupakan suatu ukuran yang memberikan gambaran seberapa jauh target yang telah ditetapkan sebelumnya oleh lembaga atau organisasi dapat tercapai. Target tersebut sangat penting pada setiap lembaga atau organisasi dan berguna untuk melihat perkembangan dan kemajuan yang dicapai oleh suatu lembaga atau organisasi itu sendiri.

Berdasarkan pendapat di atas, maka efektivitas merupakan suatu konsep yang sangat penting karena mampu memberikan gambaran mengenai keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai sasaran atau tujuan yang diharapkan. Unsur yang penting dalam konsep efektivitas adalah pencapaian tujuan yang sesuai dengan apa yang telah disepakati secara maksimal, tujuan merupakan harapan yang dicita-citakan atau suatu kondisi tertentu yang ingin dicapai oleh serangkaian proses. Mahmudi, (2005:92) mendefinisikan efektivitas, sebagai berikut.

“Efektivitas merupakan hubungan antara *output* dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) *output* terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan”.

Efektivitas berfokus pada *outcome* (hasil), program, atau kegiatan yang dinilai efektif apabila *output* yang dihasilkan dapat memenuhi tujuan yang diharapkan atau dikatakan *spending wisely*. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada Gambar 2 mengenai hubungan arti efektivitas di bawah ini.

$$\text{Efektivitas} = \frac{\text{outcome}}{\text{output}}$$

**Gambar 2. Hubungan Efektivitas**  
(Mahmudi, 2005)

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka efektivitas menggambarkan seluruh siklus input, proses dan *output* yang mengacu pada hasil guna dari pada suatu organisasi, program atau kegiatan yang menyatakan sejauh mana tujuan (kualitas, kuantitas, dan waktu) telah dicapai, serta ukuran berhasil tidaknya suatu organisasi mencapai tujuannya dan mencapai target-targetnya. Hal ini berarti, pengertian efektivitas yang dipentingkan adalah semata-mata hasil atau tujuan yang dikehendaki.

Pandangan yang sama menurut pendapat Drucker (dalam Moenir, 2006:166) yang mendefinisikan efektivitas, sebagai berikut.

*“Effectiveness, on the other hand, is the ability to choose appropriate objectives. An effective manager is one who selects the right things to get done.”* (Efektivitas, pada sisi lain, menjadi kemampuan untuk memilih sasaran hasil sesuai. Seorang manajer efektif adalah satu yang memilih kebenaran untuk melaksanakan.)

Memperhatikan pendapat para ahli di atas, maka konsep efektivitas merupakan suatu konsep yang bersifat multidimensional, artinya dalam mendefinisikan efektivitas berbeda-beda sesuai dengan dasar ilmu yang dimiliki walaupun tujuan akhir dari efektivitas adalah pencapaian tujuan. Kata efektif sering dicampuradukkan dengan kata efisien walaupun artinya tidak sama, sesuatu yang dilakukan secara efisien belum tentu efektif.

Menurut pendapat Zahnd (2006:200-201) mendefinisikan efektivitas dan efisiensi, sebagai berikut.

“Efektivitas yaitu berfokus pada akibatnya, pengaruhnya atau efeknya, sedangkan efisiensi berarti tepat atau sesuai untuk mengerjakan sesuatu dengan tidak membuang-buang waktu, tenaga dan biaya.”

Barnard (1938:20) menyatakan bahwa efektivitas organisasi merupakan kemahiran dalam sasaran spesifik dari organisasi yang bersifat objektif (“*if it accomplished its specific objective aim*”). Komaruddin (1994:294) juga mengungkapkan bahwa:

“Efektivitas adalah suatu keadaan yang menunjukkan tingkat keberhasilan kegiatan manajemen dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan terlebih dahulu.”

Selanjutnya, efektivitas menurut Barnard (2011) dapat didefinisikan dengan empat hal yang menggambarkan tentang efektivitas, yaitu:

- a. Mengerjakan hal-hal yang benar, di mana sesuai dengan yang seharusnya diselesaikan sesuai dengan rencana dan aturannya.
- b. Mencapai tingkat di atas pesaing, di mana mampu menjadi yang terbaik dengan lawan yang lain sebagai yang terbaik.
- c. Membawa hasil, di mana apa yang telah dikerjakan mampu memberi hasil yang bermanfaat.
- d. Menangani tantangan masa depan

Efektivitas pada dasarnya mengacu pada sebuah keberhasilan atau pencapaian tujuan. Efektivitas merupakan salah satu dimensi dari produktivitas, yaitu mengarah kepada pencapaian untuk kerja yang maksimal, yaitu pencapaian target yang berkaitan dengan kualitas, kuantitas dan waktu.

Lebih lanjut menurut Kurniawan, (2005:109) mendefinisikan efektivitas, sebagai berikut.

“Efektivitas adalah kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan program atau misi) dari pada suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak adanya tekanan atau ketegangan di antara pelaksanaannya”.

Sehubungan dengan hal-hal yang dikemukakan di atas, maka secara singkat pengertian dari pada efisiensi dan efektivitas adalah, efisiensi berarti melakukan atau mengerjakan sesuatu secara benar, “*doing things right*”, sedangkan efektivitas dilakukan atau dikerjakan sesuatu tepat pada sasaran “*doing the right things*”. Tingkat efektivitas itu sendiri dapat

ditentukan oleh terintegrasinya sasaran dan kegiatan organisasi secara menyeluruh, kemampuan adaptasi dari organisasi terhadap perubahan lingkungannya.

Efektivitas sangat penting, oleh karena hal tersebut merupakan salah satu kriteria yang harus diperhatikan dalam organisasi publik. Dalam kaitan ini, maka berikut ini dikemukakan beberapa pengertian efektivitas menurut pendapat ahli, yaitu:

- a. Ndraha (2003:239) mengemukakan bahwa “efektivitas organisasi merupakan tingkat keberhasilan pencapaian tujuan (target)”.
- b. Gibson, *et al.* (1996:28) mengemukakan bahwa “efektivitas dalam konteks perilaku organisasi merupakan hubungan optimal antara produksi, kualitas, efisiensi, fleksibilitas, kepuasan, keunggulan, dan pengembangan”.
- c. Suit (1996:94) mengemukakan: “Efektivitas adalah ketepatan suatu tindakan atau kesempurnaan (jaminan) hasil suatu pekerjaan itu sendiri”.
- d. Handoko (1995:7) mengatakan: “Efektivitas adalah kemampuan untuk memilih tujuan yang tepat atau peralatan yang tepat untuk pencapaian tujuan yang telah ditetapkan”.

Mengacu pada penjelasan di atas, maka untuk mencapai tujuan organisasi secara efektif perlu adanya harmonisasi kemampuan sumber daya dengan menggunakan sarana yang lain sehingga sasaran yang akan dicapai menjadi jelas. Pencapaian sasaran tersebut dapat dikatakan efektif apabila adanya keharmonisan.

Setiap pekerjaan pegawai dalam organisasi sangat menentukan bagi pencapaian hasil kegiatan seperti yang telah direncanakan terlebih dahulu. Untuk itu faktor keefektifannya banyak mempengaruhi kemampuan aparatur dan organisasi dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya. Tingkat pencapaian tujuan aparatur dalam suatu organisasi dikatakan efektif apabila pencapaian itu sesuai dengan tujuan organisasi dan memberikan hasil yang bermanfaat.

Berdasarkan pendapat para ahli di atas dapat diketahui bahwa efektivitas merupakan suatu konsep yang sangat penting karena mampu

memberikan gambaran mengenai keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai sasarannya atau dapat dikatakan bahwa efektivitas merupakan tingkat ketercapaian tujuan dari aktivasi-aktivasi yang telah dilaksanakan dibandingkan dengan target yang telah ditetapkan sebelumnya. Dari beberapa literatur ilmiah mengemukakan bahwa efektivitas merupakan pencapaian tujuan secara tepat atau memilih tujuan-tujuan yang tepat dari serangkaian alternatif atau pilihan cara dan menentukan pilihan dari beberapa pilihan lainnya. Efektivitas juga bisa diartikan sebagai pengukuran keberhasilan dalam pencapaian tujuan-tujuan yang telah ditentukan.

## **2. Konsep Efektivitas Pelayanan Publik**

---

Substansi pelayanan publik selalu dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pelayanan publik ini menjadi semakin penting karena senantiasa berhubungan dengan khalayak masyarakat ramai yang memiliki keanekaragaman kepentingan dan tujuan. Oleh karena itu institusi pelayanan publik dapat dilakukan oleh pemerintah maupun nonpemerintah. Jika pemerintah, maka organisasi birokrasi pemerintahan merupakan organisasi terdepan yang berhubungan dengan pelayanan publik. Dan jika nonpemerintah, maka dapat berbentuk organisasi partai politik, organisasi keagamaan, lembaga swadaya masyarakat maupun organisasi- organisasi kemasyarakatan yang lain. Siapa pun bentuk institusi pelayanannya, maka yang terpenting adalah bagaimana memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka memenuhi kebutuhan dan kepentingannya.

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan, birokrasi sebagai ujung tombak pelaksana pelayanan publik mencakup berbagai program-program pembangunan dan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah. Tetapi dalam kenyataannya, birokrasi yang dimaksudkan untuk melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan

tersebut, seringkali diartikulasikan berbeda oleh masyarakat. Birokrasi di dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan (termasuk di dalamnya penyelenggaraan pelayanan publik) diberi kesan adanya proses panjang dan berbelit-belit apabila masyarakat menyelesaikan urusannya berkaitan dengan pelayanan aparatur pemerintahan.

Akibatnya, birokrasi selalu mendapatkan citra negatif yang tidak menguntungkan bagi perkembangan birokrasi itu sendiri (khususnya dalam hal pelayanan publik). Oleh karena itu, guna menanggulangi kesan buruk birokrasi seperti itu, birokrasi perlu melakukan beberapa perubahan sikap dan perilakunya antara lain:

- a. Birokrasi harus lebih mengutamakan sifat pendekatan tugas yang diarahkan pada hal pengayoman dan pelayanan masyarakat; dan menghindarkan kesan pendekatan kekuasaan dan kewenangan.
- b. Birokrasi perlu melakukan penyempurnaan organisasi yang bercirikan organisasi modern, ramping, efektif dan efisien yang mampu membedakan antara tugas-tugas yang perlu ditangani dan yang tidak perlu ditangani (termasuk membagi tugas-tugas yang dapat diserahkan kepada masyarakat).
- c. Birokrasi harus mampu dan mau melakukan perubahan sistem dan prosedur kerjanya yang lebih berorientasi pada ciri-ciri organisasi modern yakni: pelayanan cepat, tepat, akurat, terbuka dengan tetap mempertahankan kualitas, efisiensi biaya dan ketepatan waktu.
- d. Birokrasi harus memosisikan diri sebagai fasilitator pelayan publik dari pada sebagai agen pembaharu (*agent of change*) pembangunan.
- e. Birokrasi harus mampu dan mau melakukan transformasi diri dari birokrasi yang kinerjanya kaku (*rigid*) menjadi organisasi birokrasi yang strukturnya lebih sesentralistis, inovatif, fleksibel dan responsif.

Dari pandangan tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa organisasi birokrasi yang mampu memberikan pelayanan publik secara efektif dan efisien kepada masyarakat, salah satunya jika strukturnya lebih terdesentralisasi daripada tersentralisasi. Sebab, dengan struktur yang terdesentralisasi diharapkan akan lebih mudah mengantisipasi kebutuhan

dan kepentingan yang diperlukan oleh masyarakat, sehingga dengan cepat birokrasi dapat menyediakan pelayanannya sesuai yang diharapkan masyarakat pelanggannya. Sedangkan dalam konteks persyaratan budaya organisasi birokrasi, perlu dipersiapkan tenaga kerja atau aparat yang benar-benar memiliki kemampuan (*capability*), memiliki loyalitas kepentingan (*competency*), dan memiliki keterkaitan kepentingan (*consistency atau coherency*).

### **3. Pengertian Efisiensi**

---

Kata Efisien berasal dari bahasa latin *efficere* yang berarti menghasilkan, mengadakan, menjadikan. Efisiensi dapat di rumuskan menurut suatu pengertian tertentu yaitu memaksimalkan perbandingan antara hasil bersih yang nyata (imbangan akibat-akibat yang di kehendaki terhadap yang tidak di kehendaki) dengan pengorbanan yang di berikan. Suatu tindakan dapat di sebut efisien apabila mencapai hasil yang maksimum dengan usaha tertentu yang di berikan. Atau apabila mencapai suatu tingkat hasil tertentu dengan usaha terkecil yang mungkin di berikan.

Pengertian Efisiensi menurut (Susilo, 2011) adalah suatu kondisi atau keadaan, di mana penyelesaian suatu pekerjaan dilaksanakan dengan benar dan dengan penuh kemampuan yang dimiliki. Menurut (Lubis, 2011), Pengertian Efisiensi ialah suatu proses internal atau sumber daya yang diperlukan oleh organisasi untuk menghasilkan satu satuan *output*. Oleh sebab itu efisiensi dapat diukur sebagai ratio *output* terhadap input.

Dalam pengertian yang umum, suatu perusahaan yang efisien adalah suatu perusahaan yang dalam produksinya menghasilkan barang atau jasa dengan cepat, lancar dan dengan biaya yang minimum. Menurut Mulyadi (1998) Efisiensi adalah pengendalian biaya atau pengorbanan sumber daya ekonomi yang di ukur dalam satuan uang yang telah terjadi untuk mencapai tujuan yang telah di tetapkan.

Dalam hubungannya dengan organisasi industri, istilah efisiensi berhubungan dengan cara yang paling produktif untuk memanfaatkan sumber-sumber daya yang langka. Dalam hal ini, secara umum dikenal dua

jenis efisiensi, yaitu efisiensi teknik dan efisiensi ekonomi. Efisiensi teknik menyangkut jumlah maksimum *output* yang dapat dihasilkan dengan penggunaan input tertentu, dan dengan teknologi tertentu. Suatu perusahaan mungkin secara teknologi lebih efisien dari yang lain kalau perusahaan tersebut memproduksi tingkat *output* yang sama dengan satu atau lebih sedikit input fisik. Karena proses produksi yang berbeda tidak semua perusahaan efisien secara teknologi. Efisiensi ekonomi timbul bila input dimanfaatkan sedemikian rupa sehingga suatu tingkat *output* diproduksi dengan biaya yang lebih rendah dari yang lainnya.

Peningkatan efisiensi terjadi bila *output* yang ada atau tingkat *output* dihasilkan dengan biaya yang lebih rendah. Tidak seperti efisiensi teknik atau teknologi, efisiensi ekonomi memungkinkan membandingkan proses produksi yang berbeda. Menurut Muchdoro (1997) Efisiensi adalah tingkat kehematan dalam menggunakan sumber daya yang ada dalam rangka menggunakan sumber daya yang ada dalam rangka mencapai tujuan yang diinginkan. Menurut Yamit (2000) biaya dalam percepatan proyek dapat di bagi 2, yaitu Biaya Normal dan Biaya Di Percepat. Biaya Normal merupakan biaya yang di keluarkan untuk menyelesaikan proyek dengan menggunakan waktu normal. Sedangkan Biaya di percepat yaitu biaya yang di keluarkan bila proyek di selesaikan dengan menggunakan waktu yang dipercepat. Miranda (2003) menyatakan bahwa efisiensi adalah prediksi pengeluaran atau rasio antara kuantitas sumber yang di gunakan dengan keluaran yang di kirim. Gie (1997) menjelaskan bahwa efisiensi adalah satu pengertian tentang perhubungan optimal antara pendapatan dan pengeluaran, bekerja keras dan hasil-hasilnya, modal dan keuntungan, biaya dan kenikmatan, yang ada kalanya juga di samakan dengan ketepatan atau dapat juga di rumuskan sebagai perbandingan terbaik antara pengeluaran dan penghasilan, antara suatu usaha kerja dengan hasilnya. Perbandingan ini dapat di lihat dari dua segi, yaitu:

a. Segi Hasil

Suatu pekerjaan dapat di sebut efisien jika dengan usaha tertentu memberikan hasil yang maksimal. Hasil yang di maksud yaitu mengenai kualitas dan kuantitas maksimal yang di peroleh.



b. Segi Usaha

Suatu pekerjaan dapat dikatakan efisien jika suatu hasil tertentu tercapai dengan usaha yang minimal. Usaha yang dimaksud mengandung tiga unsur, yaitu waktu, biaya, dan metode kerja.

Dalam memperkirakan biaya yang dibutuhkan dalam suatu proyek perlu adanya perhitungan yang matang. Hal ini karena biaya yang akan dikeluarkan dalam proyek tersebut haruslah efisien namun tetap dapat berjalan dengan efektif. Biaya yang diperkirakan haruslah seminimal mungkin namun harus dapat memberikan *output* atau hasil yang semaksimal mungkin. Efisiensi pada intinya adalah perbandingan terbalik atau rasionalitas antara hasil yang diperoleh atau *output* dengan kegiatan yang dilakukan serta sumber-sumber dan waktu yang dipergunakan atau input. Sedangkan efektifitas diukur dari jumlah hasil keluaran (*output*) yang sesuai harapan/layak (*output* layak) dari seluruh hasil keluaran (*output*). Ketika membicarakan efektifitas tidak perlu mpedulikan berapa banyak sumber daya yang dibutuhkan. Tidak peduli berapa banyak input berupa waktu kerja, energi, maupun bahan yang dibutuhkan, ukuran efisiensi hanyalah jumlah *output* layak dari sejumlah *output* yang dihasilkan. Makin banyak *output* layak berarti makin efisien.

Efisiensi merupakan perbandingan terbaik antara suatu kegiatan dengan hasilnya. Efisiensi terdiri atas 2 unsur yaitu kegiatan dan hasil dari kegiatan tersebut. Efisiensi merupakan suatu ukuran keberhasilan yang dinilai dari segi besarnya sumber/biaya untuk mencapai hasil dari kegiatan yang dijalankan. Pada prinsipnya, apapun yang terjadi pengelola selalu ingin menginginkan pengeluaran biaya yang tetap minimum dengan tetap menjaga kualitas dari proyek. Hal ini bisa di capai apabila rencana dan pengendalian biaya proyek dikoordinasikan secara teratur.

Sedangkan menurut (Adisasmita, 2011), mengungkapkan Pengertian Efisiensi merupakan komponen-komponen input yang digunakan seperti waktu, tenaga dan biaya dapat dihitung penggunaannya dan tidak berdampak pada pemborosan atau pengeluaran yang tidak berarti. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi keempat tahun 2008, efisiensi adalah:

- a. Ketepatan cara (usaha, kerja, dan sebagainya) dalam menjalankan sesuatu dengan tidak membuang waktu, tenaga dan biaya yang bertujuan untuk mencapai kedayagunaan dan ketepatangunaan yang maksimal.
- b. Kemampuan menjalankan tugas dengan baik dan tepat dengan tidak membuang waktu, tenaga dan biaya.
- c. Berdasarkan pengertian di atas maka dapat disimpulkan bahwa efisiensi adalah ketepatan cara dan kemampuan menjalankan tugas dengan baik, tepat, dan mendapatkan hasil yang maksimum tanpa mengganggu keseimbangan antara faktor-faktor tujuan, alat, tenaga dan waktu.

Efisiensi mengacu untuk mendapatkan hasil *output* yang maksimal dari jumlah input yang sedikit. Karena pimpinan berurusan dengan input yang langka, termasuk sumber daya seperti manusia, uang dan peralatan. Maka mereka fokus dengan efisiensi penggunaan sumber daya tersebut. Efisiensi sering disebut sebagai “melakukan hal yang benar” yaitu, tidak menyia-nyiakan sumber daya.

#### **4. Konsep Efisiensi Pelayanan Publik**

---

Menurut Dwiyanto, dkk. (2008:76) Efisiensi pelayanan adalah perbandingan terbaik antara input dan *output* pelayanan. Secara ideal, pelayanan akan efisien apabila birokrasi pelayanan dapat menyediakan input pelayanan, seperti biaya dan waktu pelayanan yang meringankan masyarakat pengguna jasa. Demikian pula pada sisi *output* pelayanan, birokrasi secara ideal harus dapat memberikan produk pelayanan yang berkualitas, terutama dari aspek biaya dan waktu pelayanan. Efisiensi pada sisi input dipergunakan untuk melihat seberapa jauh kemudahan akses publik terhadap sistem pelayanan yang ditawarkan. Akses publik terhadap pelayan dipandang efisien apabila publik memiliki jaminan atau kepastian menyangkut biaya pelayanan. Kepastian biaya pelayanan yang harus dikeluarkan oleh publik merupakan indikator penting untuk melihat intensitas korupsi dalam sistem layanan birokrasi. Birokrasi pelayanan

publik yang korup akan ditandai oleh besarnya biaya ekstra yang harus dikeluarkan oleh pengguna jasa dalam mengakses layanan publik, dengan demikian harus mengeluarkan biaya ekstra untuk dapat memperoleh pelayanan yang terbaik dari birokrasi, padahal secara prinsip seharusnya pelayanan terbaik harus dapat dinikmati oleh publik secara keseluruhan.

Demikian pula efisiensi pelayanan dari sisi *output*, dipergunakan untuk melihat pemberian produk pelayanan oleh birokrasi tanpa disertai adanya tindakan pemaksaan kepada pihak publik untuk mengeluarkan biaya ekstra pelayanan. Seperti suap, sumbangan sukarela dan berbagai pungutan dalam proses pelayanan yang sedang berlangsung. Dalam kultur pelayanan birokrasi di Indonesia, telah lam dikenal istilah “tahu sama tahu”, yang berarti adanya toleransi dari pihak aparat birokrasi maupun masyarakat pengguna jasa untuk menggunakan mekanisme suap dalam mendapatkan pelayanan yang terbaik. Birokrasi publik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip pelayanan sebagai berikut.

- a. Kesederhanaan, dalam arti bahwa prosedur dan tata cara pelayanan perlu ditetapkan dan dilaksanakan secara mudah, lancar, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan.
- b. Kejelasan dan kepastian, dalam arti adanya kejelasan dan kepastian dalam hal prosedur dan tata cara pelayanan, persyaratan pelayanan baik teknis maupun administratif, unit kerja pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan, rincian biaya atau tarif pelayanan dan tata cara pembayaran, dan jangka waktu penyelesaian pelayanan.
- c. Keamanan, dalam arti adanya proses dan produk hasil pelayanan yang dapat memberikan keamanan, kenyamanan dan kepastian hukum bagi masyarakat.
- d. Keterbukaan, dalam arti bahwa prosedur dan tata cara pelayanan, persyaratan, unit kerja pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian biaya atau tarif serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan

secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.

- e. Efisiensi, dalam arti bahwa persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan.
- f. Ekonomis, dalam arti bahwa pengenaan biaya atau tarif pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan: nilai barang dan jasa pelayanan, kemampuan masyarakat untuk membayar, dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
- g. Keadilan dan Pemerataan, yang dimaksudkan agar jangkauan pelayanan diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan adil bagi seluruh lapisan masyarakat.
- h. Ketepatan Waktu, dalam arti bahwa pelaksanaan pelayanan harus dapat diselesaikan tepat waktu yang telah ditentukan.

Efisiensi pelayanan adalah perbandingan terbaik antara input dan *output* pelayanan. Secara ideal, pelayanan akan efisien apabila birokrasi pelayanan dapat menyediakan input pelayanan, seperti biaya dan waktu pelayanan yang meringankan masyarakat pengguna jasa. Demikian pula dalam sisi *output* pelayanan. Birokrasi secara ideal harus dapat memberikan produk pelayanan yang berkualitas, terutama dari aspek biaya dan waktu pelayanan. Efisiensi pada sisi input dipergunakan untuk melihat seberapa jauh kemudahan akses publik yang ditawarkan. Akses publik terhadap pelayanan dipandang efisien apabila publik memiliki jaminan atau kepastian menyangkut biaya pelayanan.

## **Penutup**

Integritas dalam pelayanan publik sangat diperlukan demi tercapainya prinsip-prinsip pelayanan. Terutama bagi birokrasi di garis depan yang berhadapan langsung dengan masyarakat (*street level bureaucracy*) haruslah memiliki integritas dalam pelayanan publik sehingga mampu melaksanakan tugas dan tanggung jawab sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Analisis tentang integritas *street level*

*bureaucracy* ini masih sangat diperlukan mengingat dalam menjalankan amanat kebijakan publik selalu diperlukan adanya integritas, terutama untuk pelayanan publik di mana aparat birokrasi memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat.

Dalam sistem pemerintahan birokrasi penyelenggara pelayanan publik tidak mungkin bisa dilepaskan dari nilai etika karena hal tersebut berkaitan dengan soal kebaikan dan keburukan di dalam hidup manusia, maka tugas-tugas dari birokrasi pelayan publik pun tidak terlepas dari hal-hal yang baik dan buruk. Dalam praktik pelayanan publik saat ini di Indonesia, kita menginginkan birokrasi publik yang terdiri dari manusia-manusia yang berkarakter, yang dilandasi sifat-sifat kebajikan, yang akan menghasilkan kebajikan-kebajikan yang menguntungkan masyarakat dan mencegah tujuan menghalalkan segala cara. Karakter ini harus ditunjukkan, bukan hanya menghayati nilai-nilai kebenaran, kebaikan, dan kebebasan yang mendasar, tetapi juga nilai kejujuran. Hal terakhir ini penting karena birokrasi pelayan publik ini adalah pejuang dalam arti menempatkan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi atau golongan, rela berkorban, dan bekerja keras tanpa pamrih. Dengan semangat kejujuran itu seorang birokrat, akan sanggup bertahan dari godaan untuk tidak berbuat yang bertentangan dengan nilai-nilai kebenaran, kebaikan, keindahan, kebebasan, persamaan, dan keadilan. Saatnya membasmi patologi birokrasi dalam pelayanan publik.

Salah kalau ada yang mengatakan bahwa pejabat lebih cocok untuk berada di luar dan berkomunikasi dengan berbagai pihak di luar dengan mengabaikan bawahan serta tugas pokoknya sebagai pelayan masyarakat. Banyak upaya yang harus dilakukan pejabat untuk terus meningkatkan pelayanan, di antaranya menyusun standar pelayanan minimal dan reposisi jabatan bagi birokrat sampai level terendah secara berkala. Di samping itu pelayan juga perlu ditingkatkan kesejahteraannya supaya memiliki konsentrasi dalam memberikan pelayanan secara independen, serta tidak mudah disuap. Upaya ini untuk mencitrakan birokrasi sebagai pelayan masyarakat yang independen, juga dilakukan dengan penegakan disiplin diri para pejabat yang kemudian ditularkan kepada bawahannya, serta

memberikan sanksi yang tegas. Tatkala hal demikian diabaikan, maka sangat boleh jadi akan terjadi distorsi dalam menjalankan tugasnya. Kondisi masyarakat yang semakin cerdas dan kritis, akan melakukan upaya kontrol terhadap birokrasi agar mampu bertindak lebih bijak dan hati-hati. Mengabaikan tugas pelayanan tersebut sama artinya mengkhianati jabatan yang didudukinya dengan susah payah, dan mungkin dengan berbagai cara sekaligus akan menuai kehinaan dan kutukan publik.

Reformasi birokrasi adalah sebuah harapan masyarakat pada pemerintah agar mampu memerangi KKN dan membentuk pemerintahan yang bersih serta keinginan masyarakat untuk menikmati pelayanan publik yang efisien, responsif dan akuntabel. Reformasi birokrasi merupakan salah satu cara untuk membangun kepercayaan rakyat.

Pelayanan dapat dikatakan berkualitas atau memuaskan apabila pelayanan tersebut dapat memenuhi kebutuhan harapan masyarakat ketika pelayanan publik yang dilakukan pemerintah tidak cukup baik dalam melayani permintaan masyarakat maka pemerintah harus melakukan perubahan dalam proses pelayanan publik sehingga pelayanan yang diberikan cukup memadai kepada masyarakat dan pelaksanaan reformasi birokrasi pelayanan publik bisa mengembalikan kepercayaan masyarakat.

Dilihat dari sisi sumber daya manusianya, kelemahan utamanya adalah berkaitan dengan profesionalisme, kompetensi, empati dan etika. Berbagai pandangan juga setuju bahwa salah satu dari unsur yang perlu dipertimbangkan adalah masalah sistem kompensasi yang tepat. Dilihat dari sisi kelembagaan, kelemahan utama terletak pada desain organisasi yang tidak dirancang khusus dalam rangka pemberian pelayanan kepada masyarakat, penuh dengan hierarki yang membuat pelayanan menjadi berbelit-belit (birokratis), dan tidak terkoordinasi. Kecenderungan untuk melaksanakan dua fungsi sekaligus, fungsi pengaturan dan fungsi penyelenggaraan, masih sangat kental dilakukan oleh pemerintah, yang juga menyebabkan pelayanan publik menjadi tidak efisien.

Dalam meningkatkan reformasi birokrasi diperlukan upaya-upaya strategis yang disebut juga dengan Strategi reformasi birokrasi di antaranya: Pada level kebijakan, level organisasional, level operasional

dan Instansi Pemerintah yang secara periodik melakukan pengukuran kepuasan pelanggan dan melakukan perbaikan.

Dalam mewujudkan pemerintah yang *good governace* diperlukan suatu komitmen dari pemerintah dalam pemberian pelayanan bahwa tugas aparatur publik adalah melayani masyarakatnya (*public service*). Dalam pemberian pelayanan publik perlu adanya suatu sistem yang mampu menampung semua keluhan dari masyarakat seperti *e-goverment* maupun meningkatkan tata kelola administrasinya sehingga reformasi birokrasi yang dipilih dapat berjalan dengan baik dan mampu menyelesaikan permasalahan masyarakat. Reformasi Birokrasi dan Tata Kelola Pemerintahan yang baik, dapat terwujud apabila semua lapisan masyarakat turut berperan serta dalam upaya pembaharuan di berbagai bidang khususnya dalam bidang pelayanan publik.

## DAFTAR PUSTAKA

---

- A. Parasuraman, Valarie A. Zeithaml. Leonard. Berry. 1985. "A Conceptual Model of Service Quality and Implication for Future Research". *Journal of Marketing*.
- Abdullah, Syukur. 1991. *Budaya Birokrasi di Indonesia (Profil Budaya Politik)*. editor Alfian dan Nazaruddin Sjamsuddin. Jakarta: PT. Pustaka Utama Grafiti.
- Adisasmita, Rahardjo. 2011. *Manajemen Pemerintah Daerah*. Yogyakarta: Penerbit Graha Ilmu.
- Agung, Kurniawan. 2005. *Transformasi Pelayanan Publik*. Yogyakarta. Penerbit Pembaharuan.
- Albrow, Martin. 1996. *Birokrasi*. Terjemahan. M. Rusli Karim. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Arief. 2007. *Pemasaran Jasa & Kualitas Pelayanan*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Bangun, Wilson. 2012. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Erlangga.
- Barnard, C.I. 1938. *The Functions of The Executive*. Cambridge: Harvard University Press. Mass.
- Barnard, Malcolm. 2011. *Fashion Sebagai Komunikasi*. Yogyakarta: Jalasutra.
- Batinggi, Ahmad. 1998. *Manajemen Pelayanan Umum*. Jakarta: Universitas Terbuka Bentley.
- Beetham, David. 1990. *Birokrasi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Benveniste, Guy. 1991. *Birokrasi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Bertens, K. 2007. *Etika*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Blau, P.M. dan Marshall. W.M. 1987. *Birokrasi dalam Masyarakat Modern (edisi II) terjemahan Gari R. Jusuf*. Jakarta: UI- Pers.



- Blau, P.M. dan Marshall. W.M. W.M. 2000. *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*. Jakarta: Prestasi Pustaka.
- Bryant dan White. 1987. *Manajemen Pembangunan untuk Negara Berkembang*. Cetakan Pertama. Alih Bahasa Rusyanto L. Simatupang. Jakarta: LP3ES.
- Darwin, Muhadjir. 1999. *Implementasi Kebijakan*. Modul Pelatihan Teknik dan Manajemen Kebijakan Publik UGM, Yogyakarta.
- Denhardt, J.V. dan Denhardt. R.B. 2003. *The New Public Service*. New York: M.E. Sharpe.
- Dilulio, J.D. 1991. "Principle Agents: The Cultural Bases of Behavior in a Federal Government Bureaucracy". *Journal of Public Administrations Research and Theory*, 4 (3): 277-518
- Dwijowiyoto, Nugroho. 2001. *Reinventing Indonesia Menata Ulang Manajemen Pemerintahan untuk Membangun Indonesia Baru Dengan Keunggulan Global*. Jakarta: PT. Alex Media Komputindo Kelompok Gramedia.
- Dwiyanto, Agus, dkk. 2006. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dwiyanto, Agus. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: PSKK-UGM.
- Effendy, Onong Uchjana. 1986. *Dimensi-Dimensi Komunikasi*. Bandung: Rosda Karya.
- \_\_\_\_\_. 1989. *Kamus Komunikasi*. Bandung: PT. Mandar Maju.
- Ehrenberg, R.G dan Smith. R.S. 1988. *Modern Labor Economics: Theory and Public Policy*. London: Scoot, Foresman Company.
- Fandy, Tjiptono. 2004. *Manajemen Jasa*. Edisi Pertama. Yogyakarta: Andi Offset.
- Fatah, E.S. 1998. *Catatan Atas Gagalnya Politik Orde Baru*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Frederickson, H.G. 1984. *Administrasi Negara Baru*. Jakarta: LP3ES.
- G. Murdick, Roger/Joel E. Ross/James R Claggett. 1993. *Sistem Informasi Untuk Manajemen Modern*. Erlangga.

- Gaffar, Arfan. 2005. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Cetakan V. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Gatara, A. A. Said & Moh. Dukikiah Said. 2007. *Sosiologi Politik; Konsep dan Dinamika Perkembangan Kajian*. Bandung: Pustaka Setia.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Sosiologi politik; Konsep dan Dinamika Perkembangan Kajian*. Bandung: Pustaka Setia.
- Gibson, *et al.* 1996. *Fundamentals of Management*. Penerjemah: ZuhadIchyaudin. Manajemen. Jilid 1. Jakarta: Erlangga.
- Gie, The Liang. 2006. *Administrasi Perkantoran Modern*. Yogyakarta: Liberty.
- Hadari, Nawawi. 2007. *Manajemen Sumber Daya Manusia untuk Bisnis yang Kompetitif*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Handyaningrat, Soewarno. 1994. *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*. Jakarta: Haji Masagung.
- Handoko, H.T. 1995. *Manajemen*. Edisi Kedua. BPFE Gajah Mada Press. Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: BPFE.
- Heady, Ferrel. 1966. *Public Administration. Comparative Perspective*. New Jersey: Prantice Hall Inc.
- Hoadley, Mason C. 2006. *Quo Vadis Administrasi Negara Indonesia Antara Kultur Lokal dan Struktur Barat*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Hoessein. 2006. *Pengambilan Keputusan Strategik Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Non Profit*. Jakarta: Grasindo.
- Hoetomo. 2005. *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*. Jakarta: Mitra Pelajar.
- Hughes, O.E. 1998. *Public Management and Administration: An Introduction*. Australia: McMillan Press Ltd.
- Imawan, Riswandha. 1998. *Membedah Politik Orde Baru*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Irsan. 2012. *Kualitas Pelayanan Kesehatan Pada Puskesmas Simpung di Bandar Lampung*. Tesis. Universitas Lampung, Bandar Lampung.
- Islamy, Irfan. 1998. *Materi Pokok Kebijakan Publik*. Jakarta: Karunika.

- \_\_\_\_\_. 2003. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bina Aksara.
- Kaloh. 2003. *Kepala Daerah-Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah, Belajar dari Kekeliruan Negara-negara Lain*. Bandung: Mizan.
- Kartasasmita, Koesnadi. 1997. *Administrasi Internasional*. Bandung: Lembaga Penerbitan Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi.
- Kartono, Kartini. 1996. *Pemimpin dan Kepimpinan*. Bandung: CV. Rajawali.
- Kast, F. E. & Rosenzweig. J. E. 1990. General Systems Theory: Applications for Organization and Management". *Academy of Management Journal*.
- Kerebungu, Ferdinan. 2008. *Teori Sosial Makro*. Malang: Wineka Media.
- Knott, Jack H. & Gary J.M. 1998. *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*. New Jersey: Prentice-Hall Inc.
- Koentjaraningrat. 2004. *Manusia dan Kebudayaan di Indonesia*. Jakarta: PT. Rineka Cipta
- Komarudin. 1994. *Penataan Kawasan Pantai. Tepian Sungai dan Danau. In.... Pembangunan Perkotaan Masa Depan*. eds: Komarudin. Widya Alfisa. Endang Setyaningrum. Dirjen Cipta Karya Kerja Sama dengan Deputi Bidang Pengkajian Kebijakan Teknologi BPPT.
- Kriyantono. 2012. *Public Relations & Crisis Management: Pendekatan Critical Public Relations Etnografi Kritis & Kualitatif*. Jakarta: Kencana.
- Kuhn, Thomas S. 2002. *Peran Paradigma dalam Revolusi Sains*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Kumorotomo, Wahyudi. 1992. *Etika Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Kurniawan, Agung. 2005. *Transformasi Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Pembaruan.

- Lipsky, Michael. 1980. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of The Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- \_\_\_\_\_. 2010. *Street – Level Bureaucracy Dilemmas Of The Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lubis, Arfan Ikhsan. 2011. *Akuntansi Keperilakuan*. Edisi 2. Jakarta: Salemba Empat.
- Lukman, Sampara. 2000. *Manajemen Kualitas Pelayanan*. Jakarta: Stia Lan Press.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Manajemen Kualitas Pelayanan*. Jakarta: STIA LAN Press.
- Lupiyoadi, Rambat. 2001. *Manajemen Pemasaran Jasa, Teori dan Praktik*. Edisi Pertama. Jakarta: Salemba Empat.
- Mahmudi. 2005. *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Edisi I. UPP AMP YKPN, Yogyakarta.
- Makmur. 2011. *Efektifitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*. Bandung: Refika Aditama
- \_\_\_\_\_. 2011. *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*. Bandung: Refika Aditama.
- Miranda, Amin dan Widjaja Tunggal. 2003. *Manajemen Logistik dan Supply Chain Management*. Harvarindo.
- Moenir, H. A. S. 1995. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Mosca, Gaetano. 1969. *The Ruling Elite*. London: Penguin Book.
- Muchdoro, A. M. 1997. *Teori dan Perilaku Organisasi*. Yogyakarta: UMM-Press.
- Mulyadi & Kanaka Puradiredja. 1998. *Auditing*. Edisi Kelima, Buku Satu. Jakarta: Penerbit Salemba Empat.
- Mustafa, Delly. 2014. *Birokrasi Pemerintahan*. Bandung: Alfabeta.

- Mustopadidjaja, AR. 2003. *Manajemen Proses Kebijakan Publik. Formulasi. Implementasi Dan Evaluasi Kinerja*. Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia. Jakarta: Duta Pertiwi Foundation.
- Ndraha, Taliziduhu. 2003. *Kybernology 1 Ilmu Pemerintahan Baru*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Notoatmodjo, S. 2007. *Promosi Kesehatan dan Ilmu Perilaku*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Osborne, David and Peter Plastrik. 1997. *Banishing Bureaucracy. The Five Strategies For Reinventing Government*. Terjemahan: Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha. Alih Bahasa: Abdul Rosyid dan Ramelan. Jakarta: Penerbit PPM.
- Pasolong, Harbani. 2007. *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Poerwadarminta, W.J.S. 2003. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Prasojo, Eko dan Kurniawan. Teguh. 2008. *Reformasi Birokrasi dan Good Governance: Kasus Best Practices dari Sejumlah Daerah di Indonesia*.
- Putra, Fadillah. 2001. *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik Perubahan dan Inovasi Kebijakan Publik dan Ruang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Rahman, H.I. 2007. *Sistem Politik Indonesia*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Rainey, Hal G. dan Paula Steinbauer. 1999. Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government organization. *Journal of Public Administration and Theory*. Vol. 9. No. 1 (January).
- Rasyid, Riyas. 1999. *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*. Jakarta: Bina Aksara.
- Rewansyah, Asnawi. 2010. *Reformasi Birokrasi dalam Rangka Good Governance*. Jakarta: Yusaintanas Prima.

- Riau Pos. 2016. *Ekonomi Indonesia lesu 13 Gerai Giant ditutup*. <http://riaupos.co/85993-arsip-ekonomi-indonesia-lesu-13-gerai-giantditutup.html#.WTJPxXOyRAg>. diakses 4 Juni 2017.
- Riggs, Fred.W. 1964. *Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Robbins, S. 2008. *Perilaku Organisasi*. Jilid I dan II. alih Bahasa: Hadyana Pujaatmaja. Jakarta: Prenhallindo.
- Robbins, S.P. 1994. *Teori dan Organisasi: Struktur Desain dan Aplikasi*. Edisi 3. Jakarta: Arcan.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Perilaku Organisasi*. Jakarta: Salemba Empat.
- Rondinelli, D.A. John R. Nellis & G. Shabbir Cheema. 1983. *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*. Washington D.C.: The World Bank.
- Sachroni, Oman. 1997. *Penguatan Kelembagaan Pemerintahan Desa/Pemerintahan Kelurahan*. Direktorat Jendral Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri, Jakarta.
- Salim & Woodward. 1992. *Analisis Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Santoso, P.B. 1997. *Birokrasi Pemerintah Orde Baru: Perspektif Kultural dan Struktural*. Edisi I, Cetakan Ketiga. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Sarundajang. 2002. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Schein. 2009. *Organizational Culture and Leadership*. San Fransisco: Josey Bass.
- Sedarmayanti. 2010. *Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja*. Cetakan kedua. Bandung: Mandar Maju.
- Shapiro, Lawrence E. 2003. *Mengajarkan Emotional Intelligence pada Anak*. terj. Alex Tri Kantjono. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Siagian, Sondang P. 1994. *Organisasi, Kepemimpinan, Perilaku Administrasi*. Jakarta: CV. Haji Mas Agung.

- Silalahi, Ulbert. 1992. *Studi Tentang Ilmu Administrasi Konsep, Teori, dan Dimensi*. Bandung: CV Sinar Baru.
- Sinambela, L.P. dkk. 2006. *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Sinambela, Lijan Poltak, dkk. 2010. *Reformasi Pelayanan Publik*. Jakarta: Bumi Aksara.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Reformasi Pelayanan Publik*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Sinambela, Lijan Poltak. 2006. *Reformasi Pelayanan Publik*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Stevenson and Jarillo. 1990. "Entrepreneur and Public Sector Employee: The Role of Achievement Motivation and Risk in Occupational Choice". *Journal of Economic Education*. v19n 3 Jan.
- Suit, dan Almasdi. 1996. *Aspek Sikap Mental dalam Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Sulistiyani, Ambar Teguh dan Rosidah. 2003. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Sumaryadi, I Nyoman. 2010. *Perencanaan Pembangunan Daerah Otonom dan Pemberdayaan Masyarakat*. Jakarta: Penerbit Citra Utama.
- Supriyanto, Budi 2009. *Manajemen Tata Ruang*. Tangerang: Media Brilliant.
- Susanto, A. 2003. *Sistem Informasi Manajemen*. Edisi ke-2. Bandung: CV. Lingga Jaya.
- Syamsudin, Lukman. 2007. *Manajemen Keuangan Perusahaan*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Syarbaini, Syahrial & Rusdiyanta. 2009. *Dasar-Dasar Sosiologi*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Terry, George R. 2003. *Prinsip Manajemen*. Alih Bahasa J Smith DFM. Jakarta: Bumi Aksara.
- Terry, George. 2005. *Dasar-Dasar Manajemen*. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Thoha, Mifta. 1987. *Administrasi Kepegawaian Daerah*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- \_\_\_\_\_. 1988. *Perilaku Organisasi*. Jakarta: CV Rajawali.
- \_\_\_\_\_. 1991. *Perfektif Perilaku Birokrasi*. Jakarta. Rajawali Press.

- \_\_\_\_\_. 1993. *Kepemimpinan dalam Manajemen Suatu Pendekatan Perilaku*. Raja Grafindo Pustaka: Jakarta.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Perspektif Perilaku Birokrasi*. 2 Jld. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Kepemimpinan dalam Manajemen*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Perilaku Organisasi: Konsep Dasar dan Aplikasinya*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- \_\_\_\_\_. 2009. *Perilaku Organisasi*. Bandung: PT Raja Grafindo Persada.
- \_\_\_\_\_. 2012. *Kepemimpinan dalam Manajemen*. PT. Rajawali Pers. Jakarta.
- Thompson, J.D. 1976. *Organizations in Action*. dalam Shafritz. Jay M dan J. Steven Ott. 1987. *Classics of Organization Theory*. California: Brooks/Cole Publishing Company Pacific Grove.
- Tjokroaminoto, Bintoro. 1984. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES.
- Tosi, H. L. Rizzo. J. R. dan Carrol. L. J. 1990. *Managing Organization Behavior*. 2nd ed. New York: Harper Collins Publisher.
- Wachs, M. 1985. *Ethics in Planning Center for Urban Policy Research*. The State University of New Jersey.
- Weber dalam A.A.G. 1988. *Peters dan Koesriani Siswosoebroto. Perkembangan Hukum Modern dan Rasional: Sosiologi Hukum Max Weber dalam Hukum dan Perkembangan Sosial*. Buku Teks Sosiologi Hukum. Buku I. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Weber, Max. 1947. *The Theory of Social and Economic Organization*. diterjemahkan A. Henderson & T. Parsons. New York: Oxford Univ. Press.
- Widodo, Joko. 2001. *Good Governance – Telaah dari Dimensi: Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Surabaya: Insan Cendekia.
- Wijayanti, Irine Diana Sari. 2008. *Manajemen*. Editor: Ari Setiawan. Yogyakarta: Mitra Cendikia.



- Winardi, J. 2004. *Motivasi dan Pemotivasian dalam Manajemen*. Jakarta: Raja Grafindo Perkasa.
- Winarsih, Atik Septi dan Ratminto. 2005. *Manajemen Pelayanan. Disertai dengan Pengembangan Model Konseptual. Penerapan Citizen's Charter dan Standar Pelayanan Minimal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Winarsih, Atik Septi dan Ratminto. 2005. *Manajemen Pelayanan*. Yogyakarta: Pustaka Belajar.
- Yamit, Zulian. 2000. *Manajemen Kualitas Produk Dan Jasa*. Yogyakarta: Penerbit Ekonosia.
- Yates, Douglas. 1982. *Bureaucratic Democracy: The Search for Democracy and Efficiency in American Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Zahnd, Markus. 2006. *Perancangan Kota Secara Terpadu*. Yogyakarta: Kanisius.
- Zauhar. 1996. *Pola Dasar sistem Pemerintahan di Indonesia*. Jakarta: PT Ina Publikatama.

**Peraturan:**

- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia nomor 7 Tahun 2015 tentang rencana Strategis Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Tahun 2015-2019.
- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia No. 1 Tahun 2012 tentang Penilaian Mandiri Pelaksanaan Reformasi Birokrasi, dan untuk Operasionalisasinya ditetapkan Permenpan No. 31 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Penilaian Mandiri Pelaksanaan Reformasi Birokrasi Secara Online.
- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia No. 7 sampai dengan No. 15 yang meliputi Pedoman tentang Pengajuan Dokumen Usulan sampai

dengan Mekanisme Persetujuan Pelaksanaan Reformasi Birokrasi dan Tunjangan Kinerja.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia No. 20 Tahun 2010 tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi 2010-2014.

Peraturan Presiden No. 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2010-2014.

Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010 – 2025.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan kemudian diganti dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan pada tahun 2008 dilakukan revisi menjadi Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 Undang-Undang No. 23 TAHUN 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Selanjutnya, Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.

## RIWAYAT HIDUP

---



**Dr. Muhammad Sawir, S.Sos., M.Si., M.H.** lahir di Balocci pada tanggal 9 Juli 1968. Menempuh pendidikan S-1 dengan jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Veteran Republik Indonesia (2002); pendidikan S-2 dengan Administrasi Pembangunan, Pascasarjana Universitas Hasanuddin (2005) dan S-2 dengan jurusan Ilmu Hukum Bidang Konsentrasi Tata Negara, Pascasarjana Universitas Indonesia Timur Makassar (2017); serta pendidikan S-3 dengan Program Doktor Jurusan Administrasi Publik, Pascasarjana Universitas Hasanuddin (2015);

Penulis menjabat sebagai Wakil Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Yapis Papua (2016-sekarang); Dosen Tetap Pascasarjana Universitas Yapis Papua (2016-sekarang); Dosen Tetap Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Yapis Papua (2016-sekarang); Dosen LB Sarjana dan Pascasarjana UPBJJ (Universitas Terbuka Unit Program Jarak Jauh) Jayapura (2017-sekarang); dan Dosen LB Sekolah Tinggi Ilmu Sosial dan Ilmu Politik “Silas Papare” Jayapura (2018-sekarang).

# BIROKRASI PELAYANAN PUBLIK

## Konsep, Teori, dan Aplikasi

**B**uku *Birokrasi Pelayanan Publik (Konsep, Teori, dan Aplikasi)* ini penulis susun untuk kebutuhan mahasiswa di berbagai perguruan tinggi (negeri dan swasta) dan bagi para birokrat yang bertugas di birokrasi yang berminat membacanya atau bagi masyarakat umum yang ingin menambah pengetahuan tentang birokrasi pelayanan publik. *Birokrasi Pelayanan Publik (Konsep, Teori, dan Aplikasi)* yang bersifat *applied*. Artinya, pada satu sisi merupakan kajian teoretis yang dapat ditelaah dan diteliti berdasarkan prinsip-prinsip metodologis guna memecahkan masalah-masalah yang terkait dengan fenomena kerja sama dalam organisasi, baik organisasi publik maupun organisasi swasta. Di sisi lain, teori birokrasi pelayanan publik berkaitan langsung dengan praktik birokrasi dalam pelayanan publik, baik sektor publik maupun sektor swasta.



**Penerbit Deepublish (CV BUDI UTAMA)**  
Jl. Rajawali, Gang Elang 6 No.3, Drono, Sardonoharjo, Ngaglik, Sleman  
Jl. Kaliurang Km 9,3 Yogyakarta 55581  
Telp/Fax : (0274) 4533427  
Anggota IKAPI (076/DIY/2012)  
✉ cs@deepublish.co.id @penerbitbuku\_deepublish  
f Penerbit Deepublish www.penerbitbukudeepublish.com

Kategori : Administrasi Negara

ISBN 978-623-02-1501-8



9 786230 215018