

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Konsep pelayanan publik

2.1.1. Pelayanan Publik

Ndraha (2000:58) menjelaskan bahwa :” pelayanan publik adalah hal yang menyangkut kepentingan masyarakat umum”. Ndraha (2000: 60) lebih lanjut membedakan antara wujud layanan dengan jasa, yaitu:

Jasa adalah produk yang ditawarkan oleh *provider* dan konsumen harus menyesuaikan diri dengan tawaran itu. Sedangkan layanan adalah produk yang disediakan oleh *provider*; *provider* harus menyesuaikan diri dengan kondisi atau tuntutan konsumen. Yang dimaksud dengan layanan dalam hubungan ini adalah layanan sebagai produk.

Sunarto (1994: 54) mengatakan bahwa: “ pelayanan masyarakat atau” *public service*” secara singkat dapat diartikan sebagai upaya membantu atau memberi manfaat kepada masyarakat melalui penyediaan barang atau jasa yang diperlukan oleh mereka”.

Sunarto (1994: 55) lebih lanjut menyatakan bahwa:”dilihat dari penggunaan jasa, pelayanan umum dapat dikelompokkan ke dalam dua kategori, yaitu: *pertama*, pelayanan umum yang khusus diberikan kepada individu tertentu, dan *kedua*, pelayanan umum yang diberikan kepada kelompok masyarakat baik sebagian maupun keseluruhan”.

Berkaitan dengan pelayanan umum, maka Aparatur Pemerintah harus mampu menempatkan posisinya sebagai abdi masyarakat, untuk itu yang perlu mendapat perhatian adalah sikap dan perilaku birokrat yang selama ini

cenderung sebagai penguasa yang harus dilayani. Savas (1987: 125) mengemukakan bahwa:

Masyarakat awam menilai kinerja sektor publik belum baik, lamban, reaktif, birokratis, kurang memuaskan dan kurang efisien bila dibandingkan dengan sektor swasta. Hal ini dikarenakan masalah kepemilikan, biaya transaksi (tidak bersungguh-sungguh untuk meminimalkan biaya transaksi), dinamika politik pasar, tidak adanya insentif dan tidak adanya kompetisi.

Kalau kita mengacu pada pendapat Savas di atas, pelayanan umum lebih tepat kalau dilakukan oleh masyarakat bukan oleh pemerintah. Peran dan fungsi pemerintah lebih tepat kalau difokuskan pada aspek pembinaan atau pengendalian dan bukan sebagai pelaksana kegiatan pelayanan umum. Namun melihat situasi dan kondisi bangsa Indonesia saat ini, tentunya pendapat Savas tersebut belum seluruhnya dapat dilaksanakan. Pemerintah dalam banyak hal nampaknya masih terus melaksanakan fungsi pelayanan umum itu sendiri, dan reformasi tentunya keterlibatan masyarakat dalam kegiatan pelayanan umum diperkirakan akan semakin meningkat.

Dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi nomor 38 tahun 2012 tentang pedoman penilaian kinerja unit pelayanan publik, disebutkan bahwa pelayanan publik merupakan kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Dipihak lain, Djaenuri (2003: 16) mengatakan bahwa “fungsi pelayanan masyarakat adalah fungsi yang dilakukan oleh pemerintah dalam melayani masyarakat”. Selanjutnya, Thoha (1995: 4) mengatakan bahwa:

Tugas pemerintah adalah untuk melayani dan mengatur masyarakat, tugas pelayanan lebih menekankan kepada mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu proses pelaksanaan urusan publik, Sedangkan tugas mengatur lebih menekankan kepada keputusan atau *powae* yang melekat pada posisi jabatan Aparatur.

Konsep pelayanan umum (*public service*) juga dikemukakan oleh Saefullah (1999: 5) adalah :

Pelayanan yang diberikan kepada masyarakat umum yang menjadi warga negara atau secara sah menjadi interaksi antara yang memberi pelayanan dengan yang diberi pelayanan. Pemerintah sebagian lembaga Aparatur mempunyai Fungsi untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Sedangkan masyarakat sebagai pihak yang memberikan mandat kepada pemerintah mempunyai unit memperoleh pelayanan dari pemerintah.

Mengenai kata publik dalam pelayanan publik itu sendiri oleh Ndraha (2000:58) lebih lanjut mengatakan bahwa: “kata publik berasal dari *pulic*, berarti masyarakat secara keseluruhan. Sejalan dengan itu Nasution (1990:94) mengartikan kata publik sebagai “kumpulan orang-orang yang sama minat dan berkepentingan (*interest*) terhadap sesuatu *issue*”.

Dengan demikian dapat dipahami bahwa “publik dalam penyelenggaraan publik, tidak lain adalah pelayanan umum. Dalam hubungannya pemerintah, kata umum merupakan singkatan dari sebutan “masyarakat umum”.

2.1.2. Fungsi Pelayanan Publik

Fungsi pemerintah dalam pelayanan sangat komprehensif. Leach & Davis memisahkan dalam tiga fungsi, yaitu : Setiap fungsi dilakukan dengan tujuan. Pertama *public protection functions*, merupakan pelayanan yang terkait dengan

kebutuhan melindungi masyarakat, dalam bentuk pertolongan kepada masyarakat bila terjadi kebakaran, perlindungan yang dilakukan oleh Polisi, menjaga kesehatan masyarakat, dan membuat standar produksi untuk menjaga keamanan bagi masyarakat. Di Indonesia pelayanan kepolisian dilakukan oleh pemerintah pusat sedangkan pemerintah daerah hanya melakukan pelayanan untuk ketertiban kota yang dilakukan oleh polisi pamong praja serta pelayanan pemadam kebakaran. Kedua, *Strategic infrastructure functions* merupakan pelayanan yang diberikan pemerintah yang berkaitan dengan kebutuhan infrastruktur.

Pelayanan yang diberikan dalam bentuk pelayanan transportasi, pembuangan sampah, pelayanan air bersih, dan pelayanan yang menyangkut peningkatan ekonomi. Ketiga, *personal and local environmental function* adalah pelayanan untuk memenuhi kebutuhan individu dalam suatu masyarakat, dalam bentuk pelayanan sosial, lingkungan yang bersifat lokal, pengumpulan sampah, pendidikan, kesehatan, dan pertamanan.

Dalam prakteknya pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah, yang dilihat dari jenis produk layanan yang diberikan maka pelayanan publik dapat diklasifikasikan dalam 4 jenis yaitu:

- a. Pelayanan Administrasi yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik;
- b. Pelayanan barang yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk / jenis barang yang digunakan oleh publik;
- c. Pelayanan jasa yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai jasa yang dibutuhkan oleh publik;

- d. Pelayanan regulatif yaitu pelayanan melalui penegakan hukum dan peraturan perundang-undangan maupun kebijakan publik yang mengatur sendi-sendi kehidupan masyarakat.

2.1.3. Kualitas Pelayanan Publik

Seiring dengan kemajuan dan perkembangan suatu masyarakat, maka tuntutan masyarakat maka tuntutan masyarakat untuk memperoleh pelayanan yang berkualitas semakin tinggi. Organisasi publik dituntut kemampuan untuk meningkatkan produktivitas dan profibilitas dalam kerangka peningkatan kualitas pelayanan.

Menurut Goetsch dan Davis (Tjiptono, 1999: 51) kualitas diartikan sebagai suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Sedangkan Gaspersz (1997: 5) mengemukakan bahwa pada dasarnya kualitas mengacu kepada pengertian pokok berikut:

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

Pendapat lain dikemukakan oleh Salusu (1998: 469) yang mengemukakan bahwa “kualitas adalah penyesuaian terhadap persyaratan, yaitu persyaratan dari klien atau konsumen “. Sedangkan Triguno (1997: 76) yang mengartikan kualitas sebagai berikut :

Kualitas sebagai standar yang harus dicapai oleh seorang/kelompok/ lembaga/ organisasi mengenai kualitas sumber daya manusia, kualitas cara kerja, proses dan hasil kerja atau produk yang berupa barang dan jasa.

Berkualitas mempunyai arti memuaskan kepada yang dilayani, baik internal maupun eksternal dalam arti optimal pemenuhan atas tuntutan atau persyaratan pelanggan / masyarakat.

Untuk dapat menilai kualitas pelayanan, maka diperlukan suatu standar pelayanan. Dengan adanya standar pelayanan, ukuran baik dan buruknya pelayanan menjadi jelas. Sebaliknya, tanpa adanya standar, maka penilaian akan sangat subyektif bergantung dari sudut pandang orang yang menilai.

Kiranya yang perlu diperhatikan dalam penentuan standar pelayanan adalah aspirasi dari masyarakat. Hal ini penting karena kualitas sesuatu pelayanan pada akhirnya akan ditentukan oleh tingkat kepuasan masyarakat atau konsumen atau disebut juga pelanggan.

Dari uraian tersebut, jasa bahwa standar memegang peranan penting, baik bagi pegawai yang memberikan pelayanan umum maupun bagi pihak-pihak yang dilayani. Sunarno (1994; 56) menyatakan bahwa:

Bagi pegawai, peranan standar pelayanan adalah: *pertama*, sebagai tolak ukur kinerja, dan kedua, merupakan instrumen bagi upaya perbaikan kualitas pelayanan umum. Sebaliknya bagi masyarakat, dengan adanya standar mereka menjadi jelas apa yang menjadi hak-hak dan kewajiban dan sekaligus ada kepastian tentang prosedur dan lamanya waktu yang diperlukan mengurus jasa pelayanan.

Disamping adanya standar pelayanan, aspek lain yang perlu digunakan sebagai upaya peningkatan pelayanan umum adalah melalui sistem pengendalian yang mampu secara efektif memantau efektivitas dan efisien pelayanan umum yang diberikan oleh Aparatur pemerintah. Dalam hubungannya dengan pelayanan umum, sistem pengendalian yang kiranya cocok untuk dapat menciptakan kualitas pelayanan adalah pengendalian yang melibatkan masyarakat atau pengawasan masyarakat dan sistem pengendalian manajerial atau pengawasan melekat.

Pengawasan masyarakat sebagai sistem pengendalian sangat bermanfaat sebagai masukan bagi pengambilan keputusan dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan umum. Masukan-masukan (*input*) dari masyarakat berfungsi sebagai umpan balik (*feed back*) bagi masyarakat akan jauh lebih obyektif dibandingkan dengan umpan balik dari sumber yang lain, karena masyarakat secara langsung mempunyai kepentingan terhadap kualitas pelayanan yang diberikan Aparatur pemerintah, Untuk itu masyarakat harus diberikan kesempatan dan peluang yang seluas-luasnya untuk menyalurkan aspirasi baik berupa saran maupun kritik atas pelayanan yang diberikan dan dapat disalurkan melalui media massa ataupun kotak saran yang disediakan oleh instansi/lembaga yang bersangkutan.

Dalam hubungan dengan pengendalian manajerial, peranan pimpinan sangat signifikan. Pimpinan dapat meningkatkan kualitas pelayanan umum melalui upaya peningkatan pengawasan melekat (WASKAT). Menurut Sunarno (1994: 56) mengatakan bahwa:

Peningkatan waskat dapat dilakukan melalui dua cara, yaitu: *pertama*, peningkatan etos kerja pegawai melalui program “budaya kerja”, *kedua*, melalui perbaikan sarana Waskat yang ada. Saran Waskat cukup strategis untuk memantau aktivitas pelayanan umum antara lain struktur organisasi, rencana kerja, dan prosedur kerja.

Dalam konteks kinerja Aparatur pelayanan publik di Indonesia, pemerintah melalui Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan) Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 menyatakan bahwa suatu pelayanan publik harus mempunyai asas-asas sebagai berikut:

- a. Transparansi; bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan, dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti;

- b. Akuntabilitas; dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. Kondisional; sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang dengan prinsip efisiensi dan efektivitas;
- d. Partisipatif; mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat;
- e. Kesamaan hak; tidak deskriptif dalam arti tidak membedakan suku, rasa, agama, golongan, gender, dan status ekonomi;
- f. Keseimbangan hak dan kewajiban; pemberi dan penerima layanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing.

Asas-asas tersebut ditujukan agar masyarakat sebagai penerima jasa layanan publik memperoleh kepuasan sebagaimana yang mereka inginkan. Untuk itu pemerintah, melalui Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor Kep/25/M.Pan/2/2004 tentang Pedoman Umum Indeks Kepuasan Masyarakat, menentukan 14 belas unsur / kriteria dalam rangka pengukuran kepuasan masyarakat atas layanan jasa diberikan. Adapun keempat belas unsur tersebut adalah sebagai berikut:

1. Prosedur pelayanan, yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan pada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan;
2. Persyaratan pelayanan, yaitu pelayanan teknis dan administratif yang dibutuhkan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanan;

3. Kejelasan petugas yang memberikan pelayanan, yaitu keberadaan dan kapasitas petugas yang memberikan pelayanan (nama jabatan, serta kewenangan dan tanggung jawabnya);
4. Kedisiplinan petugas pelayanan, yaitu kesungguhan petugas yang memberi pelayanan terutama terhadap konsisten waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku;
5. Tanggung jawab petugas pelayanan, yaitu kejelasan wewenang dan tanggung jawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan;
6. Kemampuan petugas pelayanan, yaitu tingkat keahlian dan keterampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan/ menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat;
7. Kecepatan pelayanan, yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan;
8. Keadilan mendapatkan pelayanan, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan / status masyarakat yang dilayani;
9. Kesopanan dan keramahan petugas; yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah secara saling menghargai;
10. Kewajiban biaya pelayanan, yaitu keterangan masyarakat terhadap saudara biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan;
11. Kepastian biaya pelayanan, yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah dibayarkan;

12. Kepastian jadwal pelayanan, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan, sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan;
13. Kenyamanan Lingkungan, yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima pelayanan;
14. Keamanan pelayanan, yaitu terjadinya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun sarana yang digunakan, sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko-resiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.

Untuk menjamin pelaksanaan tugas Aparat Pemerintah sesuai dengan perencanaan kinerja dalam rangka terwujudnya pelayanan publik kepada masyarakat, Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi kerja PNS, ditindaklanjuti dengan Peraturan Kepala BKN Nomor 1 Tahun 2013 tentang ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi kerja PNS, dimana berdasarkan peraturan ini setiap PNS diwajibkan untuk menyusun Rencana Kinerja/Kontrak kerja selama 1 (satu) tahun dan capaian realisasinya, hal ini diarahkan sebagai pengendalian perilaku kerja produktif yang disyaratkan untuk mencapai hasil kerja yang disepakati.

Dari beberapa uraian ini, dapat dilihat bahwa pada dasarnya, pemerintah sendiri telah berupaya untuk dapat meningkatkan layanan masyarakat yang selama ini menjadi *trade mark* pemerintah. Apa yang dilakukan pemerintah pun sejalan dengan pendekatan teoritis, Namun demikian, atau pendekatan-pendekatan

tersebut, pendekatan teoritis dan kebijakan tidak akan berjalan efektif apabila tidak didukung oleh aspek-aspek yang lain, terutama kinerja Aparatur pemberi layanan.

2.1.4. Teori Manajemen Pelayanan Publik

Pada sektor publik, terminologi pelayanan pemerintah diartikan sebagai pemberian pelayanan oleh agen pemerintah melalui pegawainya (Savas, 1987 : 62). Negara dan sistem pemerintahan menjadi tumpuan pelayanan warga negara dalam memperoleh jaminan atas hak-haknya, maka peningkatan kualitas pelayanan akan semakin penting, sebab manajemen publik sejak tahun 1960-an telah berubah oleh fenomena internasional, yang antara lain lahirnya kompetisi tingkat global dalam sektor pelayanan (Silalahi, 1975 : 5).

Davidow (dalam Lovelock, 1968 : 18) menyebutkan bahwa pelayanan adalah hal-hal yang jika diterapkan terhadap suatu produk akan meningkatkan daya atau nilai terhadap pelanggan. Lebih lanjut Lovelock (1968 : 19) menyebutkan bahwa pelayanan yang baik membutuhkan instruktur pelayanan yang sangat baik pula. Hal yang paling penting adalah membuat setiap orang dalam organisasi berorientasi pada kualitas.

Crosby, Lehtinen dan Wyckoff (dalam Lovelock, 1996 : 217) mendefinisikan kualitas pelayanan sebagai berikut :

“Penyesuaian terhadap perincian - perincian dimana kualitas ini dipandang sebagai derajat keunggulan yang ingin dicapai, dilakukannya kontrol terus menerus dalam mencapai keunggulan tersebut dalam rangka memenuhi kebutuhan pengguna jasa”.

Pelayanan merupakan respons terhadap kebutuhan manajerial yang hanya akan terpenuhi kalau pengguna jasa itu mendapatkan produk yang mereka

inginkan (Lovelock, 1968 : 5). Jika demikian halnya maka apa yang menjadi perumpamaan bahwa pembeli adalah raja menjadi sangat penting dan menjadi konsep yang mendasar bagi peningkatan manajemen pelayanan.

Pada tingkat kompetisi yang akan semakin terbuka di era globalisasi nanti, maka dorongan untuk membangun pemerintahan yang digerakkan oleh pelanggan dengan semakin memperbaiki manajemen pelayanan, semakin strategis dan menjadi variabel penentu dalam memenangkan kompetisi ini. Oleh karena itu, perlu adanya perubahan perspektif manajemen pelayanan yang mengubah fokus manajemen baik dalam perusahaan jasa maupun perusahaan *manufaktur*. Perubahan perspektif yang dimaksud, menurut Gronroos (dalam Lovelock, 1968 : 10) adalah sebagai berikut :

- a. Dari berdasarkan daya manfaat produk menjadi daya manfaat total dalam hubungan dengan pengguna jasa.
- b. Dari transaksi jangka pendek menjadi hubungan jangka panjang.
- c. Dari kualitas inti (baik barang maupun jasa) kualitas teknis dari suatu produk pada kualitas yang diharapkan dan dipersepsikan para pengguna jasa dalam mempertahankan hubungan dengan pengguna jasa.
- d. Dari menghasilkan solusi teknis sebagai proses kunci dalam organisasi menjadi pengembangan daya manfaat dan kualitas keseluruhan sebagai proses kuncinya.

Kualitas pelayanan telah hampir menjadi faktor yang menentukan dalam menjaga keberlangsungan suatu organisasi birokrasi pemerintah maupun

organisasi perusahaan. Pelayanan yang baik dan sesuai dengan kebutuhan pengguna jasa publik, sangat penting dalam upaya mewujudkan kepuasan pengguna jasa publik. Pada saat lingkungan bisnis bergerak ke suatu arah persaingan yang semakin ketat dan kompleks, dimana titik tolak strategi bersaing selalu diarahkan kepada asumsi, bahwa kondisi pasar sudah bergeser dari, maka sebagai kata kuncinya menurut Husaini (1994 : 3) adalah memenangkan persaingan pasar melalui orientasi strategi pada manajemen pelayanan prima.

Berkaitan dengan hal ini, telah muncul konsep "*reinventing government*". Konsep *reinventing government* yang diprakarsai oleh David Osborne dan Ted Gaebler pada intinya diorientasikan pada penciptaan suatu nilai (*improved quality*) sehingga para pengguna jasa publik, dapat terpuaskan misalnya dari segi kualitas, harga yang kompetitif maupun penyediannya yang cepat (Husaini, 1994 : 3).

Untuk mewujudkan kondisi sebagaimana disebutkan di atas, diperlukan pemahaman terhadap faktor kunci eksternal dengan cara :

- a. memulai mengenali dinamika *customers need and wants*
 - b. mengembangkan suatu kerangka pendekatan ke arah pencapaian kepuasan pelanggan
 - c. pertemukan tujuan badan usaha dalam rangka pencapaian kepuasan pelanggan
- (Husaini, 1994 : 3).

Faktor-faktor eksternal tersebut, perlu direspons setiap pucuk pimpinan baik dalam pimpinan dalam organisasi birokrasi maupun perusahaan, dengan mengintegrasikan berbagai unsur atau elemen guna menghasilkan produk layanan

yang dapat memuaskan pengguna jasa. Substansinya adalah perlunya perbaikan kinerja organisasi yang diorientasikan pada keseluruhan proses untuk menciptakan “*value to costomer*” yang terkait dengan aspek mutu produk jasa, waktu pembuatan dan penyerahan, biaya yang rendah serta produktivitas yang sangat tinggi (Husaini, 1994 : 4). Jika demikian halnya, maka pucuk pimpinan itu, memiliki peranan sentral dalam meningkatkan kualitas pelayanan, sehingga mampu memberikan kepuasan kepada pelanggan, oleh karena itu, pucuk pimpinan dituntut memiliki visi kebijakan dan strategi yang jelas.

Dalam dunia sekarang, dimana informasi sebenarnya tidak terbatas, komunikasi antar daerah terpencil bisa mengalir seketika, banyak pegawai negeri yang sudah terdidik, dan kondisi telah berubah dengan kecepatan yang luar biasa, sehingga tidak ada waktu lagi untuk menunggu informasi naik ke rantai komando dan keputusan untuk turun. Sebab itu dalam dunia sekarang ini, sesuatu hanya akan berjalan lebih baik jika mereka yang bekerja di organisasi publik memiliki otoritas untuk mengambil keputusan sendiri (Osborne dan Gaebler, 1992 : 283). Hal lain yang perlu dipertimbangkan dalam peningkatan kualitas pelayanan ialah pembagian kerja atau deferensiasi, Gordon (1993 : 496 – 504) menyebutkan bahwa :

- a. dalam hal pembagian kerja agar berdasarkan diferensiasi horizontal yang menekankan diferensiasi personal
- b. dalam hal *option far coordination* agar dikembangkan *central adjusment dengan standardization of work process, standardization of output dan standardization of skill.*

- c. dalam hal information processing, agar didasarkan pada *organic structure* yang memiliki *a high information processing* yaitu kapasitas yang cepat dan akurat.

Dalam mengembangkan organisasi yang berorientasi kepada konsumen, maka semua kegiatan harus berbasis pada konsiderasi tentang kebutuhan dan keinginan pengguna jasa, sebab dalam kesalahan dalam mengidentifikasi kebutuhan dan harapan pengguna jasa akan menyebabkan pelayanan menjadi tidak berarti dan sia.sia.

Hal-hal yang dapat dipergunakan untuk semakin memahami keinginan pengguna jasa adalah perlunya melakukan identifikasi terhadap berbagai faktor yang mempengaruhi pengguna jasa dalam suatu organisasi. Lovelock (dalam Husaini, 1994 : 8) menyebutkan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi pengguna jasa (customer) itu adalah sebagai berikut :

- a. Sarana dan fasilitas yang mendukung efisiensi dalam kontak dengan konsumen
- b. Kualitas dan kuantitas kontak dengan konsumen
- c. Konsumen yang dapat berupa *individual buyers* organisasi
- d. Lamanya proses layanan berikut karakteristik yang menyertai layanan tersebut
- e. Keterbatasan yang mungkin terdapat dalam pelayanan
- f. Frekuensi dari pengguna dan pembelian ulang
- g. Menyangkut sulit atau mudahnya pemberian dan pengguna oleh konsumen
- h. Menyangkut tingkat resiko kegagalan yang mungkin terjadi dalam pelayanan yang diberikan.

Dalam peningkatan kualitas pelayanan publik, harus memperhatikan secara keseluruhan dimensi atau atribut-atribut yang berada dalam organisasi tersebut, seperti yang dikemukakan Gaspersz (1997:2), yaitu :

- a. Ketepatan waktu pelayanan
- b. Akurasi pelayanan, yang berkaitan dengan reliabilitas
- c. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan
- d. Tanggung jawab yang berkaitan dengan penerimaan pesanan, maupun penanganan keluhan
- e. Kelengkapan, menyangkut ketersediaan sarana pendukung
- f. Kemudahan dalam mendapatkan pelayanan
- g. Variasi model pelayanan, berkaitan dengan inovasi
- h. Pelayanan pribadi, berkaitan dengan fleksibilitas/penanganan permintaan khusus
- i. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, berkaitan dengan lokasi, ruang kemudahan dan informasi
- j. Atribut yaitu pendukung pelayanan lainnya seperti kebersihan lingkungan, AC, fasilitas ruang tunggu, fasilitas musik atau TV dan sebagainya.

Sedarmayanti (2009:253) menyatakan bahwa pelayanan yang berkualitas minimal memiliki lima dimensi yaitu : *Realibility* (handal), *responsiveness* (pertanggungjawaban), *assurance* (jaminan), *empaty* (empati), *tangible* (terjamah). Kalau memperhatikan pendapat ini akan akan mengarah pada meningkatkan pelayanan yang terbaik pada masyarakat yaitu sesuai harapan pelayanan yang cepat, ramah, adil serta komunikatif.

Datangnya era pelayanan terbaik kepada pelanggan, sangatlah relevan dengan prinsip pengembangan organisasi yakni terwujudnya *a smaller, better, faster and cheaper government*, yang menurut bahasa Osborne dan Gaebler (dalam Sudarsono, 1996 : 40) agenda ini bertumpu pada prinsip *customer driven government*. Instrumennya adalah pembuktian model mental para birokrat untuk lebih suka melayani. Model yang pertama, menempatkan pemimpin puncak birokrasi berada pada piramida tertinggi dengan warga negara berada pada posisi bawah. Sebaliknya, model yang kedua menempatkan warga negara berada pada puncak piramida dengan pemimpin birokrasi berada pada posisi paling bawah, dimana sasaran akhir dari pengembangan model ini, tidak lain adalah dicapainya pelayanan terbaik kepada masyarakat (Sudarsono, 1996 : 42).

Namun demikian, dalam tingkat operasional adanya kesenjangan antara harapan pengguna jasa publik dengan kualitas pelayanan yang diberikan oleh aparat birokrasi pemerintahan seringkali menimbulkan ketidakpuasan masyarakat sebagai pengguna jasa publik, kondisi demikian menurut Zeithaml Parasuraman dan Berry (dalam Rahayu, 1996 : 11) disebut sebagai *“balancing customer receptions and expectations”* . Oleh karena itu, pelayanan yang berkualitas adalah pelayanan yang mampu menyeimbangkan antara harapan para pengguna jasa publik dan penerimaan layanan itu sendiri. Dengan demikian tidak ada kesenjangan antara harapan-harapan konsumen dengan pelayanan yang diterimanya.

Dalam sektor publik *“delivery service”* biasanya diperankan oleh aktor-aktor yang ada di *“front line service”* yaitu para birokrat. Kualitas pelayanan yang

diharapkan dari para birokrat ini umumnya diragukan, hal ini terutama berkaitan dengan visi atau cara berfikirnya yang dinyatakan kurang efisien (Sudarsono, 1997 : 6). Kondisi demikian terjadi karena umumnya pemerintah hanya melakukan regulasi tentang kontrak harga, *profit* atau *rate of return* dan jarang sekali menyusun regulasi yang mengarah kepada *quality of service* maupun kepuasan *costomer* (Richardson dalam Eliassen Koliman, 1993 : 127).

Masalah di atas, berkaitan erat dengan cara berpikir birokrasi yang masih menganggap organisasi publik sebagai metafora dari mesin yang peralatannya adalah peraturan-peraturan, prosedur, hierarki, sebagai rasionalitas tunggal yang mengendalikan mereka. Cara berfikir demikian sebetulnya sudah tidak relevan lagi, bahkan dapat menghambat efisiensi dari segala aktivitas organisasi sebab apa yang terjadi di luar organisasi menuntut birokrasi lebih *fleksibel* dan *adaptable*, bila ingin memecahkan masalah-masalah yang mereka hadapi secara cepat dan tepat.

2.2. Teori Kebijakan

Terminologi kebijakan publik (*public policy*) itu telah banyak didefinisikan oleh para ahli. Easton (dalam Islamy, 1994 : 19) sebagai misal, memberikan definisi kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Berdasarkan definisi ini, Easton menegaskan, bahwa hanya pemerintahlah yang secara syah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu tersebut, diwujudkan dalam pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat, bahkan Dye (dalam Ramto, 1997 : 9) menegaskan, bahwa kebijakan

publik, adalah apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.

Sedangkan Laswell dan Kaplan (1970 : 71) memberikan definisi kebijakan publik sebagai sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktek-praktek yang terarah (*a projected program of goal, values and practices*). Demikian pula Anderson (1979 : 3) mendefinisikan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.

Lebih lanjut Anderson (1979 :3) menyebutkan bahwa terdapat implikasi-implikasi dari adanya pengertian kebijakan publik tersebut yaitu :

1. Bahwa kebijakan publik itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi kepada tujuan
2. Bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah
3. Bahwa kebijakan itu adalah merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu
4. Bahwa kebijakan publik itu bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti ; merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu

5. Bahwa kebijakan pemerintah setidak-tidaknya dalam arti yang penting didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan-peraturan perundangan yang bersifat memaksa.

Kebijakan publik, paling tidak dalam bentuknya yang positif, pada umumnya dibuat berlandaskan hukum dan kewenangan tertentu. Dengan demikian, kebijakan publik memiliki daya ikat yang kuat terhadap masyarakat secara keseluruhan dan memiliki daya paksa tertentu yang tidak dimiliki kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh organisasi-organisasi swasta (Solichin, 1990 : 17).

Menurut pemahaman Jones (1991 : 46) kebijakan sering digunakan dan dipertukarkan dengan tujuan, program, keputusan, hukum, proposal dan maksud besar tertentu. Heinz, Eulau dan Kenneth, Prewitt (Jones, 1991 : 47) mendefinisikan kebijakan sebagai keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang memnuhi keputusan tersebut. Secara teoritis, harus dibedakan antara kebijakan dan keputusan. Namun demikian dalam tingkat praktek, antara kedua konsep tersebut, cenderung untuk dicampurkan, padahal antara keduanya terdapat perbedaan yang cukup mencolok. Tjokroamidjojo (1976 : 5) membedakan pengertian pembuatan keputusan dan pembuatan kebijakan, dengan menyatakan, “Pembentukan kebijakan sering pula disebut *policy making* dan ini berbeda dengan pengambilan keputusan. Lebih lanjut ia menyebutkan bahwa, “pengambilan keputusan adalah pengambilan pilihan suatu alternatif dan berbagai alternatif. Sedangkan pembuatan kebijakan (*policy making*) meliputi banyak

pengambilan keputusan. Nigro dan Nigro (1960 : 95) membedakan antara pembuatan keputusan dan pembuatan kebijakan, dengan menyatakan bahwa, Tidak ada perbedaan yang mutlak dapat dibuat antara pembuatan keputusan dan pembuatan kebijakan, karena setting penentuan kebijakan adalah merupakan suatu keputusan.

Jika demikian halnya, maka pembuatan keputusan itu, merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari proses perumusan kebijakan. Solichin (1990 : 23) menyebutkan, bahwa kebijakan, ruang lingkupnya jauh lebih besar daripada keputusan. Kebijakan pada umumnya terdiri dari serangkaian keputusan-keputusan yang saling terkait. Lebih lanjut Solichin (1990 : 28) menjelaskan bahwa pengambilan keputusan mengandung arti pemilihan alternatif yang tersedia. Sedangkan kebijakan merupakan tindakan yang mengarah kepada tujuan tertentu yang dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan suatu masalah atau persoalan tertentu.

Guna kepentingan analisis terhadap suatu kebijakan, Eulau dan Prewitt (dalam Jones, 1991 : 48) membedakan kebijakan dari komponen umum kebijakan, sebagai berikut :

- a. Niat : tujuan-tujuan sebenarnya dari sebuah tindakan
- b. Tujuan : keadaan akhir yang hendak dicapai
- c. Rencana atau usulan : cara yang ditetapkan untuk mencapai tujuan
- d. Program : cara yang disahkan untuk mencapai tujuan

- e. Keputusan atau pilihan : tindakan-tindakan yang diambil untuk mencapai tujuan, mengembangkan rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program.
- f. Pengaruh : dampak program yang dapat diambil yang diharapkan dan tidak diharapkan, yang bersifat primer atau yang bersifat sekunder.

Kebijakan bisa dilihat pula dari aspek lembaga sebagai peraturan-peraturan dan konvensi-konvensi. Hal ini sebagaimana dikemukakan Bromley (1969 : 32) bahwa untuk mendefinisikan lembaga sebagai peraturan dan konvensi, masih membuka pertanyaan bagaimana mengkonseptualisasikan peranan lembaga secara baik dan memahami tekanan-tekanan yang mendorong timbulnya perubahan kelembagaan. Lebih lanjut Bromley (1969 : 32) menjelaskan bahwa, “perubahan kelembagaan ini, merupakan alasan utama dalam menentukan kebijakan publik. Oleh karena itulah, pengamatan proses kebijakan secara menyeluruh akan dapat mengetahui peranan lembaga dan proses perubahan kelembagaan yang mendorong adanya suatu kebijakan publik. Menurut Bromley (1969 : 32) terdapat tiga (3) level sehubungan dengan proses perubahan kelembagaan tersebut yaitu : level kebijakan, level organizational dan level operasional.

Keterkaitan administrator publik sebagai “*public framer*” dengan kepentingan publik, dapat dilihat dari responsivitas administrator publik terhadap masalah-masalah, kebutuhan-kebutuhan dan tuntutan-tuntutan yang ada dilingkungannya. Dengan demikian, administrator yang mempunyai tingkat responsivitas yang tinggi terhadap masalah, kebutuhan dan tuntutan publik serta selalu berupaya secara efektif untuk meningkatkan mutu kebijakan yang

dibuatnya sesuai dengan kepentingan publik, maka administrator itu bisa disebut sebagai administrator publik yang selalu berorientasi kepada kepentingan publik (Islamy, 1994 : 15).

Dalam tingkat operasional, seringkali beranggapan bahwa jika suatu ketika pemerintah membuat kebijakan tertentu, maka kebijakan tersebut dengan sendirinya akan dapat dilaksanakan dan hasil-hasilnyapun, akan mendekati seperti yang diharapkan oleh pembuat kebijakan tersebut. Padangan demikian, ternyata tidak seluruhnya betul, sebab di Negara dunia ketiga menurut Smith (dalam Solichin, 1990 : 100), implementasi kebijakan publik, justru merupakan batu sandungan terberat dan serius bagi efektivitas pelaksanaan kebijakan pembangunan di bidang sosial dan ekonomi.

Pemerintah boleh jadi mempunyai sejumlah kebijakan, beserta tujuan pembangunannya yang layak dipuji semisal yang bersangkutan paut dengan pertumbuhan ekonomi, pangkat, keadilan, pemerataan pendapatan atau kepedulian terhadap kebutuhan orang miskin. Sayangnya, dalam menterjemahkan kebijakan-kebijakan tersebut ke dalam bentuk program-program dan proyek-proyek, pada saat tingkat implementasi terdapat sandungan yang berat.

Ada sejumlah alasan yang dapat diberikan mengapa implementasi kebijakan merupakan batu sandungan dalam mewujudkan efektivitas organisasi birokrasi. Salah satunya adalah birokrasi pemerintah belum merupakan kesatuan yang efektif, efisien dan berorientasi kepada tujuan (Solichin, 1990 : 150).

Permasalahan yang menyangkut implementasi pelaksanaan kebijakan publik sekalipun sering dibicarakan, tetapi amat jarang dipelajari dan diteliti.

Pembahasan terhadap implementasi kebijakan sesungguhnya berusaha untuk memahami apa yang sedang terjadi. Sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan yakni peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan publik, baik itu menyangkut usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa (Mazmanian dan Sabaster, dalam Solichin, (1990 : 4).

Oleh karena itu, untuk memperoleh pemahaman tentang implementasi kebijakan publik, kita seharusnya tidak hanya menyoroti perilaku dari lembaga administrasi publik atau benda-benda publik yang bertanggung jawab atas sesuatu program berkat pelaksanaannya, akan tetapi juga perlu mencermati berbagai jaringan kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung berpengaruh terhadap perilaku, yang terlibat dalam suatu program dari keluarnya suatu kebijakan publik.

Menurut Cleaves (dalam Solichin, (1990 : 281) implementasi kebijakan dianggap sebagai suatu proses tindakan administrasi dan politik. Sedangkan Grindle (dalam Solichin, 1990 : 45) menyebutkan bahwa implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih daripada itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dari siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan.

Lebih lanjut Mazmanian dan Sabister (dalam Solichin, 1990 : 51) menyebutkan bahwa :

“Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan badan peradilan lainnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin di atasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dengan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya”.

Secara garis besar, kita dapat mengatakan bahwa fungsi implementasi itu, adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijakan publik diwujudkan, sebagai hasil akhir (*outcome*) kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah (Solichin, 1990 : 123). Dengan demikian, implementasi kebijakan merupakan terjemahan kebijakan publik yang pada umumnya masih berupa pertanyaan-pertanyaan umum yang berisikan tujuan, sasaran ke dalam program-program yang lebih operasional (program aksi) yang kesemuanya dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran yang telah dinyatakan dalam kebijakan tersebut. Lain halnya dengan pandangan Islamy (1994 : 102) bahwa sekali usulan kebijakan telah diterima dan disahkan oleh pihak yang berwenang, maka keputusan kebijakan itu telah siap untuk diimplementasikan. Ada beberapa kebijakan yang bersifat “*self executing*” artinya dengan dirumuskannya kebijakan itu sekaligus (dengan sendirinya) kebijakan itu terimplementasikan (Islamy, 1994 : 102).

Pengertian Implementasi Kebijakan menurut Edward III adalah sebagai berikut :

“Policy implementation as we have seen in the stage of policy making between the establishment of a policy such as the passage of a legislative act, the issuing of an executive order, the handing down of a judicial decision, or the promulgation of a regulatory rule and the consequences of the policy for the people whom it affects”.
(Edward III, 1980:1)

Jadi implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan, akan tetapi pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

Berdasarkan pengertian implementasi kebijakan di atas, maka George Edward III mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi, yaitu :

1. *Comunication*/Komunikasi
2. *Resources*/Sumber Daya
3. *Disposition*/Disposisi
4. *Bureaucratic Structure*/Struktur Birokrasi
(Edward III, 1980:10)

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih tidak kurang. Untuk mengimplementasi kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan privat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

2.3. Teori Perilaku dalam Organisasi Birokrasi

Pemahaman atas perilaku orang dalam organisasi telah menjadi semakin penting sebagai urusan manajemen, seperti produktivitas karyawan, kualitas kerja, ketegasan mental (*stress*) dan rintisan karier (Gibson, Ivancevich, Donnelly, 1995 : 8). Skinner (dalam Gibson, 1995 : 50) berasumsi bahwa pengaruh yang utama atas

perilaku manusia berasal dari lingkungannya, karena itu yang harus dijadikan fokus perhatian adalah faktor situasi bukan perbedaan individu.

Perubahan perilaku yang dituntut dalam setiap aparatur birokrasi adalah responsif terhadap berbagai tuntutan lingkungan, melalui berbagai pendekatan dan cara kerja yang lebih inovatif, kreatif, memiliki jiwa *entrepreneur*, serta memiliki fleksibilitas tinggi. Dengan adanya perubahan ini, maka birokrasi akan lebih berorientasi pada kepentingan publik. Menurut Thoha (1997 : 186) perilaku merupakan suatu fungsi dan interaksi antara seorang individu dengan lingkungannya, dimana perilaku seseorang itu tidak hanya ditentukan oleh dirinya sendiri, melainkan ditentukan sampai seberapa jauh interaksi antara dirinya dengan lingkungannya.

Masing-masing perilaku dari setiap individu, disebabkan oleh situasi interaksi sikap yang kompleks, nilai-nilai dan variabel-variabel situasional yang rumit, seperti tekanan sosial, pilihan-pilihan tingkah laku aktual, peristiwa-peristiwa sosial, dan sikap-sikap yang saling bertentangan, seringkali menyebabkan orang untuk bertindak dalam pelanggaran atas pilihan-pilihan sikapnya. Keseluruhan penyebab itu, merupakan suatu prediksi yang mendorong individu-individu dalam organisasi berperilaku. Kondisi semacam ini dikemukakan oleh Robbins (Slamet, 1997 : 24).

Pengembangan pelayanan publik berkaitan dengan perilaku birokrasi saat ini perlu adanya pembenahan secara keseluruhan untuk menciptakan suatu birokrasi yang baik, dalam hal ini menurut Dwiyanto (2005:27)

Bad governance yang selama ini terjadi dalam birokrasi publik merupakan hasil dari sebuah proses interaksi yang kompleks dari akumulasi masalah

yang telah lama melekat dalam kehidupan birokrasi publik. Mindset yang salah selama ini menyangkut misi dan keberadaan birokrasi publik itu sendiri, jati diri, fungsi dan aktivitas yang dilakukan birokrasi dalam kegiatannya sehari-hari. Perilaku yang buruk dari birokrasi pemerintah sering muncul karena mindset yang salah, yang mendorong para pejabatnya melakukan tindakan yang tidak sesuai dengan aspirasi dan keinginan warga.

Penyederhanaan model hubungan antar variabel-variabel penyebab perilaku, dengan satu bentuk perilaku tertentu, akan lebih memudahkan pemahaman yang pada gilirannya akan memberikan dasar kritik yang lebih kuat, guna memprediksi perilaku. Senada dengan model yang dikemukakan oleh Robbins di atas, adalah model yang dikemukakan Lewin (dalam Kasim, 1995 : 43) yang merumuskan suatu model hubungan perilaku.

Karakteristik individu, meliputi seperti motif-motif, nilai-nilai, sifat-sifat kepribadian dan sikap yang saling berinteraksi satu sama lain, kemudian berinteraksi pula dengan faktor-faktor lingkungan. Kondisi lingkungan oleh Lewin (dalam Kasim, 1995) dikemukakan memiliki kekuatan besar dalam menentukan perilaku, bahkan kadang-kadang kekuatannya lebih besar daripada karakteristik individu, sehingga hal ini menjadikan prediksi perilaku lebih kompleks. Davis dan Newstrom (1993 : 9) menyebutkan, bahwa perilaku organisasi bersangkutan paut dengan seperangkat konsep dasar di sekitar hakikat manusia dan organisasi.

Manusia, baik sebagai individu maupun kelompok, mempunyai karakteristik-karakteristik seperti ; kemampuan, kepercayaan, pribadi, pengharapan, kebutuhan dan pengalaman masa lainnya (Thoha, 1991 : 186). Semua karakteristik individu tersebut terbawa ke dalam tatanan organisasi

birokrasi, sehingga pada gilirannya membentuk sistem nilai, norma dan iklim organisasi birokrasi. Organisasi birokrasi, memiliki karakteristik tersendiri, sebagaimana dijelaskan Weber (dalam Thoha, 1991 : 11967), antara lain meliputi adanya keteraturan yang diwujudkan dalam suasana hirarki, adanya pembagian kerja, adanya tugas-tugas dalam jabatan tertentu, adanya wewenang dan tanggung jawab, adanya sistem penggajian tertentu, adanya sistem pengendalian dan lain sebagainya.

Konsep perilaku ada kalanya dikaitkan dengan pengertian moral. Ermaya (1996 : 123) sebagai misal, memberikan pengertian moral sebagai dorongan yang ada dalam diri seseorang untuk berbuat sesuatu yang berupa sikap dan perbuatan yang sesuai atau tidak sesuai dengan norma atau hukum batiniah manusia dalam kehidupan. Ada beberapa faktor yang menyebabkan tinggi rendahnya moral (perilaku) pegawai dalam suatu organisasi (Ermaya, 1996 : 127) yaitu sebagai berikut :

- a. Pegawai merasa tidak tertekan karena pekerjaan yang diberikan oleh organisasi dan menyukai/mencintai pekerjaan yang diberikannya.
- b. Adanya hubungan harmonis antara pimpinan dan petugas yang bukan pimpinan, khususnya pimpinan kerja yang setiap harinya berhubungan dengan para pekerja bawahannya
- c. Bila pegawai juga memperoleh kepuasan ekonomis atau kepuasan material lainnya sebagai pembalasan terhadap jerih payah yang telah dikeluarkannya
- d. Kepuasan para pegawai terhadap tugas dan pekerjaan yang diserahkan kepada mereka

- e. Adanya ketegasan mental dan jaminan hukum serta kesulitan fisik selama dalam pekerjaan maupun di luar jam kerja
- f. Bila para pegawai diberi tahu segera dengan tepat pada waktu tujuan organisasi sudah terwujud sebagai hasil usaha bersama dan mereka akan merasa berhasil.

Keseluruhan perilaku birokrasi tercermin pada pelayanan kepada seluruh masyarakat. Pelayanan kepada masyarakat yang baik akan tercapai bila birokrasi mempunyai perilaku yang baik dan responsive, sehingga menumbuhkan kepercayaan masyarakat kepada birokrasi (pemerintah) yang pada akhirnya akan menumbuhkan dukungan masyarakat kepada pemerintah. Ermaya (1996:72) menyebutkan bahwa terdapat empat kunci untuk mengembangkan profesionalisme aparatur pemerintah, yaitu :

- a. Sikap dan perilaku aparatur yang lebih dekat kepada masyarakat dengan sikap dasar untuk melayani bukan dilayani.
- b. Meningkatkan kualitas pelayanan sesuai tuntutan masyarakat yang senantiasa berkembang melalui program metode pengendalian mutu terpadu.
- c. Terwujudnya mekanisme perencanaan, program anggaran dengan lebih banyak mendengar dan menyerap aspirasi masyarakat, baik selaku objek maupun sekali subjek dalam penggunaan pembangunan.
- d. Terwujudnya birokrasi (kalau perlu dengan perampingan dan atau penataan kembali) agar lebih mampu dalam pelayanan masyarakat.

Dalam pandangan kesisteman, perilaku manusia ditentukan pula oleh proses input dan output, ini berarti kita harus menganggap bahwa manusia adalah

suatu sistem yang terbuka, bukan sesuatu yang terisolir atau tertutup dan bahwa manusia berintegrasi dengan lingkungan dan hidup dalam lingkungannya.

Menurut pandangan ini, seseorang mendapat input (masukan) dari lingkungannya, kemudian melakukan proses transformasi dan melakukan suatu tindakan atau perilaku tertentu. Tindakan dan perilakunya merupakan masukan bagi lingkungannya (Indrawijaya, 1966 : 70). Faktor lingkungan sangat mempengaruhi pekerjaan di dalam organisasi sehingga personil yang berkerja dapat dengan tenang dan nyaman dalam menyelesaikan berbagai kegiatan. Budaya kerja seperti tanggung-jawab terhadap tugas-tugas yang telah ditetapkan sangat berpengaruh terhadap organisasi. *Team Work* yang baik adalah menciptakan kebersamaan dan kerjasama dalam mencapai produktivitas organisasi.

Selanjutnya, menurut pandangan ini, kombinasi antara lingkungan seseorang dengan sifat-sifat yang dibawanya sejak lahir, akan menyebabkan timbulnya kebutuhan dan dorongan (Vinacke, 1968 dalam Indrawijaya, 1966 :70).

2.4. Teori Budaya Organisasi

Kebudayaan adalah suatu sistem nilai, keyakinan dan norma-norma yang unik yang dimiliki secara bersama oleh anggota sesuatu organisasi dan budaya dapat menjadi suatu penyebab penting bagi keefektifan. (Gibson, et.al, 1995 :41). Kebudayaan mempunyai arti yang bermacam-macam dan untuk keperluan penelitian ini, budaya diartikan sebagai suatu sistem nilai dan keyakinan bersama yang menghasilkan norma perilaku (Smircich, 1963 dalam Gibson, et.al, 1995 : 41).

Budaya organisasi merupakan persepsi umum yang dialami oleh para anggota organisasi sebagai suatu sistem nilai yang selanjutnya diterima secara bersama. Dalam mengukir keefektifan suatu organisasi, budaya merupakan salah satu variabel dominan, disamping variabel strategi, lingkungan dan teknologi. Robbins (1994 : 505) mengatakan bahwa organisasi mempunyai kepribadian seperti halnya individu, kita menyebut kepribadian tersebut sebagai budaya organisasi.

Budaya organisasi adalah sistem pengertian yang diterima secara bersama. Karakteristik utamanya adalah inisiatif, individual, toleransi terhadap resiko, arah (*direction*), integrasi, dukungan manajemen, kontrol, identitas, sistem imbalan, toleran terhadap konflik dan pola komunikasi (Robbins, 1994 : 505).

Menurut Hofstade 1960, (dalam Ndraha, 1997 : 44) budaya didefinisikan sebagai “*colective programming of the mind*”, atau *colective mental program*. *Mental programming* terdapat pada tiga level ; (1) *universal level of mental programming*, yaitu sistem biological operasional manusia termasuk perilakunya yang bersifat universal, seperti senyum, tangis yang terjadi dimana-mana sepanjang sejarah; (2) *colective level of mental programming*, misalnya bahasa, dan (3) *individual level of mental programming*, misalnya kepentingan individual. Pada satu pihak budaya bermuatan nilai dasar (basic, pendirian) mengaktualisasikan diri dalam wujud raga (memperagakan diri) melalui perilaku dengan cara tertentu dan di pihak lain budaya terbentuk (nilai membudayakan dirinya) melalui raga yang dilakukan (*teaching by example*) dengan cara tertentu pula (Ndraha, 1997 : 47). Organisasi memiliki budaya yang berbeda-beda, sama

halnya dengan masa yang memiliki kepribadiannya yang berbeda. Seperti manusia, organisasi juga ada yang gesit, ada yang kreatif, ada yang sangat perhatian, sedangkan yang lain merasa tertekan, acuh tak acuh dan pemberontak. Budaya organisasi merupakan kerangka perilaku, emosi dan psikologi yang tertanam dalam dan dianut bersama oleh para anggota dalam organisasi (Osborne dan Plastrik, 1996 : 255).

Budaya birokrasi, pada umumnya memiliki karakteristik yang sama, dimana badan-badan pemerintah dikelola dengan cara hirarki yang berlapis-lapis dan disusun secara birokratis, serta biasanya memiliki monopoli. Osborne dan Plastrik, (1996 : 43) mengatakan bahwa sistem birokrasi cenderung menerapkan spesifikasi-spesifikasi yang sangat detil, unit-unit fungsional, aturan-aturan prosedural dan job deskripsi untuk menentukan apa yang harus dilakukan pegawai. Kondisi demikian menurut Osborne dan Plastrik (1996 : 43) akan menimbulkan suatu budaya yang membuat pegawai sangat reaktif dalam pengertian negatif, tidak mandiri dan takut mengambil inisiatif sehingga pada gilirannya membentuk budaya saling menyalahkan, rasa takut kepada atasan dan menimbulkan sikap defensif. Budaya organisasi birokrasi seperti itu sangat tidak kondusif terhadap harapan masyarakat akan sebuah birokrasi yang mampu merespons berbagai tuntutan dan perubahan, dari suatu dinamika masyarakat yang bergerak dengan cepat. Untuk mengatasi masalah ini, perlu ada terobosan dalam budaya birokrasi yang berfokus kepada pengguna jasa publik, sehingga model birokrasi yang diharapkan di masa depan adalah birokrasi yang lebih peduli

terhadap pengguna jasa publik dan tugas pokoknya adalah membantu pelanggan (masyarakat) dalam memecahkan masalah mereka.

Budaya organisasi birokrasi yang ditawarkan Barzeley, berfokus pada kepentingan pelanggan (masyarakat) dimana nilai, insentif, inovasi dan fleksibilitas, merupakan alternatif dalam kerangka meningkatkan pelayanan serta pada saat yang bersamaan kegiatan pemerintahan dapat ditingkatkan. Budaya birokrasi generasi baru sebagaimana disebutkan oleh Barzeley dikenal sebagai “*post birokrasi*” yang didasari oleh suatu ide-ide tentang bagaimana membuat kinerja pemerintah lebih produktif dan bertanggung jawab (Barzeley, 1992 : 117).

Tujuan reformasi birokrasi sebagaimana diuraikan di atas, adalah memungkinkan pemerintah untuk melayani kepentingan publik secara lebih optimal, sehingga birokrasi pemerintah disamping bisa memenuhi kepentingan publik, juga dapat bertindak secara lebih bertanggung jawab. Pemerintah dapat melayani dengan baik dan adil dalam arti bahwa pemerintah dalam melaksanakan pelayanan menghilangkan pengkhususan, memberikan hak berlebihan pada sebagian orang atau menggunakan dana masyarakat secara tidak benar (Barzeley, 1992 : 118).

Budaya organisasi akan mencakup fungsi-fungsi manajerial dan karakteristik organisasi dimana budaya yang hidup dalam setiap organisasi, mencerminkan keadaan perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan dan kegiatan pengendalian manajerial. Sehingga budaya organisasi sebagai suatu sistem nilai, keyakinan dan norma bersama, adalah produk dari interaksi antara

fungsi-fungsi manajerial yaitu ; perilaku, struktur dan proses organisasi dengan lingkungannya (Gibson, at.al, 1995 : 42). Nedler (1966 : 524) mendefinisikan budaya sebagai “kebiasaan yang dikembangkan orang untuk mengatasi perubahan. Dari definisi ini, dapat dipahami bahwa sesuatu budaya, dimanifestasikan kedalam tingkah laku yang dapat diamati. Suatu budaya tidak berada dalam pikiran seseorang, melainkan berada dalam tindakan nyata. Tetapi juga tidak berarti bahwa semua tingkah laku orang yang ada dalam organisasi merupakan budaya. Hal senada dikemukakan Graham (1965 : 150) bahwa, budaya organisasi adalah norma, keyakinan, sikap dan filosofi organisasi. Dari definisi ini, mengandung arti bahwa orang yang berada di dalam organisasi dapat membentuk suatu budaya dan menjadi peran sentral. Budaya dapat dibentuk dari cara pengelolaan dan pemahaman anggota organisasi terhadap misi organisasi, dan pengembangan sikap anggota organisasi dalam rangka pencapaian misi organisasi.

Dengan demikian, budaya organisasi bukanlah merupakan kenyataan yang timbul dengan sendirinya, melainkan kenyataan yang bisa ditanamkan dan dikembangkan. Budaya organisasi biasanya berjalan secara turun temurun dalam kehidupan organisasi, akan tetapi nilai-nilai itu dapat berubah manakala kehendak politik (*political will*) dari pemerintah maupun pimpinan setiap unit kerja menghendaki perubahan nilai suatu organisasi yang lebih sehat dan lebih efektif.

Menurut Sujak (1990 : 723) untuk mendorong suatu budaya positif dalam organisasi, pekerjaan harus didasarkan pada suatu pola :

- a. Prestasi kerja adalah segala-galanya

- b. Tidak ada satu pegawainya pun yang berpredikat senior
- c. Ketidakhadiran, kelambanan, dan sikap malas tidak akan ditolelir
- d. Yang paling penting adalah target nyata yang membanggakan yang harus mereka hasilkan dalam pekerjaan.

Jika demikian halnya, maka tugas pimpinan yang harus dapat mempraktekkan perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan dan pengendalian yang konsisten serta keyakinan dengan nilai budaya yang dianutnya (Gibson, 1995 : 43), kerana memang fungsi-fungsi tersebut, diyakini dapat membantu mengubah kebudayaan, akan tetapi pada umumnya sependapat bahwa “kepemimpinan” adalah yang terpenting. Ciri-ciri pokok kebudayaan seperti diuraikan di atas, dapat berpengaruh terhadap kehidupan organisasi pemerintahan maupun dalam kehidupan masyarakat. Selanjutnya Ermaya (1996 : 82) menyebutkan bahwa perilaku organisasi pemerintahan (birokrasi) yang dipandang sebagai suatu budaya organisasi birokrasi mencakup :

- a. Kelompok manusia dalam organisasi pemerintahan yaitu kelompok tertentu dari sejumlah orang-orang yang bekerjasama melaksanakan fungsi dan tugasnya masing-masing.
- b. Sistem kekuasaan, adanya kewenangan tertentu pada setiap manusia yang ada dalam organisasi, kekuasaan dan prosedur yang harus dipatuhi untuk dilaksanakan, baik dalam bentuk pemikiran jasa maupun hasil produktivitas dalam bentuk barang sebagai hasil kerjanya bagi organisasi.

- c. Sistem fungsi merupakan pembagian tugas masing-masing manusia sebagai pejabat memegang fungsi tertentu dan mempertanggung jawabkan pelaksanaan atau perilaku tugasnya kepada orang yang ditunjuk.

Konseptualisasi dari budaya organisasi birokrasi yang paling diharapkan, yaitu adanya sikap dan perilaku aparat pemerintahan yang membaur dengan masyarakat, sehingga getaran hati rakyat dirasakan oleh aparatur pemerintah. Jika hal ini dapat diwujudkan maka pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat (*public service*) akan sesuai dengan tuntutan masyarakat di lingkungan masyarakat yang senantiasa terus berubah.

2.5. Teori Birokrasi

Terminologi birokrasi dalam literatur ilmu administrasi publik dan ilmu politik, sering digunakan dalam beberapa pengertian. Dari berbagai macam pengertian yang sering muncul dalam teori birokrasi, dapat disistematisasikan menjadi tiga (3) kategori, yaitu :

- a. Birokrasi dalam pengertian yang baik atau rasional
- b. Birokrasi sebagai suatu penyakit
- c. Birokrasi dalam pengertian yang netral artinya tidak terkait dengan pengertian baik buruk (Santoso, 1993 : 14).

Birokrasi dalam pengertian yang netral menurut Santoso (1993 : 14) diartikan sebagai, “keseluruhan pejabat negara di bawah pejabat politik atau keseluruhan pejabat negara pada cabang eksekutif atau setiap organisasi yang berskala besar. Lain halnya dengan Kristiadi (1994 : 93) yang mengatakan bahwa : “Pada hakikatnya birokrasi merupakan struktur organisasi disekitar

pemerintahan yang memiliki ruang lingkup tugas sangat luas serta memerlukan organisasi besar dengan sumber daya manusia yang besar pula jumlahnya”.

Dalam pengertian birokrasi yang buruk Crozier (dalam Santoso, 1993 : 19) mendefinisikan birokrasi sebagai suatu organisasi yang tidak dapat mengoreksi tingkah lakunya dengan cara belajar dari kesalahan-kesalahan. Castles (1976 : 2) menyebutkan bahwa, birokrasi adalah orang-orang bergaji yang melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan, tentu saja termasuk di dalamnya adalah para pejabat tentara dan birokrasi militer. Sedangkan birokrasi menurut Weber (dalam Kristiadi, 1994 : 93) pada hakikatnya mengandung makna pengorganisasian yang tertib, tertata dan teratur dalam hubungan kerja yang berjenjang serta mempunyai prosedur dalam suatu tatanan organisasi.

Dengan demikian, ciri sentral dari model birokrasi Weber adalah pembagian kerja yang sistematis (Beetham, 1990 : 8). Bahkan Albrow (dalam Santoso, 1993 : 18) memberikan ciri-ciri utama birokrasi ideal sebagaimana digambarkan Weber, yaitu :

- a. Adanya suatu struktur hirarki, termasuk pendelegasian wewenang dari atas ke bawah dalam organisasi.
- b. Adanya serangkaian posisi-posisi jabatan yang masing-masing memiliki tugas dan tanggung jawab yang tegas
- c. Adanya aturan-aturan, regulasi-regulasi dan standard-standard formal yang mengatur tata kerja organisasi dan tingkah laku para anggotanya.

- d. Adanya personel yang secara teknis memenuhi syarat yang dipekerjakan atas dasar karier dengan promosi yang didasarkan pada kualifikasi dan penampilan.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa yang dimaksudkan dengan birokrasi dalam penelitian ini, adalah keseluruhan organisasi pemerintah yang menjalankan tugas-tugas negara dalam berbagai unit organisasi pemerintah, di bawah kementerian dan lembaga non kementerian, baik di pusat maupun di daerah, seperti di tingkat provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota, kecamatan, maupun desa atau kelurahan.

Secara teori, suatu birokrasi mempunyai berbagai sifat yang dapat dibedakan dari ketentuan-ketentuan lain dari suatu organisasi. Beberapa sifat yang amat penting sebagaimana dikemukakan Thoha (1993 : 12) adalah sebagai berikut :

- a. Adanya spesialisasi atau pembagian kerja
- b. Adanya hirarki yang berkembang
- c. Adanya suatu sistem dari suatu prosedur dan aturan-aturan
- d. Adanya hubungan-hubungan kelompok yang bersifat impersonalitas
- e. Adanya promosi dan jabatan yang berdasarkan atas kecakapan.

Dalam kenyataannya, birokrasi menurut pemahaman Kristiadi (1994 : 93) dimaksudkan untuk melaksanakan penyelenggaraan bernegara, penyelenggaraan pemerintahan termasuk di dalamnya penyelenggaraan pelayanan umum dan pembangunan.

Karena birokrasi pemerintahan merupakan suatu kekuasaan yang besar dimana kegiatannya hampir menyentuh setiap kegiatan manusia, sehingga banyak kesan yang dilontarkan kepada birokrasi dalam terminologi yang baik. Birokrasi pemerintahan terkesan kurang baik, dan sering menyulitkan orang (Thoha, 1992 : V) bahkan Kristiadi (1994 : 93) menjelaskan bahwa, birokrasi seolah-olah memiliki kesan adanya suatu proses panjang yang berbelit-belit, apabila masyarakat akan menyelesaikan suatu urusan dengan aparat pemerintah.

Kencangnya kritik yang dituju pada organisasi ini, bisa diartikan bahwa tipe organisasi yang ideal sebagaimana digambarkan Weber, sulit dijumpai dalam tatanan realitas. Selain itu pula, pemahaman terhadap birokrasi akan sangat bergantung kepada pengertian birokrasi dalam arti yang baik dan rasional, birokrasi sebagai suatu penyakit atau birokrasi dalam pengertian netral. Dalam pengertian yang netral atau tidak terkait dengan pengertian baik dan buruk adalah birokrasi pemerintah seperti dikemukakan oleh Almond dan Powel (dalam Santoso, 1993 : 19), adalah sekelompok tugas dan jabatan yang terorganisasi secara formal, berkaitan dengan jenjang yang kompleks dan tunduk pada pembuat peran formal.

Friedrich (dalam Riggs, 1969 : 62) mengidentifikasikan birokrasi sebagai suatu bentuk organisasi yang ditandai oleh hirarki, spesialisasi peranan dan tingkat kompetensi yang tinggi yang ditunjukkan oleh para pejabat yang terlatih untuk mengisi peran tersebut.

Birokrasi pemerintah memiliki kekuatan besar, lebih-lebih birokrasi bagi suatu negara yang sedang membangun. Kegiatannya menyentuh setiap

kehidupan manusia (Thoha, 1992 : V). Hal senada dikemukakan pula oleh Heady (dalam Riggs, 1969 : 141) yang menyatakan bahwa :

Birokrasi negara merupakan suatu bentuk organisasi berskala besar yang saat ini ada di semua atau hampir semua negara kebangsaan di dunia, mempunyai karakteristik struktural yang sama, menunjukkan aneka ragam perilaku yang mencerminkan adaptasi terhadap lingkungan politik di tempat birokrasi itu berfungsi.

Lebih jauh Heady (dalam Riggs, 1969 : 141) menyebutkan bahwa, bila birokrasi terlibat jauh dalam proses politik, strategi berkaitan dengan garis petunjuk untuk evolusi birokrasi menjadi masalah yang menarik. Thoha (1992 : 46) mengatakan bahwa pada hakekatnya birokrasi pemerintah membatasi diri pada lingkungan atau birokrasi yang berada di lembaga executive, atau menurut ideal type Max Weber bukanlah merupakan kekuatan politik, melainkan lebih banyak pada aspek teknis administratif.

Jika demikian halnya, maka seharusnya birokrasi itu dibebaskan dari pengaruh dan keterlibatan ikatan politik dengan kekuatan-kekuatan politik yang sewaktu-waktu bisa masuk ke birokrasi (Thoha, 1992 : 46). Hal ini dimaksudkan agar birokrasi dalam melaksanakan fungsi pelayanan bisa bersikap adil, tidak memihak dan objektif. Santoso (1993 : 149) menyatakan bahwa : Model birokrasi yang diinginkan untuk menjawab tantangan sekarang dan yang akan datang haruslah mempunyai karakteristik yang organis - adaptif, harmonis, politis, netral, berorientasi pada pelayanan.

Persoalannya adalah, dapatkah birokrasi pemerintah bisa bersikap netral. Secara teknis, seharusnya birokrasi itu bersikap netral, karena "*ideal type*" birokrasi yang diperkenalkan oleh Weber, bukankah birokrasi pemerintah sebagai

suatu kekuatan politik atau setidaknya telah menjelma menjadi sesuatu kekuatan politik, melainkan sebagai instrumen politik. Thoha (1992 : 54) memberi penjelasan bahwa : Birokrasi harus berfungsi sebagai agen bukanlah sebagai master. Birokrasi lebih banyak menekankan pada aspek teknis administrative dan teknik operasional dari politik, kalau terpaksa memihak, maka alternatifnya hanya memihak kepada pemerintah untuk meningkatkan pemberian pelayanan kepada seluruh rakyat dan objektif. Pandangan lain tentang perlunya birokrasi yang terkait dengan kekuatan politik, diberikan oleh Murdiono (1993 : 41) yang menyatakan bahwa dalam suasana bangsa yang sedang membangun, suatu birokrasi yang sama sekali bebas politik akan bisa merosot menjadi birokrasi yang sangat kaku, dogmatik, seperti apa yang dikemukakan Weber. Lebih lanjut Murdiono (1993 : 41) menyebutkan bahwa :

Para pejabat pada dasarnya tidak mempunyai wewenang mengambil keputusan politik, walaupun jelas tidak bebas dari kegiatan politik dalam arti luas. Jika dengan istilah itu (*netralitas birokrasi*) dipahami sebagai keharusan memberikan pelayanan terhadap siapa saja tanpa pilih bulu, kita lebih baik menyebutnya sebagai suatu sikap profesional, bukannya sebagai sikap bebas politik.

Munculnya birokrasi, bukan hanya untuk menjalankan tapi mengkoordinasikan berbagai unsur dalam proses pemerintahan, fenomena yang lebih penting adalah bahwa birokrasi sebenarnya diciptakan untuk menjalankan fungsi pendisiplinan dan pengendalian (Mas' oed, 1994 : 70).

Dalam pandangan ini, negara yang selalu aktif mengusahakan agar masyarakatnya bekerja lebih giat dan menghasilkan output yang lebih dari sekedar cukup untuk hidup. Dengan kata lain birokrasi berfungsi mendorong masyarakat menciptakan surplus. Sistem administrasi diperlukan untuk menjamin agar surplus

itu diinvestasikan kembali dan untuk menyediakan mekanisme pengelolaan kalau timbul konflik akibat penentangan terhadap proses alih surplus itu (Beetham, 1967 : 76).

Posisi birokrasi ini didukung oleh unsur-unsur kekuasaannya, keahlian teknis dan status sosial yang tinggi (Ma'oed, 1994 : 71). Semua unsur tersebut menurut Weber (dalam Mas'oed, 1994 : 71) diperlukan demi efektivitas fungsi koordinasi. Bila mencermati uraian tersebut di atas, maka birokrasi diciptakan sebenarnya untuk menanggapi kebutuhan akan pengendalian, dan bukanlah semata-mata sebagai akibat dari kompleksitas masyarakat modern.

Fungsi paling sederhana dari akibat keaktifan paling rendah adalah sekedar melakukan administrasi, ini adalah gambaran kaum liberal abad ke-18 mengenai pemerintah yang pasif dan netral. Ia hanya melaksanakan pekerjaan administratif, mencatat statistik dan menyimpan arsip.

Ketika negara semakin aktif, ia melakukan fungsi arbitrase dan regulasi. Disini ia aktif menerapkan kekuasaan sebagai polisi dan menyelesaikan persengketaan antar berbagai kelompok dalam masyarakat dan mencoba mengendalikan kegiatan kelompok-kelompok masyarakat itu sehingga tidak menimbulkan konflik terbuka.

Dalam tahap perkembangan berikut, negara menjadi lebih aktif dalam kehidupan ekonomi dengan menerapkan pengendalian finansial, moneter dan fiskal. Pemerintah lebih aktif mempengaruhi pasar konsumen, volume uang yang beredar dalam masyarakat, memberi subsidi suku bunga rendah agar investor tertarik melakukan investasi, menetapkan anggaran belanja negara dalam negeri

dan sebagainya. Dalam hal ini negara menggunakan sumber dayanya untuk langsung menangani kegiatan ekonomi maupun militer. Kalau suatu komoditi dianggap strategis bagi kepentingan nasional, negara turun tangan langsung dalam bisnis komoditi itu.

Knott dan Miller (dalam Kumartono, 1994 : 284) mengatakan adanya empat macam persoalan yang sering terdapat dalam birokrasi pemerintah yaitu :

- a. Daur kekuatan aturan, hal ini disebabkan oleh struktur birokrasi yang kurang fleksibel, birokrasi pemerintah cenderung membatasi kapasitas kognitif dari aparat-aparatnya. Birokrasi sering ragu-ragu untuk bertindak karena sistem senioritas dan aturan yang kaku sebelum bertindak kebijakan birokrat akan menunggu orang lain untuk bertindak dan menyakinkan bahwa dulu apakah tindakan itu dibenarkan menurut prosedur.
- b. Pengalihan sasaran, kelemahan manajerial seringkali tidak berhasil memotivasi individu untuk mencapai tujuan organisasional. Sebaliknya sistem manajerial itu hanya merangsang individu untuk mengikuti aturan-aturan hirarkis dan prosedur-prosedur standar operasi itulah sebabnya sasaran dan tujuan organisasi seringkali bergeser, bukan untuk melaksanakan layanan umum secara efisien melainkan sekedar untuk melestarikan aturan-aturan.
- c. Kurangnya kapasitas personal terlatih yang dimaksud disini adalah kemampuan untuk melihat tugas-tugasnya dalam kerangka proses organisasi secara keseluruhan. Dalam birokrasi politik terdapat kecenderungan bahwa masing-masing personil melihat masalah dari perspektifnya sendiri dan

menganggap bahwa tidak ada sumbangan personil lain untuk memecahkan masalah tersebut.

- d. Sistem kewenangan berganda adalah perbenturan antara kewenangan struktural dan kewenangan fungsional.

Kecenderungan akan perubahan-perubahan peran birokrasi telah memberikan nuansa baru, sehingga birokrasi kita sendiri mulai dirasakan adanya dinamika ke arah modernisasi sebagaimana terjadi di negara-negara yang telah maju. Birokrasi modern tidak lagi berpikir bagaimana membelanjakan dana yang tersedia dalam anggaran, tetapi bagaimana membelanjakan anggaran yang terbatas seefisien mungkin, dan bermanfaat apa yang akan diperoleh dari hasil pembelanjaan tersebut. Pendekatan ini, akan mengubah pola pembangunan secara lebih efisien, serata memungkinkan untuk mengukur produktivitas kerja birokrasi (Kristiadi, 1997 : 192).

Dalam kerangka revitalisasi birokrasi, perlu dilakukan penataan kembali kewenangan administrasi yang dikelola oleh birokrasi, hal ini sejalan dengan pandangan Kristiadi (1997 : 193) bahwa :

Birokrasi yang mengandung proses administrasi yang berbelit-belit secara langsung harus disudahi, dengan menata ulang kewenangan administrasi semangat kebersamaan dan orientasi untuk mensukseskan pembangunan harus menjadi persepsi aparatur sehingga proses penataan kewenangan ini harus dapat diterima secara positif walaupun mungkin ada bagian tugasnya yang akan hilang atau dialihkan ke instansi lain. Hambatan yang dapat terjadi justru suatu proses deregulasi kurang berjalan efektif karena adanya sikap dan persepsi birokrasi yang mungkin belum sepenuhnya merelakan pengurangan kewenangannya.

Revitalisasi birokrasi sebagaimana disebutkan di atas, dimaksudkan untuk menambah optimalnya pelayanan kepada masyarakat, serta berorientasi pada

produktivitas yang pada gilirannya akan memacu birokrasi ke arah perwujudan administrasi yang modern, sehingga mampu meningkatkan pelayanan birokrasi.

